

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Matleena Mikkonen

**PALVELUSETELIN KÄYTTÄJÄN OIKEUDELLINEN ASEMA  
ERITYISESTI KOTIPALVELUN KÄYTTÄJÄN NÄKÖKULMASTA**

---

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Joulukuu 2014

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MIKKONEN, MATLEENA: Palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema erityisesti kotipalvelun käyttäjän näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma, XII + s. 81

Julkisoikeus

Joulukuu 2014

---

Tässä oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa vastataan kysymykseen mikä on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema. Erityiseen tarkasteluun on otettu kotipalvelun asiakkaan asema. Oikeudellisen aseman selvittäminen on tehty pääasiassa vallitsevan lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston sekä muun oikeustieteellisen kirjallisuuden pohjalta.

Palveluseteli on kuntapalvelujen tuottamismuoto, jossa kunta myöntää asiakkaalle palvelusetelin. Asiakas hankkii palvelun palvelusetelin avulla niiden palveluita tarjoavien palveluntarjoajien joukosta, jotka kunta on hyväksynyt palveluntuottajiksi. Sopimuksen palveluntuottajan kanssa tekee asiakas, ei kunta. Asiakas rinnastetaan kuluttajaan, mikä vaikuttaa asiakkaan oikeusasemaan.

Tutkimuksessa on nostettu esille lainsäädännön sääntelyaukkoja koskien asiakkaan oikeusasemaa ja kunnan vastuuta asiakkaasta. Kotipalvelun asiakkaat ovat lähtökohtaisesti toimintakyvyltään heikkoja. Tutkimus antaa vastauksia siihen, millä tavoin oikeusjärjestelmämme suhtautuu asiakkaaseen, jolle kunta on myöntänyt palvelusetelin kotipalveluihin ja millä tavoin asiakkaan asema eroaa muilla tavoin tuotetun palvelun (kunnan oma tuotanto tai ostopalvelu) asiakkaan asemasta.

Palveluseteliasiakkaalla on oikeus valinnanvapauten valitessaan palveluntuottajan. Asiakkaalla on myös aina oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan palveluseteliä. Palvelusetelille ominainen asiakkaan valinnanvapaus ei kuitenkaan ole täysin aukoton. Asiakkaan valinnanvapautta saattaa rajoittaa esimerkiksi se, että asiakas joutuu maksamaan palvelusetelin arvon ja palvelun hinnan välisen erotuksen itse. Omavastuuosuuden suuruus voi sulkea pienituloisilta mahdollisuuden ylipäättään käyttää palveluseteliä.

Asiakkaan asemaan kohdistuvien oikeusvaikutusten ongelmat nousevat esille erityisesti silloin, kun palvelu ei vastaa sitä mitä on sovittu, palvelussa on virhe tai asiakkaalle aiheutuu vahinkoa. Lähtökohtaisesti kunnalla on vastuu kotipalveluita käyttävästä asiakkaasta, mutta palveluseteliä käytettäessä oletuksena on, että asiakkaalla on ainakin osittainen valvontavastuu suhteessa palveluntuottajaan. Kunnan vastuu asiakkaasta hämärtyy ja lainsäädäntö on tältä osin epäselvä sekä mahdollisesti jopa puutteellinen.

Asiasanat: sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli, asiakas, kotipalvelu, kunnan vastuu, palveluntuottaja, kuluttaja

## Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	II
LÄHTEET.....	V
Virallislähteet.....	V
Kirjallisuus.....	VII
Internet-lähteet.....	X
LYHENTEET.....	XII
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2 Keskeiset käsitteet.....	3
1.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus.....	4
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	8
2. KUNTA KOTIPALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ.....	11
2.1 Kunnan järjestämisvastuu sosiaalipalveluista.....	11
2.2 Sosiaalipalvelujen tarveperusteisuus ja määrärahasidonnaisuus.....	14
2.3 Kunnallinen kotipalvelu.....	17
2.3.1 Kotipalvelut osana kunnan sosiaalipalveluita.....	17
2.3.2 Kotipalvelujen asiakasryhmät.....	21
2.3.3 Palvelutarpeen tunnistaminen ja hoitoon pääsy.....	23
3. PALVELUSETELI KUNTAPALVELUJEN TUOTTAMISMUOTONA.....	25
3.1 Palvelusetelin pääpiirteet.....	25
3.1.1 Palvelusetelijärjestelmän muotoutuminen.....	25
3.1.2 Palveluseteli ulkoistamisen muotona.....	27
3.2 Palvelusetelin käyttö kunnissa.....	31
3.2.1 Kunnallinen itsehallinto perustana palvelusetelin käyttöönotolle.....	31
3.2.2 Kunnan vastuu palvelusta.....	32
3.2.3 Kunta palvelun myöntämisedellytysten määrittäjänä.....	36

3.2.4	Viranhaltijan vastuu asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja tiedonsaannista ....	39
4.	PALVELUSETELIASIAKAS KULUTTAJANA .....	43
4.1	Asiakkaan valinnanvapaus .....	43
4.1.1	Valinnanvapaus .....	43
4.1.2	Valinnanvapauden rajoitteet .....	45
4.2	Asiakkaan omavastuuosuus palvelusta .....	48
4.2.1	Palveluseteli ja asiakasmaksut .....	48
4.2.2	Omavastuuosuuden määräytyminen .....	49
4.3	Palveluseteliasiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen vaikutus asiakkaan asemaan .....	53
4.3.1	Sopimus palveluseteliasiakkaan kuluttaja-aseman määrittäjänä .....	53
4.3.2	Asiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen ehtojen kohtuuttomuudesta .	55
4.3.3	Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet palvelun virhetapauksissa ja viivästystilanteissa .....	58
4.3.4	Asiakkaan oikeus vahingonkorvaukseen .....	61
5.	OIKEUSTURVA- JA VALVONTAKEINOT .....	66
5.1	Asiakkaan muutoksenhakuoikeus .....	66
5.1.1	Oikaisuvaatimus ja hallintovalitus muutoksenhaun muotoina kunnallisessa kotipalvelussa .....	66
5.1.2	Kuluttajaoikeudelliset oikeusturvakeinot.....	68
5.1.3	Kunnan vastuun rajautuminen suhteessa asiakkaan oikeusturvaan .....	70
5.2	Palvelun seuranta- ja valvontavastuun jakautuminen .....	73
5.2.1	Kunnan seuranta- ja valvontavastuu .....	73
5.2.2	Valvontatehtäviä hoitavat muut viranomaiset ja ylimmät laillisuusvalvojat.....	74
5.2.3	Kantelu valvontaviranomaisille ja oikeus muistutuksen tekemiseen.....	76
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	77

# LÄHTEET

## Virallislähteet

### *Lainsäädäntö*

Asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991

Hallintolaki 434/2003

Kuluttajansuojalaki 38/1978

Kuntalaki 365/1995

Laki julkisista hankinnoista 348/2007

Laki kuluttajaneuvonnasta 800/2008

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011

Potilasvahinkolaki 585/1986

Päihdehuoltolaki 41/1986

Sairausvakuutuslaki 1224/2004

Sosiaalihuoltoasetus 607/1983

Sosiaalihuoltolaki 710/1982

Suomen perustuslaki 731/1999

Vahingonkorvauslaki 412/1974

### ***Sopimukset***

*SopS 6/1976* Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

### ***Lainvalmisteluaineisto***

*HE 102/1981 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi

*HE 309/1993 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

*HE 137/1999 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

*HE 74/2003 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

*HE 20/2009 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

*HE 174/2009 vp.:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niiden liittyvien lakien muuttamisesta

*HE 90/2010 vp.:* Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi

*PTK 25/2009 vp.:* Täysistunnon pöytäkirja, lähetekeskustelu hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

*StVM 18/2000 vp.:* Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

*StVM 23/2003 vp.:* Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaali- huoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

*StVM 14/2009 vp.:* Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

### ***Oikeuskäytäntö***

Valtioneuvoston oikeuskansleri: OKA 8.2.1999 17/51/98

Korkein hallinto-oikeus: KHO:2010:10

### ***Muut virallislähteet***

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto:* Kotipalvelut ja kotihoito kunnissa. Esitteet 6:2012.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto:* Kotiin annettavat palvelut ja hoito. Valtakunnallinen valvontaohjelma 2012-2014. Valvontaohjelmia 7:2012. Helsinki 2012.

*Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1:* Palveluseteli, käyttöopas kotipalveluun. Helsinki 2005.

*Sveriges Kommuner och landsting:* Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning. Stockholm 2009. Linkki aineistoon:

<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-459-6.pdf>

### **Kirjallisuus**

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo 1989.

*Anttiroiko, Ari-Veikko — Haveri, Arto — Karhu, Veli — Ryyänen, Aimo — Siitonen, Pentti (toim.):* Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

*Ervasti, Kaijus:* Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka, Oikeus 4/2007.

*Harjula, Heikki — Prättälä, Kari:* Kuntalaki –tausta ja tulkinnat, Liettua 2012.

*Hemmo, Mika:* Vahingonkorvausoikeus. Vantaa 2006.

*Hemmo, Mika – Hoppu Kari:* Sopimusoikeus. Helsinki 2006. Sanoma pro Fokus:  
[http://helios.uta.fi:2120/teos/IACBXXBTAFJB#kohta:SOPIMUSOIKEUS\(\(20\)\)](http://helios.uta.fi:2120/teos/IACBXXBTAFJB#kohta:SOPIMUSOIKEUS((20))). Viimeisin päivitys 23.2.2014.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen, Aimo:* Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.

*Hoffrén, Mia:* Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys. Oikeusministeriö. Julkaisu 2009:4. Helsinki 2009.

*Hoppu, Esko – Hoppu, Kari:* Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. 2011 Helsinki.

*Huhtanen, Raija:* Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Teoksessa (toim.) Veli Pelkonen: Hyvinvointioikeus, Jyväskylä 1993.

*Huhtanen, Raija:* Kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anneli Anttonen – Arto Haveri – Juhani Lehto – Hannele Palukka (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla – julkisen palvelun muutos. Tampere 2012

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen, Helsinki 2008.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille, Helsinki 2008.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille, Helsinki 2005.

*Julkunen, Raija:* Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Vaajakoski 2006.

*Junnila, Maijaliisa – Fredriksson, Sami:* Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystalveluissa: palvelujen ulkoistus. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos Tekes. Tampere 2012.

*Kananoja, Aulikki – Niiranen, Vuokko – Jokiranta, Harri:* Kunnallinen sosiaalipolitiikka – osallisuutta ja yhteistä vastuuta, Juva 2008.

*Koila, Turo:* Palvelusetelijärjestelmän juridinen viitekehys: sopimukset ja hyväksymiskriteerit. Sitran selvityksiä 27. Helsinki 2010.

*Komulainen, Mikko:* Ulkoistaminen kunnissa, Helsinki 2010.



*Kuusinen-James, Kirsi:* Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? Sastamala 2012.

*Maunu, Tallamaria:* Palveluseteli ja muita asiakkaan valinnanvapauteen tähtäviä järjestelmiä sosiaalipalveluissa. Teoksessa: Palvelusetelit sosiaalipalveluissa. Linnosmaa, Ismo (toim.), raportti 53/2012, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2012.

*Matikainen, Tanja:* Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsinki 2014.

*Melin, Tuomo – Tuominen-Thuesen, Minna – Koila, Turo:* Palvelusetelin hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja. Sitran selvityksiä 28. Helsinki 2010. (Linkki aineistoon: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2028.pdf>)

*Melin, Tuomo – Koila, Turo – Tuominen-Thuesen, Minna – Uotinen, Sami:* Palveluseteli-opas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. Helsinki 2012.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo 2011.

*Narikka Jouko (toim.):* Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä, Pieksämäki 2001.

*Nemlander, Anu – Sjöholm, Mari:* Selvitys palvelusetelin käytöstä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tammi-helmikuussa 2012. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2012.

*Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. Helsinki 2010.

*Ollila, Eeva:* Terveyspoliittiset arvot ja markkinoistuva terveydenhuolto. Teoksessa Teperi, Juha – Vuorenkoski, Lauri – Manderbacka, Kristiina – Ollila, Eeva – Keskimäki, Ilmo (toim.): Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökiulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hyvinvointivaltion rajat. Helsinki 2006.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki, Helsinki 2011.

*Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra:* Kotihoidon sääntökirja. Helsinki 2011.

*Suomen Kuntaliitto: Sosiaali- ja terveystalouden hankinta ostopalveluna: ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki 2007.*

*Sutela, Marja: Kuntalaisen roolin muutos: asukkaasta asiakkaaksi – tarkastelukohteena sosiaalihuollon asiakaslähtöisyys. Oikeus 2001/4.*

*Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.*

*Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 2011.*

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2004.*

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2008.*

*Uotinen, Sami: Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli. Helsinki 2009.*

*Volk, Raija – Laukkanen, Tuula: Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38, Helsinki 2007.*

## **Internet-lähteet**

*Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 4/2009 kohta Palvelusetelin käyttäjät kuluttajansuojalain piiriin. Haettu 10.10.2014.*

<http://www2.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/030409/>

*Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos kohta Palvelusetelien käyttö yleistyy Suomen kunnissa. Haettu 3.5.2014*

[http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/orgaanisaatio/rakenne/yksikot/terveys\\_ ja\\_sosiaalitalous/optimi/2011/palveluseteli](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/orgaanisaatio/rakenne/yksikot/terveys_ ja_sosiaalitalous/optimi/2011/palveluseteli)

*MTV:n uutispalvelu kohta Kuntapalvelujen ulkoistamiset hiipuvat – syynä taloustilanne. Haettu 3.5.2014*

<http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/kuntapalvelujen-ulkoistamiset-hiipuvat---syyna-taloustilanne/3158482>

*Aho, Tuomas – Junnila, Maijaliisa, Kuntalehti kohta Pienten kuntien sosiaali- ja terveystalouden kokonaisulkoistuksissa riskejä järjestämisvastuun toteutumiselle. Haettu 24.3.2014*

<http://www.kuntalehti.fi/Ajankohtaista/Mielipide/2013/Sivut/Pienten-kuntien-sosiaali--ja->

terveyspalvelujen-kokonaisulkoistuksissa-riskej%C3%A4-  
j%C3%A4rjest%C3%A4misvastuun-toteutumiselle.aspx

*Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Kotihoito tukee kotona selviytymistä.* Haettu 3.5.2014  
[http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/kotipalvelut](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/kotipalvelut)

*Kouvolan kaupunki kohta Kotihoidon tukipalvelujen sisältö ja myöntämisen perusteet  
1.1.2014 alkaen.* Haettu 3.5.2014  
[http://www.kouvola.fi/material/attachments/hyvinvointipalvelut/ajDkI9sGj/Kotihoidon\\_tukip\\_sis\\_ja\\_myontperust2014.pdf](http://www.kouvola.fi/material/attachments/hyvinvointipalvelut/ajDkI9sGj/Kotihoidon_tukip_sis_ja_myontperust2014.pdf)

*Rauman kaupunki kohta Kotihoidon palvelusisältö ja myöntämisen perusteet.* Haettu  
3.5.2014.  
[http://www.rauma.fi/sosiaali-  
ja\\_terveyspalvelut/Sosiaalipalvelut/Vanhuspalvelut/kotihoito/Kotihoidon\\_palvelusisalto\\_ja\\_m  
yontamisen\\_perusteet.pdf](http://www.rauma.fi/sosiaali-ja_terveyspalvelut/Sosiaalipalvelut/Vanhuspalvelut/kotihoito/Kotihoidon_palvelusisalto_ja_myontamisen_perusteet.pdf)

*Sosiaali- ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto kohta Muistutus tai kantelu.* Haettu  
13.11.2014  
[http://www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/terveydenhuolto/muistutus\\_tai\\_kantelu](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/terveydenhuolto/muistutus_tai_kantelu)

*Kouvolan kaupunki kohta Palveluseteli.* Haettu 3.5.2014  
<http://www.kouvola.fi/index/aikuisvaestolle/sosiaalipalvelut/palveluseteli.html>

*Rauman kaupunki kohta Sääntökirja palvelusetelipalvelujen tuottamisesta + hake-  
mus/sitoumus.* Haettu 3.5.2014  
[http://www.rauma.fi/sosiaali-  
ja\\_terveyspalvelut/Sosiaalipalvelut/Vanhuspalvelut/kotihoito/kotihoito.htm](http://www.rauma.fi/sosiaali-ja_terveyspalvelut/Sosiaalipalvelut/Vanhuspalvelut/kotihoito/kotihoito.htm)

*Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Sosiaalipalvelujen saannin aikarajat.* Haettu 3.5.2014  
[http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/asiakkaanoikeudet/sosiaalipalvelujen\\_saatavuus](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/asiakkaanoikeudet/sosiaalipalvelujen_saatavuus)

*Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Kotipalvelu- ja kotisairaanhoidomaksut.* Haettu 3.5.2014  
[http://www.stm.fi/sosiaali\\_ja\\_terveyspalvelut/asiakasmaksut/kotipalvelut](http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/asiakasmaksut/kotipalvelut)

## LYHENTEET

Asiakasmaksulaki	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KSL	Kuluttajansuojalaki 38/1978
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
Palvelusetelilaki	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009
Sitra	Suomen itsenäisyyden juhlarahasto
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö
TSS-oikeudet	Taloudelliset-, sosiaaliset- ja sivistykselliset oikeudet
Valvira	Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto
Vammaispalvelulaki	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Palveluseteli on vaihtoehtoinen tapa tuottaa kunnallisia sosiaali- ja terveystalvveluja ja korvata kunnan muuta palveluntuotantoljärjestelmää. Lainsäädäntö määrittää sosiaalipalvelut, joita kunnan on tarjottava asukkailleen, mutta jättää kunnalle harkintavaltaa päättää, millä tavoin lakisääteiset sosiaalipalvelut tuotetaan. Palvelusetelissä kunta tekee päätöksen palvelusetelin käyttöönnotosta, valitsee palveluntuottajat, jotka saavat tarjota sosiaalipalveluita ja päättää siitä, kuka palvelusetelin saa käyttöönsä. Kun kunta tarjoaa asiakkaalle palveluseteliä ja asiakas ottaa setelin vastaan, asiakkaaseen kohdistuu vaikutuksia, joita muissa palveluntuotantotavoissa ei ole.<sup>1</sup> Asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan määrittämien palveluntarjoajien joukosta, tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa ja toimii palvelun laaduntarkkailijana.<sup>2</sup>

Keskeistä palvelusetelijärjestelmässä on toimijaosapuolten jako palvelun rahoittajaan, palvelun tuottajaan ja palvelun käyttäjään.<sup>3</sup> Palvelusetelijärjestelmässä kunta toimii palvelun rahoittajana, kun palvelun tuotannosta vastaa esimerkiksi ulkopuolinen yritys. Palveluseteli sijoittuu yksityisen ja julkisen palveluntuotannon rajapinnalle, mikä luo erilaisen tilanteen verrattuna ostopalveluihin tai kunnan itse tuottamiin palveluihin.

Sosiaali- ja terveystalvveluissa käytettävä palveluseteli on yleistynyt kunnissa, kuntayhtymisissä ja kunnallisissa liikelaitoksissa viime vuosien ajan.<sup>4</sup> Trendiin on vastattu lainsäädännön keinoin tarkistamalla esimerkiksi viimeksi vuonna 2009 palveluseteliä koskevaa lainsäädäntöä. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009), myöhemmin palvelusetelilaki, määrittää palvelusetelin asiakkaan asemaa. Asiakkaan asema poikkeaa muilla tavoin tuotettujen palvelujen asiakkaan asemasta ja siihen liittyy omia erityispiirteitä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä on palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema. Tutkimus rajautuu tarkastelemaan kotipalvelun käyttäjiä. Kotipalvelut ovat palvelusetelien käyttöön-

---

<sup>1</sup> ks. lisää HE 20/2009 vp.s. 17

<sup>2</sup> Volk ym. 2007 s. 17-18 ja HE 20/2009 vp. s. 17

<sup>3</sup> Komulainen 2010 s. 151

<sup>4</sup> Terveystalvvelen- ja hyvinvoinnin laitos kohta Palvelusetelien käyttö yleistyy Suomen kunnissa. 3.5.2014.

oton kärjessä.<sup>5</sup> Kunnat myös suunnittelivat alkuvuodesta 2012 lisäävänsä kotipalveluissa sekä kotipalveluiden tukipalveluissa käytettävien palvelusetelien määrää<sup>6</sup>. Kunnallisia kotipalveluita ovat asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun arkielämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen hoitaminen<sup>7</sup>.

Kunnallisissa kotipalveluissa palvelusetelit otettiin käyttöön vuonna 2004, kun lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta lisättiin palveluseteliä koskeva säännös.<sup>8</sup> Lainkohta mahdollisti palvelusetelien käytön sosiaali- ja terveystalouksissa vuodesta 2004 eteenpäin. Lainsäädännöllä luotiin tällöin erityisesti kotipalveluihin ja kotisairaanhoidon soveltuva palvelusetelimalli.<sup>9</sup> Vuonna 2009 säädettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä, joka on edelleen voimassa.

Tutkimukseni aiheesta ”Palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema erityisesti kotipalvelun käyttäjän näkökulmasta”, on tarkoitus määrittää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa. Keskeistä tutkimusaiheessa on selvittää, millä tavoin asiakkaan oikeusasema rajautuu ja mitä vaikutuksia palvelusetelin käytöllä on asiakkaaseen, unohtamatta julkisen vallan vastuuta ja roolia lakisääteisten tehtävien järjestäjänä. Tavoitteena on selvittää, mitkä ovat yksilön ja kunnan vastuun rajat, ja mitä vaikutuksia asiakkaaseen kohdistuu, kun palvelun rahoittaja ja tuottaja on erotettu toisistaan.

Tutkimukseen oman painoarvonsa tuovat palvelusetelin käyttäjäryhmiin liittyvät erityispiirteet. Jotta asiakas saa ylipäätään kotihoidon kotipalveluita, tulee tällä olla alentunut toimintakyky tai asiakas ei kykene selviytymään kotona ilman ulkopuolista apua.<sup>10</sup> Kotipalveluita käyttävät vanhuksat, lapsiperheet, vammaiset, pitkäaikaissairaajat sekä mielenterveys- ja päihdehuollon asiakkaat<sup>11</sup>. Miten lainsäädäntömme ja oikeusjärjestyksemme suhtautuu sairaaseen kotipalveluita palvelusetelillä käyttävään vanhukseseen? Mitä edellytetään asiakkaalta suhteessa palvelujen tarjoajaan? Mikä on julkisen vallan vastuu asiakkaasta?

---

<sup>5</sup> Kuusinen-James 2012 s. 22

<sup>6</sup> Nemlander—Sjöholm 2012 s. 9

<sup>7</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Esitteet 6:2012.

<sup>8</sup> Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992 muutettiin vuonna 2009 muotoon laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992 ks. lisää HE 174/2009 vp.

<sup>9</sup> HE 20/2009 Yleisperustelut s. 4

<sup>10</sup> Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra: Kotihoidon sääntökirja 2011

<sup>11</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Esitteet 6:2012.

Palvelusetelin asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa on tutkittu erityisesti kuntapalvelujen ulkoistamista koskevissa tutkimuksissa sekä palveluseteliä koskevissa tutkimuksissa. Tutkimuksia kohdistuen puhtaasti palvelusetelin asiakkaan asemaan ei ole kuitenkaan runsaasti. Palvelusetelimallia ja asiakkaan asemaa esitellään Mikko Komulaisen vuonna 2010 julkaistussa ”Ulkoistaminen kunnissa” -nimisessä teoksessa. Myös Kirsi Kuusinen-James on tutkinut palveluseteliä valinnanvapauden näkökulmasta ikäihmisten palveluissa vuonna 2012 ilmestyneessä tutkimuksessaan ”Tuoko palveluseteli valinnanvapautta?”. Raija Huhtanen on nostanut esille vuonna 2012 ilmestyneessä Julkisen ja yksityisen rajalla -nimisessä teoksessa kirjoittamassaan artikkelissa ”Kunnan sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma” palvelusetelin käyttäjään kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kuitenkaan kokonaisvaltaista tutkimusta palvelusetelin käyttäjän oikeudellisesta asemasta ei ole löytynyt.

Aiheen tutkiminen on ajankohtaista, sillä palvelusetelien käyttö on yleistynyt runsaasti viime vuosien ajan. Vuonna 2012 palveluseteliä käytettiin sosiaalipalveluissa eniten kotipalveluiden tukipalveluissa (60 organisaatiossa) ja kotipalveluissa lähes yhtä paljon (55 organisaatiossa)<sup>12</sup>. Mikäli kehitys jatkuu samankaltaisena, on oletettavaa, että palvelusetelien käyttö laajenee. Uutispalvelu MTV kertoi huhtikuussa 2014 kuntapalvelujen ulkoistamisinnon hiipuneen ja ostopalvelujen määrän olevan laskussa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osalta. Saman uutisen yhteydessä kasvun todettiin olevan kuitenkin voimakasta erityisesti sosiaalipalveluissa eli vanhusten- ja vammaisten palveluissa, lastensuojelussa ja päihdehuollossa.<sup>13</sup> Vaikka palveluseteli ja ostopalvelu eivät ole sama asia, kumpikin ovat palvelumuotoja, joissa palvelu ostetaan kunnan ulkopuoliselta toimijalta. Kuntien ulkoistamisinto vaikuttanee tulevaisuudessa sosiaalipalveluita koskien ostopalvelujen ohella myös palveluseteliin.

## **1.2 Keskeiset käsitteet**

*Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli* on painettu seteli, sähköinen kortti tai viranomaispäätös, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelun tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

---

<sup>12</sup> Nemlander – Sjöholm 2012 s. 5

<sup>13</sup> MTV:n uutispalvelu kohta Kuntapalvelujen ulkoistamiset hiipuvat – syynä taloustilanne. 3.5.2014.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 3 §:n mukaan palveluseteli on kunnan myöntämä sitoumus korvata palveluja tuottavalle palvelun kustannukset ennalta määräämään arvoon asti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä käytetään tässä tutkielmassa yleisesti nimeä palveluseteli.

*Kotipalvelut* muodostavat kotihoidon kokonaisuuden yhdessä kotisairaanhoidon kanssa. Kotipalveluilla tarkoitetaan kodinhoitoapua ja tukipalveluita. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 20 §:n mukaan kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista ja niissä avustamista. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen tavanomaisista ja totunnaiseen elämään kuuluvista tehtävistä ja toiminnoista.

*Ostopalveluilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (1992/733) 4.1 §:n kohdassa 4 tarkoitettua toiminnan järjestämistä. Kun kunta hankkii palvelun valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, voidaan käyttää termiä ostopalvelu.

### **1.3 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaus**

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää mikä on palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema. Oikeudellisen aseman selvittäminen tehdään tarkastelemalla erityisesti palvelusetelin käyttäjän asemaan kohdistuvien säädösten pohjalta. Keskeistä tutkimuksessa on avata palveluseteliä koskevan lainsäädännön sääntelyaukkoja ja rajapintoja käyttäjänäkökulmasta. Toisaalta palvelusetelin käyttäjän oikeudellista asemaa havainnollistetaan vertaamalla palvelun käyttäjän asemaa muilla tavoin tuotettujen kuntapalveluiden käyttäjiin. Koska tutkimuksen tavoitteena on selvittää palvelusetelin käyttäjän oikeudellista asemaa, aseman määrittämiseksi tarvitaan kiinnekohta ja vertailupohja. Ostopalvelut ja kunnan itse tuottamat palvelut ovat tutkimuksen kannalta olennaisimmat vertailun kohteet suhteessa palveluseteliin.



Palvelusetelin käytön tarkoituksena on ollut palveluiden saatavuuden parantaminen, valinnanvapauden lisääminen ja toisaalta kasvavan palvelutarpeen tyydyttäminen eri keinoilla, kun kunnan oman palvelutuotannon resurssit eivät enää riitä. Kuntalain (365/1995) 2.3 § säätelee kunnan palvelujen järjestämistavoista. Lainkohdan mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla ne muilta palveluntuottajilta. Vaikka kunta voi valita palvelujen tuottamistavan, on sillä palveluista järjestämisvastuu. Järjestämisvastuuta sosiaali- ja terveystalouksista konkretisoi muun muassa laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 4.3 §, jonka mukaan kunnan tulee varmistua siitä, että sen palvelusetelillä järjestämät palvelut vastaavat laadultaan sitä tasoa, jota edellytetään kunnalliselta toimijalta.

Palvelusetelilain 6.1 §:n mukaan asiakkaalla on aina oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan palveluseteliä, jolloin kunnan tulee ohjata tämä muilla tavoin järjestettyyn palveluun. Mikäli asiakas ottaa vastaan palvelusetelin, hän saa valita palveluntuottajan kunnan määrittämien palveluntuottajien joukosta. Kun kunta on antanut palvelusetelin, on asiakkaan vastuulla kilpailuttaa palveluntuottajat ja tehdä päätös. Asiakas solmii kuluttajasopimuksen palveluntuottajan kanssa.<sup>14</sup>

Vaikka palvelusetelillä ostetun palvelun tuottaa yksityinen palveluntuottaja, on kunnalla päätösvalta palvelusetelin myöntämisestä. Lisäksi kunnalla on järjestämisvastuu palveluista, johon liittyy muun muassa vastuu palvelun laadusta ja sen valvonnasta. Tutkimuksen kannalta olennaista on selvittää, millä tavoin tämä vastuu rajautuu. Kunnan järjestämisvastuun määrittäminen on keskeistä, sillä sen kautta pystytään selvittämään asiakkaan asemaa.

Palvelusetelin käyttäjän oikeudellista asemaa tutkittaessa myös yhdenvertaisuuskysymys nousee esille. Palveluseteli eroaa muista yksityisesti tuotetuista palveluista siten, että se ei kuulu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmään, vaan asiakkaalta peritään omavastuuosuus palvelusta. Omavastuuosuus voi olla suurempi kuin asiakasmaksu, jonka kunta perii itse tuottamastaan tai ostopalveluna hankkimastaan vastaavasta palvelusta.<sup>15</sup> Palvelusetelilain 7.1 § määrittää kuitenkin maksun kohtuullisuudesta. Miten maksun kohtuul-

---

<sup>14</sup> Uotinen 2009 s. 13-17

<sup>15</sup> Huhtanen 2012 s. 98

lisuus varmistetaan? Ovatko kuntalaiset yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden palvelusetelin omavastuuosuuden suhteen?

Asiakkaan asemaan vaikuttaa palveluntuottajan ja asiakkaan tekemä sopimussuhde. Muiden tavanomaisten oikeusturvakeinojen lisäksi asiakas voi saattaa erimielisyydet palveluntuottajan kanssa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.<sup>16</sup> Huomioitavaa on, että kuluttajariitalautakunta ei ole käytettävissä muissa palveluntuottamismuodoissa.<sup>17</sup> Onko palvelusetelin käyttäjän oikeudellinen asema tässä suhteessa parempi kuin esimerkiksi kunnan itse tuottamissa palveluissa? Millä tavoin asiakkaan ja palveluntuottajan tekemä sopimus vaikuttaa asiakkaan oikeusasemaan?

Palveluseteliä koskevassa hallituksen esityksessä 20/2009 todetaan, että palvelusetelin asiakkaan asemaan kohdistuvat vaikutukset vaihtelevat kunnittain ja ovat kuntakohtaisia. Näin siksi, että kunta saa itsehallintonsa nojalla päättää muun muassa ottaako se käyttöön tulosidonnaisen vai tasasuuruisen palvelusetelin. Kunta myös päättää ylipäätään siitä, ottako se palveluseteliä käyttöön ja jos, niin missä palveluissa. Kunnissa lähtökohtana tulisi olla asiakkaiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu. Palveluissa käytettävä valinnanvapauden tarjoaminen on näiltä osin nähty yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamisen muotona.<sup>18</sup> Kunnalla on paljon liikkumavaraa päättäessään palvelusetelin käyttöönotosta ja siitä kenelle se palveluseteliä tarjoaa. Kiintoisaa on, millä perusteilla kunta päättää tarjota palveluseteliä asiakkaalle ja millä edellytyksillä asiakkaalla on kykyä tehdä päätöksiä palveluntarjoajan suhteen.

## **Tutkimuskysymykset ovat**

### **1. Mitä oikeudellisia vaikutuksia palvelusetelillä on asiakkaan asemaan erityisesti kotipalveluissa?**

Pääkysymys vastaa tutkimuksen ydinajatuksen. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, mitä oikeudellisia vaikutuksia asiakkaaseen kohdistuu tämän valitessa palveluseteli

---

<sup>16</sup> HE 90/2010 s. 15

<sup>17</sup> Huhtanen 2012 s. 99-100

<sup>18</sup> HE 20/2009 s. 20

palveluntuotantotavaksi. Asiakas saa vapauden valita palveluntuottajan, mutta toisaalta asiakas tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa, jolloin sopimussuhteeseen sovelletaan kuluttajaoikeutta. Tarkasteluun on otettu erityisesti kotipalvelut. Sama lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet vallitsevat kuitenkin muissakin palvelusetelillä tuotetuissa palveluissa. Kotipalvelut ovat suhteellisen laaja kokonaisuus, jolla on laaja käyttäjäkunta. Kunnissa palveluseteliä käytetään nimenomaan eniten kotipalveluissa.

## **2. Mikä on kunnan vastuu suhteessa palvelusetelin käyttäjään?**

Koska kotipalvelut ovat kunnalle lainsäädännöllä annettu tehtävä, on kunnalla palvelusta järjestämisvastuu. Kunnan järjestämisvastuuta tarkastellaan tutkimuksen läpi ja havainnollistetaan sen vaikutusta palvelusetelin käyttäjään. Toisaalta tarkastelun kohteena on se, mistä asioista kunnalla ei mahdollisesti ole vastuuta, mikäli asiakas valitsee palvelusetelin palveluntuotantotavaksi. Havainnollistaminen tehdään vertaamalla kunnan vastuuta kunnan itse tuottamiin palveluihin sekä ostopalveluihin. Tutkimuksella pyritään avaamaan rajapintaa, joka on yksityisen ja julkisen välillä käytettäessä palveluseteliä julkisen palveluntuotannon muotona.

## **3. Mikä on palvelusetelin käyttäjän oikeusturva?**

Oikeusturvakysymykset puolestaan ovat vahvasti sidoksissa tutkimuksen pääkysymykseen koskien asiakkaan oikeudellista asemaa. Oikeusturvakysymykset ovat kytköksissä kunnan vastuuseen asiakkaasta. Miten toimitaan, kun palvelusetelillä tuotettu palvelu ei vastaakaan sitä, mitä sovittiin tai palveluntuottaja ei täytä niitä velvoitteita, joita tälle on asetettu? Mikä on palvelusetelin käyttäjän oikeusturva ja kenen puoleen asiakkaan tulee kääntyä palvelun ollessa virheellinen?

Tutkimukselle automaattisen rajauksen luo käyttäjälähtöinen näkökulma, jossa palveluseteliä tutkitaan asiakkaan asemasta käsin. Tarkasteluun otetaan käyttäjän asemaa koskevat sääntelyaukot sekä asemaa mahdollisesti rajaavat ja heikentävät tekijät. Toisaalta tarkastelun keskiössä ovat myös asemaan vaikuttavat positiiviset tekijät suhteessa muihin palvelujen tuottamismuotoihin. Tutkimuksen ulkopuolelle jää palvelusetelimallin kokonaisvaltainen prosessui-

aalinen tutkiminen. Toki tutkimuskysymykset sinänsä edellyttävät, että palvelusetelimallin pääpiirteet käydään läpi.

Ulkopuolelle jää palveluntuottajan näkökulman tarkastelu. Palveluntuottajan asemaa sivutaan niissä kohdin, kun se on tarpeen käyttäjän aseman määrittämiseksi. Sama koskee kunnan asemaa julkisen vallan käyttäjänä. Kunnan asema erityisesti palvelujen järjestämisvastuun näkökulmasta on olennainen osa tutkimuksen sisältöä. Kunnan järjestämisvastuuta tarkastellaan kuitenkin vain niiltä osin kuin se on tarpeen käyttäjän aseman selvittämiseksi.

Kotihoidon palveluista esille nostetaan vain kotipalvelut eli sosiaalihuoltolain 20 §:n määrittämät asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon sekä muuhun tavanomaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista koskevat palvelut. Kotipalvelut kattavat tässä tutkimuksessa kodinhoitoavun ja tukipalvelut. Koska kotihoidon palveluista esille nostetaan vain kotipalvelut, kotisairaanhoido jää tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen ulkopuolelle jää näin ollen muut palvelusetelillä mahdollisesti tuotettavat palvelut. Kuitenkin tutkimuksen käsitellessä palvelusetelin asiakkaan oikeudellista asemaa, pätevät palveluseteliä koskevat reunaehdot kaikkiin palveluihin. Yksioikoisesti ei voida sanoa, että tutkimus koskettaisi vain kotipalveluiden asiakkaita, vaan samat asiakkaan asemaan vaikuttavat ja liittyvät tekijät koskevat luonnollisesti myös muiden palvelujen palveluseteliä käyttäviä asiakkaita. Toki huomioitava on, että kotipalveluissa palvelusetelin käyttöä rajaa jonkin verran sosiaalihuoltolain säädökset. Näihin perehdytään tutkimuksessa tarkemmin.

## **1.4 Tutkimusmenetelmät**

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmä on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeustieteen ja lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on tulkita ja systematisoida säädettyjä lakitekstejä ja oikeuskäytäntöä. Systematisointi ja tulkinta eivät kuitenkaan tapahdu samalla tavoin kuin lainsäätäjän tai tuomioistuimen tuomarin toiminta vaan siinä pyritään hakemaan mahdollisia oikeudellisia ongelmakohtia.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Husa–Pohjolainen 2008 s. 36 ja Tolonen 2003 s. 133

Lainopissa tapahtuvan systematisoinnin pätehtävä on järjestää edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää.<sup>20</sup> Tällaista uutta ilmaisua tutkimuksessa luo se ulottuvuus, että tutkimuksessa yhdistetään usean eri lain ja aihealueen tarkastelu ja tutkitaan sitä, millä tavoin näitä lain säädöksiä sovelletaan tosielämässä. Tutkimuksessa yhdistyy muun muassa julkiselle palveluntuotannolle asetetut asiakkaaseen kohdistuvat reunaehdot sekä yksityisen palveluntuotannon periaatteet. Näistä olemassa valmista lakitekstiä, mutta niiden yhteisvaikutuksen voidaan nähdä olevan sitä tulkintaa ja systematisointia, jota lainopillisessa tutkimuksessa vaaditaan.

Palvelusetelin käyttäjän oikeudellista asemaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä tullaan tulkitsemaan pääasiassa vallitsevan lainsäädännön ja lain valmisteluaineistojen pohjalta. Laintulkinnassa olennaista ovat myös oikeustapaukset. Oikeustapausten vähyys aihealuetta koskien jättää ne kuitenkin tutkimuksen ulkopuolelle, joten tutkimus tulee pohjautumaan tämän vuoksi pitkälti vallitsevaan lainsäädäntöön ja sen esitöihin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tähän mennessä käsitelty yksi tapaus koskien palveluseteliä. Tapaus ei suoranaisesti liity asiakkaan oikeusasemaan, joten siitä ei ole hyötyä tämän tutkimuksen kannalta.<sup>21</sup> Palvelusetelimallin käytännön kokeiluja koskevia raportteja ja jo tehtyjä empiirisiä tutkimuksia tullaan käyttämään hyödyksi. Lainopille tyypillinen tulkintaulottuvuus tulee esille aihealueen ja tutkimuskysymysten kautta. Kun tutkimuksessa pyritään selvittämään palvelusetelin käyttäjän oikeuksia ja velvollisuuksia, on selvää, että tarkastelu keskittyy vallitsevaan lainsäädäntöön sekä siihen, mitä rajoja ja reunaehtoja lainsäädäntö sekä laintulkinta luovat palvelusetelin käyttäjälle.<sup>22</sup>

Tutkimusmetodina käytetään myös tekstianalyysiä, jolloin pyritään löytämään lakitekstissä esiintyville määrittelemättömille sanoille merkityksiä.<sup>23</sup> Yhtenä tällaisena määrittelemättömänä sanana voidaan ajatella olevan kunnan järjestämisvastuun käsitteen määritteleminen palvelusetelimalissa suhteessa palvelusetelin käyttäjään.

Lainopillisen tutkimuksen lisäksi tutkimuksessa tulee olemaan jonkin verran oikeuspoliittisen tutkimuksen piirteitä. Oikeuspoliittinen tutkimus peilaa voimassa olevaa lainsäädäntöä yh-

---

<sup>20</sup> Aarnio 1989 s. 288-291

<sup>21</sup> Palvelusetelistä on yksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, KHO:2010:10. Tapaus liittyy palvelusetelin väärään käyttötarkoitukseen, eikä ratkaisua voida hyödyntää asiakkaan oikeusaseman tutkimiseen.

<sup>22</sup> Husa–Mutanen–Pohjolainen 2008 s. 20

<sup>23</sup> Husa–Mutanen–Pohjolainen 2008 s. 25

teiskunnan tavoitteenasetteluun ja pohtii sitä, millaista lainsäädännön pitäisi olla. Lisäksi oikeuspoliittinen tutkimus arvioi lainsäädännön vaikutuksia.<sup>24</sup> Oikeuspoliittinen tutkimus on tutkimusta, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun ja käytäntöihin<sup>25</sup>. Tutkimuksessa tullaan arvioimaan osittain myös sitä, antaako lainsäädäntö riittävän perustan palveluseteliasiakkaan asemalle ja oikeusturvalle sekä onko kunnan järjestämisvastuu aukoton suhteessa palvelusetelin käyttäjään.

Tutkimus rajoittuu julkis- ja yksityisoikeuden rajapinnalle. Julkisoikeuden johtavana periaatteena voidaan pitää julkisen vallan yksipuolista käyttämistä, jossa asetetaan yksityisille velvollisuuksia tai rajoituksia näiden suostumuksesta riippumatta. Erona on se, että yksityisautonomian piirissä käytetään sopimusvapautta, kun taas julkista valtaa käyttävä viranomainen toimii vain toimivaltasäännösten pohjalta ja niiden asettamissa rajoissa.<sup>26</sup> Tutkimuksessa tullaan selvittämään, millä tavoin julkisoikeus ja yksityisoikeus rajautuvat palvelusetelimallissa suhteessa asiakkaaseen.

---

<sup>24</sup> Husa–Mutanen–Pohjolainen 2005 s. 13 ja Ervasti 2007 s. 383

<sup>25</sup> Ervasti 2007 s. 382- 383

<sup>26</sup> Husa–Pohjolainen 2008 s. 33

## 2. KUNTA KOTIPALVELUJEN JÄRJESTÄJÄNÄ

### 2.1 Kunnan järjestämismvastuu sosiaalipalveluista

Kunnallinen sosiaalihuolto on muotoutunut viimeisen vuosisadan aikana laaja-alaiseksi kunnalliseksi sosiaalipolitiikaksi<sup>27</sup>. Sosiaalihuollon varhaisina muotoina voidaan pitää vaivashoitoa ja köyhäinhoitoa, jotka siirtyivät 1860-luvulla seurakunnilta kuntien tehtäväksi. Vuonna 1922 säädetty köyhäinhuoltolaki oli pitkään kuntien keskeinen sosiaalihuollon lakiperusta. 1930-luvun lopulta lähtien tilanne alkoi muuttua ja säädettiin keskeisiä lakeja lastensuojeluun, alkoholistien ja irtolaisten hoitoon. 1940–1950-luvuilla lainsäädäntöä uudistettiin radikaalimmin ja toiminta laajeni. Syntyi kunnallinen sosiaalihuolto, joka tarkoitti, että kuntien vastuulla oli silloisen huoltoavun, lastensuojelun, kotipalvelun sekä kehitysvamma-, vanhus-, alkoholisti- ja irtolaishuollon toteuttaminen.<sup>28</sup>

1980-luvulla säädetty sosiaalihuoltolain (710/1982) ja sen perusteella annetun asetuksen (607/1983) myötä kuntien sosiaalihuolto sai ajanmukaisen lainsäädäntökehyksen. Lain johdosta kuntien sosiaalihuollon valtion rahoitus ja suunnittelu sai yhtenäisemmän muodon. 1990-luvulla lakiuudistukset, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) uudistus ja uusi kuntalaki (365/1995), antoivat kunnille enemmän vapautta sosiaali- ja terveydenhuollon keinojen valinnassa, mutta eivät lakisäätteisten velvoitteiden toteuttamisessa.<sup>29</sup> 1940-luvulle saakka oli ajatuksena, että paikallisyhteisöt huolehtivat itse omista apua tarvitsevistaan itsehallintonsa puitteissa ja olemassa olevien voimavarojensa mukaan. Tämän jälkeen kunnan rooli kuitenkin muuttui enemmän valtion tavoitteiden toimeenpanijaksi.<sup>30</sup>

Sosiaalihuollon lainsäädännön kehittymisen myötä on havaittavissa, että kunnilla on merkittävä vastuu sosiaalihuollon palvelujen toteuttajina ja järjestäjinä. Seuraavaksi tarkastellaan tämän hetkisen lainsäädännön perustaa koskien kunnan järjestämismvastuuta sosiaalipalveluista.

---

<sup>27</sup> Kunnallisella sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan julkishallinnon toimintaa, jossa kunta toimii valtion antamien lakisäätteisten vastuiden toteuttajana sekä paikallisdemokratian toimintakenttänä. Kananoja ym. 2008 s. 13

<sup>28</sup> Kananoja ym. 2008 s. 43-44

<sup>29</sup> Kananoja ym. 2008 s. 48-50

<sup>30</sup> Kananoja ym. 2008 s. 52

Sosiaaliset oikeudet perustuvat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä Suomen perustuslakiin. Yleisesti puhutaan taloudellisista -, sivistyksellistä - ja sosiaalisista oikeuksista (TSS-oikeudet). Ne ovat keskeinen osa perustuslakiamme ja niiden on sanottu olevan jopa itseisarvo.<sup>31</sup> Sosiaaliset oikeudet sisältävät jokaisen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lisäksi Suomi on voimaansaattanut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksen koskien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Sopimuksen (SopS 6/1976) 9 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on tunnustettava jokaiselle oikeus sosiaaliturvaan.

Kunnan järjestämismääräyksen sosiaali- ja terveyspalveluista pohjautuu Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:ään. Lainkohdan 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säädos sisältää tavoitteellisuuteen velvoitteen julkista valtaa kohtaan. Säädöksen sanamuoto ei kuitenkaan sido sosiaaliturvan järjestämistapaa, vaan se edellyttää vain riittävyyttä.<sup>32</sup> Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa kokonaisuutena, vaikka lainsäätäjällä onkin delegoinut järjestämismääräyksen monista sosiaalihuollon palveluista kunnille. Kunnalla on järjestämismääräyksen sille annetuista sosiaalipalveluista, mutta valtion tulee varmistaa kunnille riittävät taloudelliset edellytykset perustuslain mukaisten oikeuksien toteuttamiseen. Valtio ei vapaudu perusoikeuksien toteuttamisen vastuusta, vaan valtiolla on rahoitusvastuu.<sup>33</sup>

Perustuslain 19.3 § velvoittaa julkista valtaa kollektiivisesti. Kunnille säädetty pakolliset tehtävät eivät saa tehdä tyhjäksi kuntien oikeutta päättää omasta taloudestaan. Mikäli valtio ei osallistu riittävästi tehtävien rahoittamiseen valtionosuuksin, kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan vaarantuu.<sup>34</sup> Kun tarkastellaan erityisesti kuntien sosiaalihuollon lakisääteisiä palveluja, korostuu kuntien rooli kansalaisten oikeuksien ja valtakunnallisten suositusten toimeenpanijana<sup>35</sup>. Koko kunnallisen sosiaalipolitiikan voidaan nähdä perustuvan kuntalain 1 §:ään, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan.

---

<sup>31</sup> Saraviita 2011 s. 267

<sup>32</sup> Saraviita 2011 s. 273

<sup>33</sup> Matikainen 2014 s. 23

<sup>34</sup> Tuori-Kotkas 2008 s. 213

<sup>35</sup> Kananoja ym. 2008 s. 30



Kuntalain 2.1 § säättää kunnan tehtävistä seuraavaa: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla”. Kunnan toimiala ja tehtävät on jaettu yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Yleinen toimiala sisältää tehtävät, jotka kunta voi ottaa omilla päätöksillään hoidettavakseen, kun taas erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä on säädetty lailla.<sup>36</sup> Sosiaalipalvelujen ja tässä tutkimuksessa käsiteltävien kotipalvelujen järjestäminen on yksi tällainen kunnille lailla säädetty pakollinen tehtävä.

Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sosiaalipalvelut asukkailleen. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan henkilöä, jolla on väestökirjalaisissa (141/1969) tarkoitettu kotipaikka kyseisessä kunnassa. Mikäli henkilöllä ei ole kotipaikkaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana missä hän oleskelee. Sosiaalihuoltolain 13 § määrää kunnalle erityisen lailla säädetyn tehtävän sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Kunnalla on näin ollen laissa säädetty järjestämisvastuu sosiaalipalveluista. Kunnan järjestämisvastuun alaan kuuluvat sosiaalihuoltolain 17 §:ssä määritellyt tehtävät kuten sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito ja omaishoidon tuki. Lisäksi kunnan on järjestettävä myös suuri määrä muita sosiaalipalveluita, joista on säädetty erikseen<sup>37</sup>. Kun tarkastellaan kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia, on pidettävä erillään palvelujen järjestämisvastuu ja palvelun tuottaminen. Kunnan järjestämisvastuulla tarkoitetaan vastuuta siitä, että palveluja on kunnan asukkaiden saatavilla. Konkreettisesti järjestämisvastuu tarkoittaa useimmiten viranomaistehtäviä, valvontaa ja rahoituksesta sopimista.<sup>38</sup>

Kuntien lakisääteiset tehtävät voidaan jakaa viranomaistehtäviin ja palvelutehtäviin. Viranomaistehtävät ovat sellaisia, joihin kunnilla on erityinen velvollisuus, jossa kunta käyttää julkista valtaa ja tekee lain nojalla päätöksiä. Nämä tehtävät koskettavat yksityisen kuntalaisen tai asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Päätösprosessin tulisi viranomaistehtä-

---

<sup>36</sup> Harjula – Prättälä 2012 s. 115

<sup>37</sup> Tällaisia erikseen säädettyjä sosiaalipalveluja ovat lasten ja nuorten huolto, lasten päivähoido, kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvat palvelut, lastenvalvojalle säädetty tehtävät ja muut isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet, elatusavun turvaaminen, ottolapsineuvonta, perheasioiden sovittelu, lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvat toimenpiteet, muut sosiaalipalvelut sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) säädetty tehtävät. Narikka 2001 s. 124

<sup>38</sup> Harjula–Prättälä 2012 s. 157

vissä pysyä kunnassa (tai kuntayhtymässä tai muussa kuntalain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä). Tehtävää ei tällöin saa antaa esimerkiksi yritysten tai yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi.<sup>39</sup> Perustan tälle luo perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisen vallan antaminen on sidottu viranomaiseen siksi, että viranomaisen toimintaa ohjaa lainalaisuusperiaate, johon kytkeytyy virkavastuu. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen on osaltaan myös viranhaltijan keskeinen velvollisuus. Laissa säädettyjä tehtäviä ei voida siirtää kunnilta ulkopuolisille palveluntuottajille kuin vain lain nojalla.<sup>40</sup>

Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta voi hankkia lakisääteisten tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja muiltakin palvelujen tuottajilta, kuten esimerkiksi yksityisiltä palvelun tuottajilta. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4 § antaa lähes rajattomat mahdollisuudet kunnalle sosiaali- ja terveystalveluiden hankkimiseen muilta palvelun tuottajilta<sup>41</sup>. Lain 4.1 § kohta 5 säättää palvelusetelin olevan yksi tällainen kunnalle mahdollinen tapa hankkia sosiaali- ja terveystalveluita. Vaikka palvelujen hankkimisen mahdollisuudet ovat kunnilla laajat, rajoittaa palvelujen hankintaa julkista valtaa sisältävät tehtävät. Kunnan viranomaisten tulee käyttää itse heille kuuluvaa toimivaltaa.<sup>42</sup> Kunnan järjestämisvastuussa keskeistä on se, että kunta vastaa viimekädessä lakisääteisistä talveluista, vaikka se voikin hankkia talvelut organisaationsa ulkopuolelta.

## **2.2 Sosiaalitalvelujen tarveperusteisuus ja määrärahasidonnaisuus**

Sosiaali- ja terveystalveluita koskeva perustuslain 19.3 § ei edellytä, että talvelut olisi turvattava subjektiivisina oikeuksina. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan tässä yhteydessä etuutta, jonka jokainen säädetyin edellytyksin varustettu on oikeutettu saamaan.<sup>43</sup> Säännöksen keskeisenä lähtökohtana on riittävyys. Riittävänä pidetään tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle

---

<sup>39</sup> Anttiroiko ym. 2007 s. 60

<sup>40</sup> Harjula – Prättälä 2012 s. 158

<sup>41</sup> Harjula – Prättälä 2012 s. 160

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ks. Huhtanen 1993 s. 23-24

edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Sosiaali- ja terveydenhuolto on tavallisen lain tasolla säädetty kuntien tehtäväksi. Kuntien yleinen järjestämisvelvollisuus ei synnytä palvelua tarvitsevalle subjektiivista oikeutta palveluun, vaan sosiaalihuollon subjektiiviset oikeudet rajoittuvat lähinnä lasten päivähoitoon, eräisiin lastensuojelulain mukaisiin tukimuotoihin, vaikeavammaisille vammaispalvelulaissa turvattuihin etuuksiin ja kehitysvammaisten erityishuoltoon.<sup>44</sup> Kunnallisessa sosiaalihuollossa onkin nähtävissä subjektiivisiin oikeuksiin perustuvia palveluja sekä muita kuin subjektiivisiin oikeuksiin perustuvia palveluja.

Ihmisoikeussopimusten määräykset ja perustuslain 2 luvun TSS-oikeussäännökset eivät vahvasta velvoittavuudestaan huolimatta perusta välttämättä välittömästi yksilölle subjektiivisia oikeuksia sosiaalisiin etuuksiin, vaan nämä subjektiiviset oikeudet tulevat lainsäädännöstä. Toki perustuslain 2 luvun säännöksillä on tulkintavaikutuksensa tavalliseen lainsäädäntöön ja ne täsmentävät subjektiivisten oikeuksien sisällöllistä ja henkilöllistä ulottuvuutta.<sup>45</sup> Eroa subjektiivisten ja muiden kuin subjektiivisina oikeuksina turvattujen etuuksien välillä on paikoin vaikea hahmottaa. Yleisenä ohjeena voidaan pitää sitä, että subjektiivisina oikeuksina taatut sosiaaliset oikeudet ovat sitä vahvempia, mitä täsmällisemmin niiden saamisedellytykset ja sisältö on lainsäädännössä määritelty.<sup>46</sup>

Tuori ja Kotkas ovat vuonna 2008 ilmestyneessä Sosiaalioikeus -teoksessaan eritelleet sosiaalietuudet jaotellen ne subjektiivisina oikeuksina turvattuihin etuuksiin ja muihin kuin subjektiivisina oikeuksina turvattuihin etuuksiin seuraavalla tavalla:

”A. Subjektiivisina oikeuksina turvatut etuudet

- (1) standardoidut toimeentuloturvan etuudet
- (2) tulosidonnaiset toimeentuloturvan etuudet
- (3) sosiaalihuollon tarveperusteiset etuudet.

B. Muut kuin subjektiivisina oikeuksina turvatut etuudet

---

<sup>44</sup> Tuori 2011 s. 749-750

<sup>45</sup> Tuori – Kotkas 2008 s.242

<sup>46</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 244

(4) sosiaalihuollon määrärahasidonnaiset lakisääteiset etuudet

(5) kunnan vapaaehtoisesti järjestämät sosiaalihuollon etuudet.<sup>47</sup>

Standardoituihin toimeentuloturvan etuuksiin Tuori ja Kotkas luokittelevat esimerkiksi lapsilisät ja työeläkkeet. Tulosidonnaisen toimeentuloturvan etuuksiin voidaan luokitella asumistuki. Tarveperusteiset sosiaalihuollon etuudet ovat ryhmänä vaikein, sillä etuudet tarvitsijan oikeusasemaa koskevat rajanveto- ja tulkintaongelmat paikantuvat kunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunnat joutuvat ensinnäkin punnitsemaan mitä tarveperusteisuus tarkoittaa ja miten suhtaudutaan tulorajoihin. Toisena ongelmana on subjektiivisten etuuksien erottaminen määrärahasidonnaisista lakisääteisistä etuuksista. Raja subjektiivisten etuuksien ja määrärahasidonnaisten lakisääteisten etuuksien välillä on paikoin ongelmallinen. Kunnat joutuvat pohtimaan määrärahasidonnaisissa lakisääteisissä etuuksissa tulorajojen käyttämistä tarpeen osoittamisena. Lisäksi kuntien on tehtävä punninta sen suhteen, mikä on palvelun tarvitsijan tarve palveluun.<sup>48</sup>

Määrärahasidonnaisia sosiaalipalveluita on kuvattu tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuviksi palveluiksi, kun taas subjektiivisina oikeuksina turvattujen oikeuksien on kuvattu olevan laillisuusharkintaan perustuvia. Määrärahasidonnaisista sosiaalipalveluista kunnalla on liikkumavaraa sen päättäessä talousarviossaan määrärahoista sekä arvioidessaan etuuksien tarvetta. Harkintaa kuitenkin sitovat yleisestä järjestämisvelvollisuudesta annetut säädökset ja oikeusperiaatteet.<sup>49</sup> Pääsääntöisesti kunnalliset sosiaalipalvelut perustuvat talousarviossa määritettyihin määrärahoihin. Määrärahasidonnaisuuden lisäksi etuuden myöntämiseen vaikuttaa palvelun hakijan tarve, jolloin puhutaan etuuden tarveperusteisuudesta.

Määrärahasidonnaisuus on sidottu kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen. Sosiaalihuoltolain 17 §:n luettelemat sosiaalihuollon tehtävät ovat esimerkkejä tällaisista yleiseen järjestämisvelvollisuuteen perustuvista etuuksista. Yleinen järjestämisvelvollisuus sitoo kuntaa toimintapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa ja talousarviokäsittelyssä. Kääntöpuolena on, että kunta ei ole velvollinen myöntämään laissa säädettyä, mutta subjektiivisten oikeuksien ulkopuolelle jätettyä etuutta, mikäli sen talousarviossaan varaama määräraha on loppunut.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 244-251

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

Kun subjektiivisena oikeutena turvattu etuus on myönnettävä vaikka määrärahaa ei ole, määrärahasidonnaista etuutta ei tarvitse myöntää mikäli tarkoitukseen varatut määrärahat ovat loppuneet. Käytäntöä selittää yleisesti omaksuttu tulkinta, jonka mukaan yleinen järjestämisvelvollisuus edellyttää tarvearviointia ja tarvearviointi puolestaan perustuu kunnan oikeuteen päättää taloudestaan. Toisin sanoen kunta voi evätä etuushakemuksen yleiseen järjestämisvelvollisuuden alaisissa etuuksia koskevissa käsittelyissä vedoten määrärahojen loppumiseen.<sup>51</sup>

## 2.3 Kunnallinen kotipalvelu

### 2.3.1 Kotipalvelut osana kunnan sosiaalipalveluita

Sosiaalihuoltolain 17.1 §:n kohdan 3 mukaan kotipalvelut ovat osa kunnallisia sosiaalipalveluja ja kunnan on huolehdittava kotipalveluiden järjestämisestä. Kotipalvelut kuuluvat yleisten sosiaalipalvelujen piiriin samoin kuin sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävä toiminta ja heidän työtoimintansa.<sup>52</sup> Sosiaalihuoltolain 21 § puolestaan määrittää edellytykset kotipalvelun saamiselle siten, että kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista.<sup>53</sup>

Kunnalliset sosiaalipalvelut ovat usein määrärahasidonnainen etu, jossa tarveperiaatteella on keskeinen rooli. Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää määrärahasidonnaista etuutta, vaikka hakija täyttäisi saamisedellytykset, ja vaikka määrärahaa olisi vielä jäljellä. Päätös on tehtävä laillisuusharkinnan nojalla noudattaen etuuksien saamisedellytyksiä ja niiden sisällöstä annettuja säännöksiä sekä sitovia oikeusperiaatteita. Päätöksessä on lisäksi otettava huomioon kunnan talousarvio ja sitä täsmentävät toimintapolitiikan tason päätökset. Vainhoitovuoden alkupuolella etuutta hakevan lievä tarve voi estää etuuden myöntämisen, jos

---

<sup>51</sup> Ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 248

<sup>52</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 261

<sup>53</sup> Sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan ”Kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista.”

kunta katsoo että määrärahaa on säästettävä myöhempiä hakijoita varten, jotka saattavat olla kipeämmin avun tarpeessa.<sup>54</sup>

Kotipalvelut jäävät kunnan palveluntuotannossa tarveperusteisuuden ja subjektiivisina oikeuksina turvattujen oikeuksien rajapinnalle. Kotipalvelut perustuvat tarveharkintaan, mutta saattavat luoda henkilölle subjektiivisen oikeuden. Sosiaalihuollon asiakkailta ei ole subjektiivista oikeutta sosiaalihuoltolaissa säänneltyihin avopalveluihin, vaan palvelut ovat lähtökohtaisesti määrärahasidonnaisia<sup>55</sup>. Toisaalta perustuslain 19.1 § koskien ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon yksittäisessä tapauksessa aiheuttaa subjektiivisen oikeuden esimerkiksi kotipalveluina järjestettävään vanhuksen hoitoon.<sup>56</sup> Tällöin on kyse rajanvetotilanteesta, jolloin sosiaalihuollon määrärahasidonnainen tarveperusteinen kunnallinen sosiaalietuus muuntuu tarveperusteiseksi subjektiivisena oikeutena turvatuksi etuudeksi.

Kotipalvelut ovat osa asiakkaan perustuslaillisia oikeuksia yhdenvertaisista ja riittävästä sosiaalipalveluista. Kotipalveluiden saantia koskeva oikeus pohjautuu perustuslain 19.3 §:n kohtaan, jonka mukaan jokaiselle on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Sosiaali- ja terveystalvet koskeva perustuslain 19.3 §:n toimeksianto ei kuitenkaan edellytä, että lainsäätäjän olisi turvattava nämä talvet subjektiivisina oikeuksina. Ero subjektiiviseen oikeuteen on nähtävissä esimerkiksi perustoimeentulon turvaa koskevasta perustuslain 19.2 §:stä, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.<sup>57</sup> Perustuslain 19.3 § riittävästä sosiaali- ja terveystalvet voidaan pitää ilmaisultaan väljempänä kuin perustuslain 19.2 §:n ilmaisua perustoimeentulon turvasta. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveystalvet ja erityisesti tässä tutkielmassa tarkasteltavat kotipalvelut eivät ole kaikille myönnettävä subjektiivinen oikeus

Tarveperusteisen etuuden myöntäminen ja sen sisällön tai tason määrittäminen edellyttää yksilö- tai perhekohtaista tarvearviointia. Sääntelyssä on turvauduttava väljiin tapauksittaiselle arvioinnille sijaa antaviin säännöksiin. Etuuden määrärahasidonnaisuuden voi päätellä

---

<sup>54</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 251-252

<sup>55</sup> Narikka 2001 s. 212

<sup>56</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 262

<sup>57</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 236-237

lainkohdan muotoilusta.<sup>58</sup> Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 17.1 §:n 3 kohdan mukaan kunnan on huolehdittava kotipalveluiden järjestämisestä. Sanamuoto ei velvoita samalla tavoin kuin esimerkiksi perustuslain 19.2 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan. Lainkohtien erona on se, että perustuslain 19.2 § antaa selkeän yksilöön kohdistuvan oikeuden, kun taas sosiaalihuoltolain 17 §:n kotipalvelut on säädetty kunnan yleiseksi velvollisuudeksi järjestää, ei niinkään jokaisen oikeudeksi.

Sosiaalipalveluille ominainen tarveharkinta on kotipalveluissa paikoin ongelmallinen hyvinvointioikeuksien toteutumisen kanalta. Hyvinvointioikeuksilla tarkoitetaan etuuksia, joiden saaminen perustuu avun ja palvelun tarpeeseen ja laintekstistä on tulkittavissa, että siihen on oikeus. Tarvetta arvioidessaan viranomaiset käyttävät laajaa harkintavaltaa sen suhteen, kenelle etuus myönnetään ja minkä sisältöisenä etuus annetaan. Itsenäiseen harkintavallan käyttöön voidaan ajatella sisältyvän mielivallan käytön mahdollisuus. Toisaalta tarveharkinnalla pyritään joustavuuteen ja asiakkaiden tarpeet huomioon ottaviin lähtökohtiin ja periaatteisiin.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 246

<sup>59</sup> Huhtanen 1993 s. 39-40

Kotipalvelun käsite määritellään sosiaalihuoltolaissa. Lain 20 §:n mukaan kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Sosiaalihuoltolain hallituksen esityksen mukaan sosiaalihuoltolain tavoitteena on väestön sosiaalisen turvallisuuden ja suoriutumisen ylläpitäminen ja edistäminen.<sup>60</sup> Sosiaalihuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä 102/1981 kerrotaan tyhjentävästi mitä kotipalveluilla tarkoitetaan. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa koskien 20 §:ää määritellään kotipalvelujen sisältö seuraavasti:

”Kotipalveluilla tarkoitetaan henkilön kotona tai sen ulkopuolella suoritettuja henkilöön tai hänen perheeseensä kohdistuvia toimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi:

- 1) lasten hoitoa ja kasvatusta;
- 2) asunnon lämmitystä sekä asunnon ja muun asuinympäristön puhtaana- ja kunnossapitoa;
- 3) ruokailun järjestämistä, kuten aterioiden valmistusta, ruokatarvikkeiden hankintaa tai edellytysten luomista asunnon ulkopuolella tapahtuvaa ruokailua varten;
- 4) vaatehuollon järjestämistä, kuten vaatteiden pesua, korjausta tai muuta kunnossapitoa tahi tällaisten palvelusten hankkimista asunnon ulkopuolelta;
- 5) henkilökohtaista puhtaanapitoa, kuten kylpemistä, saunomista, hiusten- ja jalkojen hoitoa tahi tällaisten palveluiden hankkimista asunnon ulkopuolelta;
- 6) sosiaalisen kanssakäymisen edistämistä, kuten tietojen ja tiedonantojen vastaanottamista ja lähettämistä (esimerkiksi siirtopuhelimen hankinta) sekä edellytysten luomista osallistumiselle virkistys- ja vapaa-ajantoimintaan;
- 7) saattajan järjestämistä edellä 3-5 kohdissa tarkoitettujen toimintojen tai sosiaaliturvaan kuuluvien palvelujen henkilökohtaiseen hyväksikäyttämisen mahdollistamiseksi;
- 8) tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvaa tarpeellista liikkumista tukevaa ja avustavaa toimintaa; ja
- 9) muita sellaisia toimintoja, joista suoriutuminen edellyttää yksilöllistä hoivaa, apua tai muuta huolenpitoa.”

<sup>60</sup> HE 102/81 s. 5



Sosiaalihuoltolain kotipalveluita koskevien säädösten taustalla on mitä ilmeisimmin ollut tarve sulkea lainsäädännön aukkoja osin, kuin esimerkiksi erityislait eivät riitä takaamaan palveluita sitä tarvitsevalle. Hallituksen esityksessä todettiin muun muassa yksityiskohtana kuljetuspalvelut, joita järjestetään joillekin sosiaalihuollon asiakkaille erityislakien perusteella. Esityksen perusteluiden mukaan ilman sosiaalihuoltolain säädöstä kotipalveluista yhteiskunnan järjestämien kuljetuspalveluiden ulkopuolelle jäisi paljon sellaisia henkilöryhmiä, joille ei erityislakien mukaan kuulu kuljetuspalveluita, mutta jotka kuitenkin tarvitsevat niitä selviytyäkseen tavanomaisesta ja totunnaisesta elämästä.<sup>61</sup> Kuljetuspalveluiden lisäksi voidaan olettaa, että näin on myös monen muunkin kotipalveluna annettavien sosiaalietuuksien kohdalla.

### **2.3.2 Kotipalvelujen asiakasryhmät**

Kotipalveluissa on erotettavissa erilaisia asiakas- ja käyttäjäryhmiä. Eri asiakas- ja käyttäjäryhmien kotipalvelujen saantia tukevaa ja koskevaa lainsäädäntöä on erityislaeissa. Jotta voidaan tarkastella palvelusetelin käyttäjän asemaa kotipalveluissa, on tärkeää hahmottaa kotipalvelujen eri käyttäjäryhmät ja niihin liittyvät erityistarpeet. Alla esitetään yksi ryhmittelyvaihtoehto, miten kotipalvelujen käyttäjäryhmät voidaan erotella.

*Ikäihmisten palveluilla* autetaan kotona asuvia iäkkäitä ihmisiä päivittäisissä askareissa, joista he eivät alentuneen toimintakyvyn vuoksi enää selviydy omin voimin. Samalla mahdollistuu iäkkään henkilön asuminen omassa kodissa mahdollisimman pitkään. Avustaminen tarkoittaa muun muassa avustamista pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, vaate- ja ruoka-huollossa, kodinhoidossa, asioinnissa ja liikkumisessa.<sup>62</sup> Ikäihmiset ovat kotipalveluiden suurin käyttäjäryhmä. Vanhuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on kotona tai kodinomaisissa olosuhteissa tapahtuvan tarpeita vastaavan asumisen turvaaminen kaikille ikäihmisille niin, että asumista tukevat tarvittaessa itsenäistä selviytymistä edistävät apuvälineet sekä riittävä apu ja huolenpito.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> HE 102/81 s. 18

<sup>62</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Valvontaohjelmia 7:2012 s. 9.

<sup>63</sup> Narikka 2001 s. 212

*Lapsiperheiden* palveluilla tuetaan asumista, henkilökohtaista hoivaa ja huolenpitoa, lasten hoitoa ja kasvatusta sekä muuta tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvia tehtäviä ja toimintoja. Lapsiperheiden kotipalveluilla voidaan tarkoittaa myös esimerkiksi vanhempien avustamista arkirutiineissa vahvistamalla vanhempien arjen taitoja kuten avustamista päivärhythmin löytämisessä, lapsen perushoidossa, lapsen tarpeiden huomioimisessa, ravitsemuksessa ja kodinhoidossa. Lapsiperheiden kotipalvelun tarkoitus on olla ennaltaehkäisevää työtä, mutta sitä voidaan antaa myös perheen kriisitilanteessa.<sup>64</sup> Lapsiperheiden kotipalvelu vähenyi 1990-luvun kuluessa merkittävästi ja eräissä kunnissa kotipalvelu siirrettiin kokonaan vanhustenhuollon toimialaan. Sosiaalihuoltolain kotipalveluita koskevilla säännöksillä pyrittiin saamaan vanhukset ja muut kodinhoitopalveluita tarvitsevat yhdenvertaiseen asemaan lapsiperheiden kanssa. Lapsiperheiden kotipalvelut jäivät kuitenkin ikääntyneiden vanhusten ja vammaisten kotipalveluiden varjoon vastoin sosiaalihuoltolain tarkoitusta.<sup>65</sup>

*Vammaisten ja pitkäaikaissairaiden* kotipalveluilla tarkoitetaan avustamista sellaisissa arkisissa toiminnoissa, joista henkilö ei itse suoriudu ilman toisen henkilön apua ja tukea. Tällaista avustamista on päivittäistoiminnoissa avustaminen kuten pukeutuminen, henkilökohtaisen hygienian hoitaminen, vaate- ja ruokahuolto, kodinhoito, asiointi ja liikkuminen.<sup>66</sup> Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) (myöhemmin vammaispalvelulaki) ja lakia koskeva asetus (759/1987) säätävät vammaisten henkilöiden oikeudesta palveluihin ja tukitoimiin, joita he tarvitsevat toimiakseen yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Lain tarkoituksena on estää ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja. Vammaispalvelulaki on kuitenkin toissijainen suhteessa sosiaalihuoltolain takaamiin kotipalveluihin<sup>67</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalihuoltolain säädöksiä koskien kotipalveluita sovelletaan ensin. Mikäli tarve vaatii, sovelletaan tämän jälkeen vammaispalvelulakia.

*Mielenterveys- ja päihdehuollon* asiakkaat tarvitsevat kotipalveluina tuotettuja palveluja tukemaan ja auttamaan arjen hallinnassa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä. Kotipalvelun avulla voidaan järjestää esimerkiksi ruokapalvelua, kodin- ja taloudenhoitoa, sosiaalisten suhteiden

---

<sup>64</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Valvontaohjelmia 7:2012 s.10

<sup>65</sup> Narikka 2001 s. 146

<sup>66</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Valvontaohjelmia 7:2012 s. 11

<sup>67</sup> Vammaispalvelulain 4.1 §:n mukaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitettulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti tämän lain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

ylläpitoa ja osallisuutta.<sup>68</sup> Päihdehuoltolain (41/1986) 3.1 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päihdehuoltolaki on luonteeltaan puitelaki. Päihdehuoltolain 6.1 § konkretisoi puitelain luonnetta. Lainkohdan mukaan päihdehuollon palveluja on järjestettävä yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kehittämällä sekä antamalla erityisesti päihdehuoltoon tarkoitettuja palveluja. Lainkohta säätää hyvin väljästi päihdehuollon asiakkaiden kotipalveluista. Sekä mielenterveys- että päihdehuollon asiakkaiden kotipalvelut ovat mitä ilmeisimmin muuta hoitoa tukevaa toimintaa. Tarkoituksena on auttaa selviytymään arjesta esimerkiksi laitoshoidon jälkeen.

Kotipalvelujen perimmäisenä tarkoituksena on kaikkien asiakasryhmien kohdalla lisätä toimintakykyä ja parantaa elämänlaatua. Lapsiperheiden kotipalvelujen tavoitteena on lisäksi ennaltaehkäisy ja perheen omien voimavarojen vahvistaminen.<sup>69</sup> Kotipalvelujen eri käyttäjäryhmien myötä on oletettavaa, että palvelun tarve ja tavoitteet eivät ole samanlaisia eri käyttäjäryhmissä. On myös huomioitava, että käyttäjäryhmien rajat eivät ole selkeät, esimerkiksi ikäihmisillä saattaa olla päihdeongelmia. Tällöin ryhmittely on vaikeaa, ja se on vain yksi vaihtoehto selkiyttää ja hahmottaa kotipalveluiden käyttäjät.

### **2.3.3 Palvelutarpeen tunnistaminen ja hoitoon pääsy**

Kunnan tehtävänä on arvioida ja tunnistaa asiakkaan palvelutarve kotipalveluihin. Yhteydenotto sosiaaliviranomaisiin käynnistää velvollisuuden arvioida sosiaalipalvelujen tarve. Palvelutarpeen arviointi ja suunnittelu alkaa asiakkaan oman tahdon, toivomusten ja yksilöllisten tarpeiden selvittämällä. Keskeistä on asiakkaan oman toimintakyvyn arviointi, joka tehdään asiakkaan kotona, jotta saataisiin selkeä kuva asiakkaan arjesta selviytymisestä.<sup>70</sup>

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on valtakunnallisessa valvontaohjelmassaan vuosille 2012-2014 ”Kotiin annettavat palvelut ja hoito” luetellut palvelutarpeen arviointiin vaikuttavia tekijöitä. Valvontaohjelman mukaan toimintakyvyn eri ulottuvuuksien

---

<sup>68</sup> Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto. Valvontaohjelmia 7:2012 s. 9-11

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Esitteet 6:2012 ja Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Valvontaohjelmia 7:2012 s. 22-23

kuten fyysisten-, kognitiivisten-, psyykkisten- ja sosiaalisten- sekä ympäristötekijöiden kattava arviointi on keskeistä. Samoin asiakkaan ja/tai omaisen esittämä palvelutarve, kodin ja ympäristön esteettömyysarviointi, moniammatillinen yhteistyö arvioinnin tekemisessä sekä arvioinnissa käytettävien mittareiden huolellinen valinta ovat arviointia tehtäessä merkityksellisiä.<sup>71</sup>

Suunniteltaessa ja toteutettaessa kotipalvelua, palvelu- ja hoitosuunnitelma on keskeinen väline. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus, tai jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lainkohta velvoittaa suunnitelman laatimiseen oli kyseessä sitten julkinen tai yksityinen sosiaalipalvelu<sup>72</sup>.

Koska kotipalvelut ovat kunnan tarveharkintainen palvelu, on mahdollista, että kuntien välillä on eroja palvelun myöntämisen suhteen. Toisaalta palvelutarpeen arviointi tehdään asiakkaan kotona ja arvioinnin tekee sosiaaliviranomainen yhdessä palvelun tarvitsijan kanssa. Lähtökohtaisesti tulee toki ajatella, että arviointi tehdään objektiivisesti. Eroja saattaa ilmetä ainakin siinä kohtaa, kun palvelun tarvitsija täyttää kriteerit, mutta kunnan määrärahat ovat loppuneet.

Kun kotipalvelua myönnetään yksittäiselle asiakkaalle, kunta joutuu ensin tulkitsemaan, onko palvelun tarvitsijalla subjektiivinen oikeus palveluun vai ei. Mikäli ei, tämän jälkeen kunta joutuu määrittämään palvelutarpeen ja suhteuttamaan tarpeen käytettävissä oleviin määrärahoihin. Palvelutarpeen arviointia tehtäessä viranomaisen on huomioitava yleiset oikeusperiaatteet ja tehtävä punnintaa myös tämän osalta. Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ja syrjimättömyys määrärahasidonnaista etuutta myönnettäessä saattanee luoda haasteita toteutuakseen.

---

<sup>71</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Valvontaohjelmia 7:2012 s. 24

<sup>72</sup> Ibid.

### 3. PALVELUSETELI KUNTAPALVELUJEN TUOTTAMISMUOTONA

#### 3.1 Palvelusetelin pääpiirteet

##### 3.1.1 Palvelusetelijärjestelmän muotoutuminen

Kunnallisten palveluiden yksityistämisen ja ulkoistamisen juuret ovat 1990-luvulla, jolloin suomalainen hyvinvointivaltio oli murrosvaiheessa ja jouduttiin pohtimaan kuntien perusteh- täviä. Resurssit vähenivät, mutta julkisten palvelujen palvelutaso ja laatu haluttiin pitää hyvä- nä.<sup>73</sup> Murrosvaihetta on kutsuttu myös julkisen sektorin reformiksi, jossa keskeisenä tavoit- teena olivat julkisen sektorin kasvun rajoittaminen ja markkinoiden alueen laajentaminen. Reformin taustavaikuttajana ratkaisuja haettaessa oli uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management) kutsuttu oppi, mikä tarkoitti julkisen sektorin menokuria, markkinasektorille ominaisten ohjaus- ja johtamismekanismien käyttöönottoa, julkisten toimintojen yksityistä- mistä ja markkinaehtoistumista.<sup>74</sup> Näiden pohjalta syntyi erilaisia peruspalveluiden tuottamis- ja järjestämistapoja, jossa huomioitiin valinnanvapaus sekä kilpailu. Palvelusetelin käyttöön ottaminen oli yksi seuraus kunnallisten palveluiden uudelleenorganisoinnista, jossa olen- naista oli laaja ja hyvin toimiva yhteistyö yksityissektorin kanssa.<sup>75</sup>

Palvelujen tuotantotavan muutos on ollut nopea. Vuonna 2001 Marja Sutelan Oikeus- lehteen kirjoittamassa artikkelissa todetaan olevan laaja yhteisymmärrys ja näkemys siitä, että tär- keimmät kunnalliset peruspalvelut, kuten vesihuolto ja terveystarkastus, on pidettävä tiukasti julkisen sektorin kontrollissa, mutta näitä koskevia tukipalveluita voidaan hankkia yksityisil- tä.<sup>76</sup> Tilanne on kuitenkin muuttunut ja vuoteen 2014 mennessä jotkut kunnat ovat tehneet mittaviakin koko kunnan toimialaa koskevia sosiaali- ja terveystalouden kokonaisulkois- tuksia.<sup>77</sup> Myös palvelusetelien käyttö on yleistynyt ja laajentunut jatkuvasti.

---

<sup>73</sup> Sutela 2001 s. 421-426

<sup>74</sup> Uotinen 2009 s. 14

<sup>75</sup> Sutela 2001 s. 421-426

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Esimerkiksi Tohmajärven, Rääkkylän, Puolangan, Mänttä-Vilppulan ja Siuntion kunnat ovat jo toteuttaneet sosiaali- ja terveystalouden laajoja kokonaisulkoistuksia. Aho, Tuomas – Junnila, Maijaliisa, Kuntalehti kohta Pienten kuntien sosiaali- ja terveystalouden kokonaisulkoistuksissa riskejä järjestämisvastuun toteutumiselle. 24.3.2014

Palvelusetelin ensimmäiset kokeilut aloitettiin Englannissa 1980-luvulla. 1990-luvulla EU-alueella aloitettiin erilaiset palvelusetelisovellutuksia koskevat kokeilut. Sovellutusten tavoitteena on EU-maissa ollut valinnanvapauden lisääminen, palvelutuotannon tehostaminen ja työllisyyden parantaminen.<sup>78</sup> Palveluseteliä koskevat tavoitteet vaihtelevat maittain, mikä on johtanut siihen, että palveluseteliä koskevat käytänteet ja palvelut joihin niitä käytetään, eroavat jonkin verran toisistaan.<sup>79</sup>

Ruotsissa huomio on kiinnitetty laajemmin ja yleisemmin kuntalaisten ja asiakkaiden valinnanvapauteen sen sijaan, että lähtökohtana olisi ollut puhtaasti keskittyminen palveluseteliin. Ruotsissa ei ole yksittäistä lainsäädäntöä koskien palveluseteliä, vaan toiminta perustuu kundval –järjestelmään ja lainsäädännöllisenä pohjana on palvelujen valinnanvapauteen perustuva laki (Lag om valfrihetsystem). Kundval –järjestelmän idea on kuitenkin hyvin lähellä palveluseteliä. Siinäkin asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan järjestelmään valittujen palveluntuottajien joukosta.<sup>80</sup>

Suomessa palveluseteliä koskeva lainsäädäntö otti suuren askeleen, kun vuonna 2003 tuli vireille hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 12 §:n muuttamisesta. Lakimuutokset mahdollistivat sen, että palvelusetelillä on ylipäänsä mahdollista toteuttaa sosiaali- ja terveystalvveluja sosiaalihuoltolain mukaisissa kotipalveluissa.<sup>81</sup> Joissain kunnissa palveluseteli oli ollut käytössä jo ennen lain voimaan tuloa. Tällöin noudatettiin ostopalveluja koskevaa lainsäädäntöä. Ostopalvelut ja palvelusetelin käyttäminen kuitenkin eroavat toisistaan, joten oli tarve selkiyttää lainsäädäntöä.<sup>82</sup>

Palveluseteliä koskevien lakimuutosten taustalla oli sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2002 laatima selvitys niistä toimenpiteistä, joilla palvelusetelin käyttöönottoa voidaan tehostaa kunnan järjestämissä kotipalveluissa. Hallituksen esityksessä 74/2003 uskottiin siihen, että palveluseteli ratkaisee osittain ongelman ikääntyvän väestön palvelutarpeen kattamisesta. Lakimuutosten tavoitteena oli, että vanhusten kotona asumista voitaisiin tukea paremmin ja

---

<sup>78</sup> HE 74/2003 vp. s. 8

<sup>79</sup> HE 20/2009 vp. s. 10

<sup>80</sup> Sveriges Kommuner och landsting 2009 s. 4 ja s. 8 ja HE 20/2009 vp. s. 10-11

<sup>81</sup> HE 74/2003 vp. s. 1

<sup>82</sup> HE 74/2003 vp. s. 15

sosiaalipalvelujen tuottaminen tehostuisi.<sup>83</sup> Palvelusetelin käyttöönotto sosiaalihuoltolain mukaisissa kotipalveluissa ajateltiin olevan yksi tapa parantaa koti- ja tukipalvelujen saata-  
vuutta, monipuolistaa kunnan palvelutarjontaa ja lisätä asiakkaiden valinnanvapautta.<sup>84</sup> Pal-  
velusetelin käyttöä laajennettiin vuonna 2008, ja se oli tämän jälkeen mahdollista ottaa käyt-  
töön myös kotisairaanhoidossa.<sup>85</sup>

Vuonna 2009 voimaan tuli laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lakimuutos ei  
vaikuttanut palveluseteliä koskeviin toimintaperiaatteisiin. Laki kuitenkin vahvisti palve-  
lusetelin asiakkaan asemaa ja mahdollisti palvelusetelin käytön laajemminkin.<sup>86</sup>

### **3.1.2 Palveluseteli ulkoistamisen muotona**

Kuntapalvelujen ulkoistamisella tarkoitetaan kuntien palveluhankintoja ja niiden tuottamista  
yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Kuntapalvelujen ulkoistaminen on palvelujen  
järjestämistapa, jossa kunta siirtää aiemmin itse tekemiään toimintoja ulkopuoliselle toimijal-  
le. Ulkoistaminen voidaan ajatella yleiskäsitteenä, jonka alle lukeutuu esimerkiksi ostopalve-  
lut ja yksityistäminen. Ulkoistaessaan kunta antaa palvelujen tuottamisvastuun kokonaan tai  
osittain kunnan ulkopuolelle.<sup>87</sup> Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei kuitenkaan anna koko-  
naan palvelujen tuottamisvastuuta kunnan ulkopuolelle, vaan se on kunnan palveluntuotantoa  
täydentävä vaihtoehto.

Ostopalveluilla tarkoitetaan tilannetta, jossa kunta ostaa palvelua kunnan ulkopuoliselta ta-  
holta, kuten toiselta kunnalta tai yksityiseltä yritykseltä. Koska palvelusetelijärjestelmässä  
kunta ei osta palveluita suoraan tuottajalta, ei palveluseteliä voida käsitellä ostopalveluna,  
vaan omana erillisenä ulkoistuksen muotona.<sup>88</sup> Toisaalta yksityistämisen käsitettä on oikeus-  
tieteellisessä kirjallisuudessa käytetty kuvaamaan juurikin yksityiseltä palveluntuottajalta  
hankittua palvelua tai palvelusetelin avulla hankittua palvelua<sup>89</sup>. Junnila ja Fredriksson puo-  
lestaan näkevät, että palveluseteliä ei voi ymmärtää yksityistämisen muodoksi, sillä se tar-

---

<sup>83</sup> HE 74/2003 vp. s. 4

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> HE 20/2009 vp. s. 4

<sup>86</sup> HE 20/2009 vp. s. 1

<sup>87</sup> Junnila – Fredriksson 2012 s. 6

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Huhtanen 2012 s. 83

koittaisi palvelun järjestämisvastuusta luopumista.<sup>90</sup> Tässä kohdin voidaan todeta, että palvelusetelin luokittelusta ulkoistamisen tai yksityistämisen muodoksi on eri käsityksiä.

Palveluseteliä voi luonnehtia käyttötarkoitukseltaan rajatuksi ostovoimaksi, jonka julkisyhteisö antaa asiakkaalleen huolehtiakseen järjestämisvastuulleen kuuluvista palveluista. Palveluseteli on tapa hankkia kunnallisia sosiaali- ja terveystalvituista sen sijaan, että kunta tai kuntayhtymä tuottaisi ne itse. Palveluseteli ei kuitenkaan ole oma palvelunsa.<sup>91</sup> Palvelusetelin tarkoituksena on antaa kunnille mahdollisuus täyttää palvelusetelillä lakisääteistä velvollisuuttaan sosiaali- ja terveystalvituden järjestämisestä. Palveluseteli on nähty keinona kunnan palveluvastuista selviämislle ja kansalaisten valinnanmahdollisuuksien parantamisen välineenä.<sup>92</sup>

Lähtökohtana on, että kaikkien kuntien tulee järjestää asukkailleen samat perustalvut. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtiota ja kuntia yhdessä. Perustuslain säädökset eivät tarkoita sitä, että kuntien tulisi itse vastata tehtävien suorituksista, vaan kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkia tehtävän hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelun tuottajilta.<sup>93</sup>

Lainsäädännöllisen pohjan kuntalvituden ulkoistamiselle ja palvelusetelin käytölle luo kuntalain 2.3 §, jonka mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelun tuottajilta. Edellä mainitulla lauseella viitataan muun muassa ostopalvuluilla hankittuihin sekä palvelusetelillä hankittuihin kuntalvituden. Merkittävää on kuitenkin se, että vaikka perustuslaki turvaa kaikille perusoikeudet, ne eivät kuitenkaan ota kantaa siihen, miten oikeudet tulee toteuttaa tai kenen tehtäväksi perusoikeuksien toteuttaminen voidaan antaa.<sup>94</sup> Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sisältää itsemäärää-

---

<sup>90</sup> Junnila – Fredriksson 2012 s.6

<sup>91</sup> Uotinen 2009 s. 13

<sup>92</sup> Heuru ym. 2011 s. 200

<sup>93</sup> Heuru ym. 2011 s. 196-197

<sup>94</sup> Sutela 2001 s. 421



misoikeutta ja yksityistä suojaa koskevat säädökset. Säädökset koskevat myös yksityisiä palvelun tuottajia.<sup>95</sup>

Rajoituksen kuntapalvelujen ulkoistamiseen tuo perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.<sup>96</sup>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4.3 §:n mukaan hankittaessa palveluja ostopalveluna tai palvelusetelin avulla yksityisiltä palveluntuottajilta, kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Säädöksen taustalla on laatutason takaaminen sen sijaan, että vain hinta ratkaisisi.<sup>97</sup>

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta ja kuntalaki antavat kunnalle oikeuden hankkia sosiaali- ja terveystalvaeluita yksityiseltä palveluntuottajalta sopimusperusteisesti tai palvelusetelin avulla. Perustuslain 124 §:n mukaan yksityiseltä ostettujen palvelujen tai palvelusetelin avulla hankittujen palvelujen tulee olla ”--tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi--”. Sisältö kuitenkin määräytyy tapauskohtaisesti, eikä sitä voi tämentää yleisellä tasolla. Kunnan on voitava perustella palvelun järjestämiseen liittyvät ratkaisunsa tarpeellisuudella ja tarkoituksenmukaisuudella.<sup>98</sup>

Palvelusetelimallin toimintaperiaate on tiivistetty hallituksen esityksessä 74/2003 seuraavasti:

”Ehdotettava palvelusetelimalli perustuu kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan väliin yhteistoimintaan ja sopimukseen. Lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja voitaisiin järjestää palvelusetelillä samoin kuin kunta tuottaisi itse palveluja tai hankkisi niitä ostopalveluna. Palveluseteli on palvelujen uusi järjestämistapa muiden vaihtoehtojen rinnalla. Kunta antaa palvelujen järjestäjänä asiakkaalle setelin ja

---

<sup>95</sup> Tuori – Kotkas 2004 s. 56

<sup>96</sup> Uotinen 2009 s. 16

<sup>97</sup> Uotinen 2009 s. 35

<sup>98</sup> Huhtanen 2012 s. 85

palveluntuottaja laskuttaa kuntaa setelin arvosta. Asiakas ostaa setelin turvin palvelusuunnitelmassa määritellyt palvelut kunnan hyväksymiltä palveluntuottajilta ja maksaa yleensä omavastuuosuutena setelin arvon ja palvelun hinnan välisen eron.”

Hallituksen esitys kertoo tiivistetysti palvelusetelin toimintaperiaatteen. Esitys on vuodelta 2003, mutta mallin toimintaperiaate on pysynyt muuttumattomana. Edelleenkin voimassa olevassa mallissa kunta valitsee ja hyväksyy palveluntuottajat. Asiakas valitsee palveluntuottajan, jolta tämä ostaa palvelun ja tekee palveluntuottajan kanssa sopimuksen. Setelin arvon ja palvelun hinnan välinen ero jää asiakkaan itse maksettavaksi. Esityksessä todetaan, että palveluseteli on järjestämistapa muiden vaihtoehtojen rinnalla. Lainsisällön voi tulkita niin, että palveluseteliä ei voi ottaa käyttöön ainoana vaihtoehtona, vaan kunnalla on oltava muita vaihtoehtoja tuottaa palvelu asiakkaalle.

Palveluseteliä käytettäessä voidaan erottaa kolme toimijaa; kunta, joka on järjestämisvastuussa palvelusta ja osittain vastuussa palvelun kustannuksista, asiakas, joka on palvelujen ostaja, palvelusetelin saaja ja osittain vastuussa palvelun kustannuksista sekä kolmantena toimijana palvelun tuottaja, jonka tehtävänä on vain tarjota ja suorittaa palvelu.<sup>99</sup> Eron voi havaita parhaiten vertaamalla palveluseteliä ostopalveluihin, jossa kunta on järjestämisvastuussa ja vastuussa palvelun kustannuksista, asiakas on palvelun saaja ja palvelun tuottajan tehtävänä on tarjota ja suorittaa palvelu.

Ostopalvelussa asiakkaalla ei ole vapautta valita palvelun tuottajaa, vaan kunta ohjaa asiakkaan sille palveluntuottajalle, jonka kanssa se on tehnyt sopimuksen. Ostopalvelusopimuksessa kunta toimii sopijakumppanina ja määrittää toimintaa koskevat ehdot ja kustannusten korvaamisesta palveluntuottajan kanssa. Kunta on palvelujen järjestäjän roolissa ja toiminta tapahtuu kunnan vastuulla.<sup>100</sup> Palvelusetelissä puolestaan asiakas on se, joka toimii sopijakumppanina. Toisaalta kunta määrittää toimintaa koskevat ehdot, mutta taas kustannusten korvauksen määrittää kunta, asiakas ja palveluntuottaja yhdessä siten, että palveluntuottaja määrittää palvelulleen hinnan ja kunta sitoutuu maksamaan tietyn summan palvelusta antamalla asiakkaalle palvelusetelin. Asiakkaan velvollisuus on maksaa palvelusetelin arvon ja palvelun arvon välinen hinnan ero.

---

<sup>99</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1 s. 12

<sup>100</sup> HE 74/2003 vp. s. 4-5

## 3.2 Palvelusetelin käyttö kunnissa

### 3.2.1 Kunnallinen itsehallinto perustana palvelusetelin käyttöönotolle

Palveluseteli on kunnan vapaaehtoinen ja vaihtoehtoinen tapa tuottaa palvelut. Kunta ei ole velvollinen ottamaan palveluseteliä käyttöön. Palvelusetelin käyttäminen saattaa kuitenkin helpottaa kunnan omaa toimintaa ja olla vaihtoehto. Palvelusetelin käyttöönottoa koskeva päätös kuuluu tältä osin kunnallisen itsehallinnon ja päätäntävällän piiriin.

Kunnan toiminta perustuu perustuslain 121 §:n mukaan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto merkitsee sitä, että toiminnan tulee olla sellaista kussakin kunnassa kuin itse halutaan. Kunnilla voidaan ajatella olevan oikeus erilaisiin ratkaisuihin ja oikeus erilaisuuteen. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan<sup>101</sup> 3 artiklan mukaan kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.<sup>102</sup> Kunnalla on oikeus käyttää itsehallintoon kuuluvaa valtaansa sen suhteen, haluaako se esimerkiksi ottaa palvelusetelin käyttöön.

Kunnallisessa itsehallinnossa on kyse kansan poliittisen vallan käyttämisestä. Kuntaa ei voida nähdä ahtaassa mielessä hallintona ja valtakunnallisen politiikan toimeenpanevana tekijänä, vaan kunnalla on myös itsellään omaa harkinta- ja päätäntävaltaa.<sup>103</sup> Suomalaisessa järjestelmässä kuntaa pidetään pääsääntöisesti palvelujen tuottajana, vaikka näkemystä pidetäänkin ahtaana ja kunta on nähtävä laajemmassa roolissa, kuten paikallisdemokratian yhteisönä ja viranomaisena<sup>104</sup>.

Palvelusetelin käyttöönottoa koskeva päätös voidaan nähdä kunnan itsehallintoon perustuvana organisaatiovaltana. Organisaatiovallalla tarkoitetaan kunnan oikeutta järjestää oma sisäinen hallintonsa harkintansa mukaisesti, omalla vastuullaan ja paikallisen väestön eduksi.

---

<sup>101</sup> Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan säädökset ovat löydettävissä asetuksessa Euroopan itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991

<sup>102</sup> Heuru ym. 2011 s. 50–51

<sup>103</sup> Heuru ym. 2011 s. 98–99

<sup>104</sup> Heuru ym. 2011 s. 195 ja s. 175

Huomioitava on, että organisaatiovallan käyttöön liittyy luonnollisesti rajoitteita, ja se on alisteinen lainsäädännölle. Toimivaltaan kuuluu muun muassa oikeus tehdä toisten kuntien kanssa tarvittavaa yhteistyötä.<sup>105</sup> Toimivaltaan kuuluvaksi voinee luokitella myös yhteistyön yksityisten toimijoiden kanssa. Kun toimivallanjakoa peilaa palveluseteliin, on palvelusetelin käytöstä säädelty paikoin tarkastikin ja palvelulle on annettu laatuvaatimukset. Kunnalle on kuitenkin jätetty itsehallintoonsa kuuluva harkintavalta palvelusetelin käyttöönotosta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 4.1 §:n mukaan: ”Kunta päättää ne sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4.1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti”. Lainkohta on tyhjentävä ja antaa kunnalle vapauden tehdä päätöksen. Kunnan vapauteen kuuluu lainkohdan mukaan päättää myös, missä sosiaali- ja terveyspalveluissa se haluaa ottaa palvelusetelin käyttöön. Palvelusetelin käyttöönottamista voidaan pitää kunnan poliittisena päätöksenä. On kuitenkin hyvä tiedostaa, että palveluseteli ei ole itsessään palvelu, vaan ainoastaan sen tuottamistapa, mikä saattaa vähentää sen merkitystä verrattuna tilanteeseen, jossa kunta esimerkiksi yleistoimialaansa vedoten ottaisi itselleen uuden tehtävän hoidettavakseen.

### **3.2.2 Kunnan vastuu palvelusta**

Perustuslain 19 § säättää julkiselle vallalle veloitteen turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Vaikka kotipalvelut ovat sosiaalihuoltolain 17.1 §:n kohdan 3 mukaan säädetty kunnan tehtäväksi, on syytä ottaa huomioon, että kokonaisvastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävästä turvaamisesta on kollektiivisesti julkisella vallalla. Perustuslain valmisteluaineistoissa, kuten lainsäädännössäkin, on käytetty kautta linjan muotoa julkinen valta ja lainsäätäjä.<sup>106</sup> Vaikka kotipalveluiden järjestämisvastuu on lainsäädännöllä edelleen delegoitu kuntien järjestämisvastuulle, ei se poista perustuslain julkiseen valtaan kohdistuvaa veloitetta huolehtia sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävästä turvaamisesta.

Perustuslain 124 § velvoittaa yksittäistä kuntaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen osalta silloin, kun kunta hankkii järjestämisvelvollisuutensa

---

<sup>105</sup> Heuru ym. 2011 s. 115

<sup>106</sup> HE 309/1993 vp. s. 69-72

piiriin kuuluvia palveluita palvelusetelin avulla. Kunnan tulee kiinnittää erityistä huomioita palvelun laatuun, kuten henkilöstön koulutukseen ja mitoittamiseen, hoidettavien ryhmäkokoihin sekä toimitilojen asianmukaisuuteen ja riittävyys. Kunnan vaikuttamisen paikka on silloin, kun se päättää hyväksymiskriteereistään ja valitsee palvelujen tuottajat.<sup>107</sup>

Palvelusetelin käyttöönotto perustuu kunnan strategiseen päätökseen, joka tulee suunnitella. Suomen Kuntaliitto on suosittanut, että kunnanvaltuusto hyväksyy strategian palvelutuotannosta ja palvelusetelin käyttöönotto on huomioitu siinä. Hyväksytyt strategia välittää myös tietoa palveluntuottajille, että kunta aikoo ottaa palvelusetelin käyttöön tulevaisuudessa.<sup>108</sup> Jotta kunta voi ottaa palvelusetelin käyttöön, tulee kunnan tehdä päätös palvelusetelin käyttöönottamisesta, osoittaa voimavarat talousarviossaan ja -suunnitelmassaan ja hyväksyä palvelujen tuottajat.<sup>109</sup> Kunnan oikeus hyödyntää palveluseteliä palvelutuotantomuotona perustuu lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 4.1 §:n kohtaan 5, jonka mukaan kunta voi antaa palvelun käyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Kunnalla on oikeus valita palveluntarjoajat. Sosiaalihuoltolain 29 a §:n mukaan kunta hyväksyy ne sosiaalihuollon palvelujen tuottajat, joiden palvelujen ostamiseen kunnan palveluseteliä voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4.1 §:n kohdan 5 mukaisesti. Myös palvelusetelilain 4 § säätelee kunnan velvollisuudesta valita palvelun tarjoajat. Lain 4.2 §:n mukaan ”Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelun tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä.”

Kunnan rooli on merkittävä palveluntuottajien hyväksymiskriteerien asettajana ja hyväksymispäätöksen tekijänä.<sup>110</sup> Lainsäädäntö asettaa reunaehdot ja edellytykset, jotka voivat tuottaa kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluita. Palvelun laatua koskevan rajauksen tekee laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 4.3 §, jonka mukaan hankittaessa palveluja ostopalveluna tai palvelusetelin avulla yksityisiltä palveluntuottajilta,

---

<sup>107</sup> Huhtanen 2012 s. 86-87

<sup>108</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1 s.17

<sup>109</sup> HE 74/2003 vp. s. 11 ja Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1 s. 17

<sup>110</sup> Uotinen 2009 s. 34-35

kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Palvelusetelituottajan tulee olla yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajarekisteriin kuuluva ja verotuksen muodolliset yrittäjän tunnusmerkit täyttävä tuottaja.<sup>111</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että kunta ei voi hyväksyä palvelusetelituottajakseen ketä tahansa yksityistä henkilöä. Palvelusetelilain 5.1 § mukaan palveluntuottajan on täytettävä seuraavat edellytykset, jotta kunta voi hyväksyä sen palveluntuottajaksi palvelusetelillä tuotetuissa palveluissa:

- tuottajan tulee olla merkittynä ennakkoperintärekisteriin
- tuottajan on täytettävä kyseiselle toiminnalle yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (152/1990) asetetut vaatimukset
- palvelun tason tulee vastata vähintään sitä, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta
- tuottajalla tulee olla potilasvahinkolain (585/1986) mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus, jonka vakuutusmäärän voidaan palvelutoiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen arvioida riittävän toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseen ja joka muilta ehdoiltaan vastaa tavanomaista vastuuvakuutuskäytäntöä<sup>112</sup>
- tuottajan tulee täyttää kunnan muut asettamat vaatimukset koskien asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeita, palvelujen määrää, laatua, kunnan olosuhteisiin liittyviä tai muita vastaavia vaatimuksia

Vaikka kunta voi asettaa kriteerejä koskien asiakkaiden ja asiakasryhmien tarvetta, palvelujen määrää, laatua tai kunnan olosuhteisiin liittyviä vaatimuksia, kunnan tulee palvelusetelilain 5.2 §:n mukaan varmistaa syrjimättömyys ja puolueettomuus asettamiensa vaatimusten suhteen.

Palvelusetelilain 5.1 §:n kohdassa 2 on maininta siitä, että palvelusetelituottajan on täytettävä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain säädökset. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) asettaa tuottajalle muun muassa toimintatilaan ja henkilöstöön liittyvät vaatimukset. Tuottajalla on lain mukaan myös vastuu palvelun laadusta. Huomioitavaa on, että laki

---

<sup>111</sup> HE 74/2003 vp. s. 16

<sup>112</sup> Potilasvahinkolakia (585/1986) sovelletaan lain 1 §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoidollisten toimenpiteiden yhteydessä. Sitä ei sovelleta sellaisenaan tutkimuksessa käsiteltäviin kotipalveluihin.

yksityisistä sosiaalipalveluista koskee sekä ostopalveluja että palvelusetelillä tuotettuja palveluita. Voidaankin todeta, että lainsäädännön tasolla ostopalveluiden tuottaja ja palvelusetelipalveluiden tuottaja joutuvat täyttämään samat edellytykset.

Edellä esiteltyjen rajoitusten jälkeen, kunta voi hyväksyä kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat. Kunnalla on myös mahdollisuus kilpailuttaa palveluntuottajat, mikäli se haluaa esimerkiksi rajoittaa palveluntuottajien määrää (tällöin noudatetaan lakia julkisista hankinnoista (348/2007)).<sup>113</sup> Kunnan on peruutettava hyväksyminen, jos laissa vahvistetut edellytykset eivät enää täyty.<sup>114</sup> Kunnan tulee tehdä valittujen palveluntuottajien kanssa sopimus salassapitosäännösten noudattamisesta, henkilötietojen käsittelystä, lain yksityisistä sosiaalipalveluista mukaisen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisestä, mahdollisten palvelujen antamiseen liittyvien asiakirjojen hallinnasta ja säilyttämisestä, vastuuvakuutuksen ottamisesta ja irtisanomisperusteista.<sup>115</sup>

Kunnan vastuun rajautumista voidaan havainnollistaa vertaamalla ostopalveluiden hankintaprosessia palvelusetelin käyttöönottoon. Sosiaalipalveluita hankittaessa ostopalveluina, kunnalla on velvollisuus noudattaa lakia julkisista hankinnoista, myöhemmin hankintalaki (348/2007) ja kilpailuttaa hankinta, mikäli se ylittää arvoltaan kansallisen kynnyksarvon. Hankintalain 15 §:n mukaan terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin (mukaan lukien kotipalvelut) sovelletaan hankintalain liitteen B ryhmän 25 kohtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnan arvo ylittää kansallisen kynnyksarvon 50 000 euroa, tulee hankinta kilpailuttaa. Kunnalla on ostopalveluissa monella tapaa valta harkita, millaisia kelpoisuusehtoja tarjoajille asetetaan. Vaatimukset, joita sosiaalipalveluiden palveluntuottajille ostopalveluissa annetaan, ovat kuitenkin lain tasolla samat kuin palvelusetelissäkin. Toisaalta kilpailutusprosessi ja julkiseen hankintamenettelyyn osallistuminen saattaa karsia palveluntarjoajia, jos verrataan ostopalveluiden kilpailutusta palvelusetelin tuottajien valintaan. Palvelusetelituottajaksi valitsemiseen johtava prosessi ei ole niin säädelty ja muodollinen kuin ostopalveluissa edellytettävä hankintamenettely kansallisen kynnyksarvon ylittävän palvelun osalta.

---

<sup>113</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1 s. 18

<sup>114</sup> Huhtanen 2012 s. 96

<sup>115</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2005:1 s. 18

Ostopalvelujen hankintamenettelystä säädellään tarkkaan ja kunnille on annettu paljon selkeitä ohjeita sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamiseen, sopimuksen tekoon ja tarjouspyynnön laadintaan.<sup>116</sup> Palvelusetelissä puolestaan asiakas hoitaa kilpailutuksen ja sopimuksen teon. Vaikka kunta valitsee palvelun tarjoajat rekisteriinsä ja näiden tulee täyttää kunnan sekä lainsäädännön määrittämät vaatimukset, asiakas valitsee palveluntuottajan. Onko niin, että palvelusetelissä kunnan voidaan jopa jollain tapaa ajatella sysäävän kilpailutus ja hankintavastuu asiakkaalle, jonka ostopalvelujen kohdalla kunta tekee itse?

Ylipäättään vastuu palvelusta on palvelusetelijärjestelmässä erikoinen ja epäselvä. Kuten aikaisemmin on todettu, julkinen valta ja kunta on vastuussa palvelusta. Kuitenkin laki yksityisistä sosiaalipalveluista 5.2 §:n mukaan ”Yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaja vastaa siitä, että 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen, hallintopäätöksen ja suunnitelman perusteella asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset.” Hallituksen esityksessä on todettu, että ”Palvelusetelin käyttöönotto - - korostaa asiakkaan vastuuta palvelukokonaisuudesta.”<sup>117</sup> Mitä tällä asiakkaan vastuulla palvelukokonaisuudesta tarkoitetaan? Palvelun tuottajalle on haluttu antaa vastuuta palvelun laadusta, mutta muun muassa perustuslaki, sosiaalihuoltolaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta ja palvelusetelilaki osaltaan tukevat käsitystä siitä, että kunnalla on selkeä kokonaisvastuu. Toisaalta kunnankin kokonaisvastuu pohjautuu alun perin julkisen vallan vastuuseen. Julkisen vallan yleinen vastuu nousee esille tarkemmin luvussa 5.2. tarkasteltaessa valvontaa ja oikeusturvaa.

### **3.2.3 Kunta palvelun myöntämisedellytysten määrittäjänä**

Kunnan vastuu palvelusta kohdistuu olennaisesti vastuuseen asiakkaasta ja tämän palvelutarpeen arvioinnista. Ennen kuin kunta voi myöntää palvelusetelin, kuuluu kunnan velvollisuuksiin arvioida asiakkaan palvelun tarve. Kunnilla on oikeus määrittää kotipalvelun myöntämistä koskevat edellytykset.

---

<sup>116</sup> ks. Suomen Kuntaliitto: Sosiaali- ja terveystalveluiden hankinta ostopalveluna: Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi

<sup>117</sup> HE 74/2003 s. 10



Esimerkkikaupungeiksi voidaan ottaa Kouvolan ja Rauman kaupunkien kotihoidon palveluiden myöntämisedellytykset. Myöntämisedellytyksiä koskevat asiakirjat ovat mitä luultavimmin suunnattu palvelua hakevalle. Nämä eivät ole kunnan virallisia viranhaltijalle suunnattuja palvelun myöntämistä koskevia soveltamisohjeita<sup>118</sup>, mutta myöntämisedellytyksiä koskevista listauksesta saa jonkinlaisen käsityksen siitä, millä perusteella kotihoidon palveluita ylipäättään myönnetään. Kotihoidon palveluilla tarkoitetaan palveluita, joissa kotipalvelut ja kotisairaanhoido on yhdistetty kokonaisuudeksi. Tätä kokonaisuutta kutsutaan kotihoidoksi.<sup>119</sup>

Kouvolassa kotihoidon tukipalvelujen myöntämisen perusteet on listattu ja ne ovat voimassa 1.1.2014 alkaen. Ohjeet on nimetty ”Kotihoidon tukipalvelujen sisältö ja myöntämisen perusteet 1.1.2014 alkaen”. Kaupunki on kuitenkin todennäköisesti tarkoittanut palveluilla kotipalveluiden tukipalveluita, jotka tarkoittavat nimenomaan asiakirjassa listattuja palveluja kuten ateriapalvelua, kylvetyspalvelua, kauppapalvelua ja kuljetuspalvelua. Kouvolan kaupunki on listannut tukipalvelukohteittain saamisen edellytykset. Esimerkiksi kotiin kuljetettavia ateriapalveluita voi saada, kun

”- Asiakas ei kykene toimintakyvyn alentumisen johdosta itse valmistamaan tai lämmittämään ruokaa

- asiakas ei itse pysty huolehtimaan säännöllisestä ruokailusta esim. muistamattomuudesta johtuen
- asiakas joka kotiutuu sairaalasta ja kuntoutuminen on vielä kesken (myönnetään enintään 3kk ajaksi kerrallaan)
- asiakkaalla ei ole mahdollista toimintakyvyn alentumisen johdosta käydä itsenäisesti kaupassa tai käyttää läheisiä ruokakauppoja”<sup>120</sup>

Rauman kaupunki puolestaan on listannut kriteerinsä kotihoidon palvelujen myöntämiseen yleisemmin, ei palvelukohtaisesti. Kotihoidon palvelujen myöntämisedellytykset koskevat näin ollen myös kotipalveluita ja kotipalveluiden tukipalveluita. Raumalla kotihoidon palveluihin ja kotipalveluiden tukipalveluihin on oikeutettu silloin, kun:

---

<sup>118</sup>Soveltamisohjeiden tarkoituksena on, että sosiaalihuollon kunnallinen toimielin on vahvistanut viranhaltijoille soveltamisohjeita asioissa, jotka johtosäännöllä on siirretty näiden ratkaistavaksi ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 138

<sup>119</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Kotihoito tukee kotona selviytymistä. 3.5.2014

<sup>120</sup> Kouvolan kaupunki kohta Kotihoidon tukipalvelujen sisältö ja myöntämisen perusteet 1.1.2014 alkaen. 3.5.2014 s. 3

”- Asiakkaan toimintakyky on selkeästi alentunut ja tarvitsee apua päivittäisissä perustoiminnoissa, joita ovat ruokailu, hygienian hoito, WC-käynnit, pukeutuminen ja muu perushoito sekä lääkehoidon toteutus. Kotihoidon palveluilla tuetaan asiakkaan itsenäistä selviytymistä kotona neuvonnan, ohjauksen, hoivan ja hoidon sekä kuntouttavan työotteiden avulla. Kotihoidon palvelut turvataan Rauman kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden resurssien puitteissa.

- Asiakas tarvitsee sairautensa ja alentuneen toimintakykynsä vuoksi sairaanhoitoa, eikä kykene käyttämään avoterveydenhuollon palveluja.
- Asiakas on omaistensa hoidossa ja omaiset tarvitsevat jaksakseen kotihoidon tukea.
- Asiakas, joka on ollut sairaala- / vuodeosastohoidossa ja kotona selviytymisen edellytykset on selvitetty hoitoneuvottelussa ennen kotiutumista.”<sup>121</sup>

Kouvolassa palveluseteli on käytössä tilapäisissä kotihoidon palveluissa kuten sairaalahoidon jälkeisessä kuntoutumisvaiheessa ja omaishoidon tukipalveluiden järjestämisessä, henkilökohtaisen avun saannissa ja yksityisessä hoiva-asumisessa<sup>122</sup>. Raumalla palveluseteli on käytössä ikäihmisten kotihoidossa (sis. kotipalvelut ja kotisairaanhoidon), omaishoidossa ja tukipalveluissa sekä vammaisen henkilökohtaisessa avussa<sup>123</sup>.

Kunnat saavat määrittää palvelujen myöntämistä koskevat ehdot. Rauman ja Kouvolan palveluiden kohdalla ehdot ovat samansuuntaiset, mutta yksittäisen viranhaltijan tulkinnalle ja tapauskohtaiselle ratkaisutoiminnalle on jätetty tilaa. Toki selvyyttä ei ole siitä, onko viranhaltijoille annettu vielä tarkemmat soveltamisohjeet palvelun myöntämistä koskien. Asiakkaalle suunnatut julkisesti saatavilla olevat ehdot kuitenkin edellyttävät, että asiakkaan toimintakyky tulee olla lähtökohtaisesti heikko ja kotipalveluiden asiakkaat ovat pääosin huonokuntoisia, jos he täyttävät ehdot ja ovat oikeutettuja kotipalveluun ja tukipalveluihin.

---

<sup>121</sup> Rauman kaupunki kohta Kotihoidon palvelusisältö ja myöntämisen perusteet. 3.5.2014

<sup>122</sup> Kouvolan kaupunki kohta Palveluseteli. 3.5.2014

<sup>123</sup> Rauman kaupunki kohta Sääntökirja palvelusetelipalvelujen tuottamisesta + hakemus/sitoumus. 3.5.2014

### 3.2.4 Viranhaltijan vastuu asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja tiedon- saannista

Palvelusetelin myöntää viranomainen, joka on usein yksittäinen viranhaltija. Viranhaltijana kotipalvelun palveluseteliä myönnettäessä on esimerkiksi asuinkunnan sosiaaliviranomainen. Asiakas kääntyy viranomaisen puoleen palvelutarpeen ilmetessä. Sosiaaliviranomainen tai muu tehtävää hoitava viranomainen arvioi asiakkaan palvelutarpeen, palvelun määrän ja sisällön kuultuaan ensin asiakasta.<sup>124</sup>

Sosiaalihuoltolain 40 a § säättää sosiaalipalveluiden tarpeenarvioinnin ajankohdasta. Lainkohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa tarve on arvioitava viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa kunta on velvollinen järjestämään 75 vuotta täyttäneelle pääsyn sosiaalipalveluiden tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun yhteydenotto sosiaalipalveluihin on tullut. Palvelutarpeen arviointi ikäihmisten osalta koskee henkilöitä, jotka eivät ole vielä sosiaalipalveluiden piirissä tai ovat palvelujen piirissä, mutta palvelun tarve on muuttunut. Vammaisen henkilön kohdalla palvelutarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta<sup>125</sup>.

Viranhaltija tekee arvioinnin palvelun tarpeesta lakia ja kunnan ohjeistuksia, kuten esimerkiksi palvelun myöntämisedellytyksiä koskevia kriteerejä noudattaen. Toimielin voi antaa viranhaltijalle velvoittavia normeja menettelystä, joita näiden on noudatettava päätöksenteossa. Normit eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai hallintolain (434/2003) kanssa.<sup>126</sup> Kunnan ohjeistusten lisäksi viranhaltijan tulee ottaa huomioon esimerkiksi hallintolain määräykset päätöstä tehdessään.

Pohjimmiltaan palvelutarpeen arvioinnissa kyse on julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää kunnassa voi hoitaa vain kuntaan tai kuntayhtymään virkasuhteessa oleva henkilö. Julkisten tehtävien hoitamisen ydin halutaan säilyttää virkavastuun ja hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun piirissä. Virkavastuusta säädetään perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan ”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.” Kun viranomainen te-

---

<sup>124</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

<sup>125</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Sosiaalipalvelujen saannin aikarajat. 3.5.2014

<sup>126</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 139

kee yksittäistä henkilöä koskevaa päätöstä palvelun myöntämisestä tai epäämisestä tai päättää palvelusta perittävästä asiakasmaksusta, on kyse julkisen vallan käytöstä. Samoin lääkärin tehtäviin voi sisältyä potilasta koskevaa tai hallinnollista päätöksentekoa, joka voidaan luokitella julkisen vallan käyttämiseksi. Julkisen vallan käytön sisältö ei ole vakiintunut ja sitä ei ole määritelty yhtenäisesti lainsäädännössä. Kuitenkin vain osa julkisista hallintotehtävistä sisältää julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytön voi tunnistaa esimerkiksi sen sitovuudesta ja lakiin perustuvasta yksipuolisuudesta, jossa päätetään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Kunta ei voi esimerkiksi antaa palvelutarpeen arviointia tai neuvontatehtävää, joka on liittynyt palvelun antamisasian käsittelyyn viranomaisessa, yksityiselle palvelujen tuottajalle.<sup>127</sup>

Viranhaltijan ratkaisutoimintaa ohjaa hallintolain 2 luvussa määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §), hyvän kielen vaatimus (HL 9 §) ja viranomaisen yhteistyö (HL 10 §). Säännökset eivät ole tarkoitettu tyhjettäviksi, vaan niiden tarkoituksena on asettaa laadulliset vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle.<sup>128</sup> On huomioitava, että esimerkiksi hallintolain 6 §:n sisältämien oikeusperiaatteiden (hallinnon lainalaisuuden periaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate) noudattaminen kuuluvat virkavelvollisuuksiin. Toisaalta oikeusperiaatteet korostuvat eri tavalla eri viranomaistoiminnassa. Julkisia palveluja, kuten kotipalveluja järjestettäessä erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteella on vahva merkitys.<sup>129</sup> Samoin hallintolain 8 § koskien viranhaltijan neuvontavelvollisuutta on merkityksellinen palveluseteliä myönnettäessä.

Hoito- ja palvelusuunnitelmaa laadittaessa kunnan viranhaltijan tulee esitellä asiakkaalle eri palveluvaihtoehdot tasapuolisesti ja tehdä päätös asiakkaan edun mukaisesti.<sup>130</sup> Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja maksutta annettava asiakkaalleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Palveluja toteuttavan viranomaisen on neuvottava miten palvelua haetaan, toteutetaan ja minkälaiset ovat asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Sosiaalihuollon asiak-

---

<sup>127</sup> Huhtanen 2012 s. 88-89 ja Uotinen 2009 s. 16

<sup>128</sup> Niemivuo ym. 2010 s. 120

<sup>129</sup> Niemivuo ym. 2010 s. 120-121

<sup>130</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

kaan osalta neuvontavelvollisuutta on täsmennetty siten, että asiakkaalle on annettava selvitys eri hoito- ja huoltovaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksista.<sup>131</sup> Hallintolain 8 § ei kuitenkaan edellytä viranomaista avustamaan esimerkiksi lomakkeiden täytössä ja asiakirjojen laadinnassa asiakkaan puolesta, mutta mikään ei toki estä viranhaltijaa näin tekemästä.<sup>132</sup>

Viranomaisen valta ja neuvontavelvollisuus korostuu palveluseteliä myönnettäessä. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 23/2003 tukee viranhaltijan vastuuta suhteessa asiakkaaseen. Mietinnössä todetaan, että palvelujen tarpeen arviointi on tehtävä yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Viranhaltijan on informoitava asiakasta hänen oikeudestaan kieltäytyä palvelusetelistä ja esiteltävä muut vaihtoehdot. Viranhaltijan tulee tehdä päätös aina asiakkaan edun mukaisesti ja huomioitava iäkkäät, huonokuntoiset ja dementoituneet vanhukset, jotka eivät pysty valinta-oikeuttaan toteuttamaan.<sup>133</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate nousee esille hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti--”. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee, tosin positiivista erityiskohtelua periaate ei kiellä. Tältä osin esimerkiksi iäkkäiden, huonokuntoisten ja dementoituneiden vanhusten kohdalla ei voida pitää syrjintänä, että sosiaaliviranomainen ei myönnä palveluseteliä, vaan järjestää palvelun muulla tavoin. Palvelusetelin käytössä on otettava huomioon haavoittuvat asiakasryhmät ja näiden ryhmien osalta ensisijaisia ovat muut palvelujen järjestämistavat<sup>134</sup>.

Kunnan yleiseen vastuuseen kuuluu neuvonnan lisäksi kaikki tiedotustoiminta koskien palveluseteliä. Kunnan tulee tiedottaa asiakasta esimerkiksi palvelusetelin arvon ja omavastuuosuuden määräytymisestä, palvelujen tuottajien hinnoittelusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvistä asiakasmaksuista.<sup>135</sup> Tämä edesauttaa myös yksittäisten viranhaltijoiden työtä ja vastuun toteuttamista, mikäli tieto koskien palveluseteliä on mahdollisimman avoimesti esillä ja siitä on tiedotettu laajasti.

---

<sup>131</sup> Mäenpää 2013 s. 414

<sup>132</sup> Niemivuo ym. 2010 s. 137

<sup>133</sup> StVM 23/2003 vp. s. 4

<sup>134</sup> HE 74/2003 vp. s. 15

<sup>135</sup> StVM 14/2009 vp. s. 2

Viranhaltijoiden virkavastuulla toteuttama neuvonta ja palvelutarpeen arviointi ovat jatkumoa kunnan julkisen vallan käytölle, eikä niitä tule nähdä erillään toisistaan. Kunnan toteuttama julkisen vallan käyttö on delegoitu viranhaltijoille. Tätä konkretisoi ja tukee perustuslain 124 §, jonka mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.”

Vaikka kunnat antavat soveltamisohjeita ja palvelun myöntämisedellytyksiä koskevia ohjeita viranhaltijoille, on viranhaltijoilla kuitenkin harkintaan ja tapauskohtaiseen arviointiin perustuvaa valtaa. Esimerkiksi Kouvolan ja Rauman kaupungin ohjeistusten sanamuodoista voi huomata, että ne ovat väljiä.<sup>136</sup> Kotipalvelujen myöntämisen yhtenä keskeisenä edellytyksenä on sekä Kouvolassa että Raumalla toimintakyvyn alentuminen. Toimintakyvyn alentuminen mainitaan myös sosiaalihuoltolain 21 §:ssä yhtenä edellytyksenä kotipalvelun saannille. Alentuneen toimintakyvyn arviointi on subjektiivista ja tapauskohtaista eikä voida nähdä, että Raumalla tai Kouvolassa palvelun myöntämisedellytykset olisi määritelty ainakaan liian yksityiskohtaisiksi.

---

<sup>136</sup> ks. lisää luvusta 3.2.3 Kunta palvelun myöntämisedellytysten määrittäjänä

## 4. PALVELUSETELIASIAKAS KULUTTAJANA

### 4.1 Asiakkaan valinnanvapaus

#### 4.1.1 Valinnanvapaus

Palvelusetelin pääasiallisena tavoitteena on ollut asiakkaan valinnanvapauden lisääminen. Palvelusetelilain 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvveluiden palvelusetelin tarkoitus on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnanmahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä. Viime vuosina on pyritty vahvistamaan erityisesti palvelun saajan asemaa asiakkaana.<sup>137</sup>

Palvelusetelin käyttöä koskevassa lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa kuntalainen ymmärretään pääsääntöisesti vain asiakkaana. Kuntalaisella on kunnassa kuitenkin monta erilaista roolia. Asiakkaana ja palvelujen käyttäjänä toimimisen lisäksi kuntalainen on rahoittaja verojen ja maksujen kautta, mutta myös osallinen ja päättäjä, jonka vastuulla on koko järjestelmän toiminta.<sup>138</sup> Tietyllä tapaa valinnanvapauden lisääminen voidaan nähdä myös kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisenä. Asiakas ei olekaan enää vain tuen saaja, vaan valintoja tekevä aktiivinen toimija. Valinnanvapaus on mahdollisuus tarpeen demokraattiselle ilmaisulle ja huomioon ottamiselle.<sup>139</sup> Ongelmallista on kuitenkin se, että palvelusetelin luoma valinnanvapaus ei aina ole yksiselitteistä ja valinnanvapauden hyödyistä ja haitoista on useita näkemyksiä.<sup>140</sup>

Asiakkaan valinnanvapaus palvelusetelissä on kahdenlainen. Ensinnäkin asiakkaalla on sosiaalihuoltolain 29 a 1 §:n mukaan oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta setelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muulla tavoin järjestetyn palvelun piiriin. Mikäli asiakkaalle tarjotaan palveluseteliä, hän tekee ensin päätöksen siitä, ottaako setelin käyttöön vai kieltäytyykö siitä. Toisen valinnan asiakas tekee silloin, kun palveluseteli on myönnetty ja asiakas on päättänyt

---

<sup>137</sup> Heuru ym. 2011 s. 200

<sup>138</sup> Heuru, ym. 2011 s. 48

<sup>139</sup> Maunu 2012 s. 42

<sup>140</sup> ks. Maunu 2012, Kuusinen-James 2012 ja HE 20/2009

ottaa sen vastaan. Valinta kohdistuu siihen, kenet asiakas valitsee palveluntuottajakseen kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta.<sup>141</sup>

Asiakas voi aina kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet muilla tavoin järjestetyn palvelujen piiriin.<sup>142</sup> Palvelusetelistä kieltäytyminen ei tarkoita sitä, että asiakkaalle syntyisi vahvempi oikeus saada kunnan itse tuottamia tai ostopalveluna hankkimia palveluja kuin hänellä jo lain nojalla muutoin olisi. Perustuslain mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon pitää turvata, mutta asiakkaalla ei ole lähtökohtaista oikeutta tiettyyn palveluntuotantomuotoon.<sup>143</sup>

Sosiaalihuoltoa toteuttaessa ensisijaista ovat asiakkaan toivomukset ja mielipide. Sosiaalihuollon toimenpiteet tulee perustua asiakkaalle laadittuun palvelu-, hoito tai kuntoutussuunnitelmaan, joiden pohjalta palvelusetelillä voidaan esimerkiksi toteuttaa osa palveluista, joita asiakas tarvitsee. Selvitykset suunnitelmista tulee tuoda esille asiakkaalle niin, että tämä pystyy ymmärtämään ne. Asiakasta koskevat kysymykset on aina ratkaistava ja käsiteltävä siten, että asiakkaan etu huomioidaan.<sup>144</sup>

Kun asiakas on saanut kunnalta palvelusetelin, hänen tulee tehdä valinta palveluntuottajasta. Asiakas voi valita palvelujen tuottajan niiden palveluntuottajien joukosta, jonka kunta on hyväksynyt. Asiakas tekee tämän jälkeen sopimuksen palveluntuottajan kanssa.<sup>145</sup> Sopimussuhde palveluntuottajan ja asiakkaan välillä on asiakkaan asemaan kohdistuva keskeisin ero, millä tavoin ostopalvelusopimus eroaa palvelusetelillä tuotetusta palvelusta. Mikäli kunnassa on käytössä ostopalvelusopimuksella tuotettu palvelu, ei asiakkaalla ole mahdollista valita palveluntuottajaa ja sopimusosapuolina ovat kunta ja palveluntuottaja. Palvelusetelissä puolestaan asiakas on sopimussuhteessa palveluntuottajan kanssa. Vaikka asiakas ja palveluntuottaja ovat sopimussuhteessa, pohjautuu sopimuksen ehdot kunnan ja palveluntuottajan aikaisemmin sopimiin ehtoihin<sup>146</sup>. Palvelusetelissä keskeistä on huomioida valinnanvapauden kääntöpuoli, joka velvoittaa sopimussuhteeseen palvelujen tuottajan kanssa.

---

<sup>141</sup> HE 74/2003 vp. s. 10-11

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> HE 74/2003 vp. s. 15

<sup>144</sup> HE 20/2009 vp. s. 5-6

<sup>145</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

<sup>146</sup> Ibid.



## 4.1.2 Valinnanvapauden rajoitteet

Palvelusetelin asiakkaan valinnanvapauteen liittyy rajoitteita. Osa rajoitteista kohdistuu suoraan asiakkaan ominaisuuksiin ja toimintakykyyn, kun taas osa valinnanvapauteen kohdistuvista rajoitteista ovat kunnan toimintaympäristöön ja palvelujentarjoajien vähäisyyteen liittyviä tekijöitä.

Valinnanvapaudella on merkitystä sellaisissa kuntapalvelujen toiminnoissa, joihin voi syntyä yksityistä palvelutarjontaa<sup>147</sup>. Toisin sanoen ilman yksityistä palvelutarjontaa, ei palvelusetelin käyttö ja valinnanvapauden toteutuminen ole mahdollista. Ylipäätään palvelusetelin toimiminen edellyttää toimivia markkinoita. Mikäli palveluseteli otetaan kunnassa käyttöön, mutta markkinat eivät toimi, ja yksityisiä palveluntuottajia ei ole, ei valinnanvapauteen voi toteutua. Esimerkiksi Ruotsissa vuonna 2009 tilanne oli vielä se, että valtakunnallisella tasolla oli noin kymmenen suurta palvelujen tuottajaa, jotka hallitsivat palvelumarkkinoita<sup>148</sup>. Voiko valinnanvapaus edellä kuvatussa tilanteessa olla todellista?

Suomessa asiakkaan valinnanvapautta voinee rajoittaa myös alueen syrjäisyys ja se, että palvelun tarjoajia ei ole. Hallituksen esityksessä 20/2009 on tiedostettu myös sama huoli ja todettu, että alueilla, joissa ei ole tarjolla useita palvelujen tuottajia, on riski monopoliasetelmien syntymiseen<sup>149</sup>. Asiakkaan aseman vaikutukset vaihtelevat kunnittain, riippuen kuntien tekemistä ratkaisuista. Kunnan tekemä ratkaisu palvelusetelin käyttöönotosta ratkaisee paljon, samoin maantieteellinen sijainti, mikä vaikuttaa osaltaan palvelujen tarjoajien määrään.<sup>150</sup>

Asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet rajoittavat valinnanvapautta. Asiakkaan maksukyvyn ja toimintakyvyn tulee olla tietyllä tasolla, jotta todellinen valinnanvapaus voisi toteutua. Mikäli asiakas ei huonokuntoisuuden, muistihäiriön tai dementian johdosta kykene hankkimaan palveluja palvelusetelin avulla hänen ja hänen omaistensa kanssa tulisi neuvotella muista hänelle paremmin sopivista vaihtoehdoista.<sup>151</sup> Mahdollista on, että kunta ei myöskään myönnä palveluseteliä asiakkaalle. Vaikka asiakkaalla on palvelusetelissä oikeus valinnanva-

---

<sup>147</sup> HE 20/2009 vp. s. 10-20

<sup>148</sup> HE 20/2009 vp. s. 10

<sup>149</sup> HE 20/2009 vp. s.19-20

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

pauteen, asiakkaalla ei ole oikeutta vaatia palveluseteliä itselleen. Etenkin pitkäaikaisten asiakkaiden kohdalla kunnat eivät usein ole edes tarjonneet palveluseteliä vaihtoehtona, vaan sitä on tarjottu vain uusille asiakkaille<sup>152</sup>.

Asiakkaan valinnanvapautta rajoittaa palvelusetelijärjestelmän edellyttämä asiakkaan kyky käyttää valinnanvapauttaan sekä siihen liittyvä asiakkaan oikeustoimikelpoisuus. Asiakas, joka ei ole oikeustoimikelpoinen, eikä hänellä ole laillista edustajaa, ei voi käyttää palveluseteliä. Oikeustoimikelpoisuuden puuttumisella tarkoitetaan esimerkiksi vajaavaltaista henkilöä tai henkilöä, jonka toimintakelpoisuutta on rajoitettu. Oikeustoimikelpoisuuden puuttuminen tai rajoittaminen aiheuttaa sopimuksen pätemättömyyden, joka johtaa siihen, että oikeustoimi ei ole sitova.<sup>153</sup> Palveluseteli edellyttää, että asiakas tai tämän edunvalvoja tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Sopimus on pätemätön, mikäli asiakas ei ole oikeustoimikelpoinen.

Asiakkaalla tulee olla kykyä valita palveluntuottajat ja tehdä sopimus ja palveluntuottajan kanssa. Asiakkaan edunvalvoja voi edustaa asiakasta, mutta tällöin on harkittava, olisiko muulla tavoin järjestettävä palvelu asiakkaan kannalta parempi.<sup>154</sup> Palveluseteli toimii parhaiten silloin, kun asiakas kykenee itse valitsemaan palveluntuottajan ja sopimaan asioista palveluntuottajan kanssa.<sup>155</sup>

Vaikka asiakas olisi oikeustoimikelpoinen, se ei takaa sitä, että tämä ei tarvitsisi apua voidakseen käyttää palveluseteliä. Kuusinen-James on tutkinut palveluseteliä valinnan välineenä ikääntyneiden säännöllisen kotihoidon järjestämisessä. Kuusinen-James tuo esille muun muassa sen, että säännöllistä palveluseteliä käyttävien ikäihmisten valinnanvapaus saattaa olla joissain tapauksissa lähes olematon.<sup>156</sup> Tutkimus pohjautuu ikäihmisten haastatteluihin, joissa nämä kertovat kokemuksiaan ja näkemyksiään siitä, miten valinnanvapaus toteutuu. Tutkimuksen pohjalta saadun tuloksen mukaan osa ikäihmisistä ei hahmottanut eroa kunnallisen ja yksityisen palvelusetelillä tuotetun palvelun välillä. Tiedon omaksumiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi valinnat teki usein omainen.<sup>157</sup> Kotipalveluja käyttävät asiakkaat ovat pääsääntöi-

---

<sup>152</sup> HE 20/2009 vp. s. 15

<sup>153</sup> Hemmo – Hoppu 2006 kohta 6 Sopimuksen tekeminen, Sopimuksen pätemättömyys, Pätemättömyysperusteet

<sup>154</sup> Uotinen 2009 s. 17

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Kuusinen-James 2012 s. 9

<sup>157</sup> Kuusinen-James 2012 s. 10

sesti iäkkäitä ja sairaita henkilöitä. Vaikka he olisivat oikeustoimikelpoisia, heidän toimintakykynsä saattaa olla heikko, ja kyky tehdä valintoja puuttuu. Toteutuuko palvelusetelin tärkein ja pääasiallinen tavoite eli asiakkaan valinnanvapaus tällöin tarkoituksenmukaisesti?

Maunu on avannut valinnanvapautta koskevia argumentteja ja havainnoinut, että riippuen katsantokannasta asiakkaan valinnanvapaus saattaa lisätä tai vähentää segregatiota eli kunta-laisten eriytymistä esimerkiksi sosiaalisen aseman perusteella. Palvelusetelin valinnanvapauden lisäämisellä on tavoiteltu tarjonnan monipuolistumista. Segregaation lisäämistä kuitenkin puoltaa argumentti siitä, että ne joilla asiat ovat muutenkin hyvin, ovat todennäköisemmin kykenevämpiä käyttämään valinnanvapauttaan.<sup>158</sup> Maunu nostaa lisäksi esille kirjoituksessaan informaation merkityksen ja pohtii, tekeekö informaatio valinnoista parempia. Hän toteaa informaation olevan epäsymmetristä, asiakkaalla ei usein ole tietoa omista tarpeistaan ja palveluntarjoajan käsitys asiakkaan tarvitsemista palveluista saattaa poiketa toisistaan. Asiakkaan kyvykkyys ja halu hankkia informaatiota on palvelusetelissä keskeistä. Lisäksi Maunu toteaa, että valinnanmahdollisuutta käyttävät aktiivisemmin koulutetut ja korkeammassa sosiaalisessa asemassa olevat.<sup>159</sup>

Valinnanvapaus voi todellisuudessa lisätä eriarvoisuutta, koska huono-osaisilta puuttuu kyky valita. Toisaalta valinnanvapautta voidaan suunnata niille, joilla sitä ei ole aiemmin ollut ja näin tasa-arvo lisääntyy.<sup>160</sup> Kunnallisessa palveluntuotannossa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden vaatimus on yksi keskeisimpiä kunnan toiminnan reunaehtoja. Sen mukaan kunnan asukkaita ei saa perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan.<sup>161</sup> Hallituksen esityksessä koskien palveluseteliä 20/2009 todetaan, että yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista voidaan edistää, kun kuntalaisille tarjotaan valinnan mahdollisuuksia<sup>162</sup>. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään 23/2003 todennut, että ”palvelusetelin käyttöönotto *voi vahvistaa* asiakkaan asemaa, koska asiakas saa lisää valinnanmahdollisuuksia voidessaan valita palvelut mieleiseltä tuottajalta.”<sup>163</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokuntakaan ei ole täysin varauksettomasti suhtautunut siihen, että valinnanvapautta lisäämällä asiakkaan asema vahvistuisi.

---

<sup>158</sup> Maunu 2012 s. 43

<sup>159</sup> Maunu 2012 s. 46-47

<sup>160</sup> Julkunen 2006 s. 204

<sup>161</sup> Heuru ym. 2011 s. 52-53

<sup>162</sup> HE 20/2009 vp. s. 20

<sup>163</sup> StVM 23/2003 vp. s. 3

Palveluseteliä koskevasta valinnanvapauden toteutumisesta ei ole yksiselitteistä näkemystä. Valinnanvapautta voi rajoittaa esimerkiksi palveluntarjoajien vähyys ja kunnan syrjäinen sijainti sekä näistä johtuva kilpailun puuttuminen. Asiakkaan toimintakyky ja oikeustoimikelpoisuus nousevat palvelusetelin käytössä merkittäviksi valinnanvapautta rajoittaviksi tekijöiksi. Näiden lisäksi palvelusetelissä on mahdollista, että asiakkaan maksettavaksi koituva palvelun omavastuuosuus nousee niin suureksi, että se rajoittaa asiakkaan todellista mahdollisuutta tehdä valintoja.

## 4.2 Asiakkaan omavastuuosuus palvelusta

### 4.2.1 Palveluseteli ja asiakasmaksut

Kunta voi periä sosiaali- ja terveystalvasta palvelun käyttäjältä maksun, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voi määräytyä henkilön maksukyvyyn mukaan, mutta maksun enimmäismäärä ei saa ylittää palvelun tuottamiskustannuksen suuruutta. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992), myöhemmin asiakasmaksulaki, säättää kunnallisista sosiaali- ja terveystalvasta asiakkaalta perittävästä palvelumaksuista. Asiakasmaksulainsäädännön (Sosiaali- ja terveydenhuollosta annettu laki 734/1992 ja –asetus 912/1992) tehtävänä on varmistaa, että maksujen suuruus ei olisi esteenä hakeutua kunnallisiin sosiaali- ja terveystalvuihin.<sup>164</sup> Kotitalvuisissa palvelusta perittävä maksu määräytyy sen mukaan, onko hoito tilapäistä vai jatkuvaa ja säännöllistä. Tilapäisestä kotitalvuisesta kunta voi periä kohtuullisen maksun. Jatkuvasta hoidosta puolestaan voidaan periä kohtuullinen kuukausimaksu, joka määräytyy palvelun laadun, määrän ja saajan maksukyvyyn sekä perheen koon mukaan.<sup>165</sup> Kunnan järjestäessä palvelu ostopalveluna, sen tulee periä palvelun käyttäjältä samansuuruisen maksu kuin itse tuottamistaan vastaavista palveluista.<sup>166</sup>

Asiakasmaksulain 12.2 §:n mukaan, mikäli palveluja järjestetään palvelusetelillä, palvelun käyttäjältä ei saa periä asiakasmaksua. Palveluseteli on irrotettu sosiaali- ja terveydenhuollon maksujärjestelmästä sillä poikkeuksella, että asiakasmaksulaissa maksuttomiksi säädetty palvelut pätevät myös palvelusetelijärjestelmässä. Asiakkaalta ei peritä asiakasmaksua, vaan hän

---

<sup>164</sup> HE 20/2009 vp. s. 4

<sup>165</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö kohta Kotitalvuis- ja kotisairaanhoidotmaksut. 3.5.2014

<sup>166</sup> Huhtanen 2012 s. 98-99

maksaa omavastuuosuuden, jonka suuruutta ei ole määritelty laissa. Koska omavastuuosuuden suuruutta ei ole määritelty laissa, on mahdollista, että asiakkaan maksama omavastuuosuus on suurempi kuin maksu, jonka kunta perii itse tuottamastaan tai ostopalveluna hankkimastaan palvelusta.<sup>167</sup> Palvelusetelin käyttäjät ovat eriarvoisessa asemassa omavastuuosuuden suhteen verrattuna ostopalveluiden ja kunnan omien palveluiden käyttäjiin, joihin sovelletaan asiakasmaksulakia.

Vuonna 2009 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä kumosi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin sisältyvän säännöksen, jonka mukaan palveluseteliä käytettäessä asiakkaan maksettavaksi jäävän omavastuuosuuden tulee olla sama kuin vastaavasta palvelusta asiakasmaksu olisi.<sup>168</sup> Ennen vuonna 2009 voimaan tullutta lakia palveluseteliä käytettäessä omavastuuosuus ei ylittänyt sitä maksua, jonka palvelun käyttäjä olisi maksanut kunnan tuottamasta tai ostopalveluna hankkimasta palvelusta. Lakimuutosta perusteltiin sillä, että omavastuuosuuden sitomista asiakasmaksuihin pidettiin hankalana, ja se esti palvelusetelin laajemman käyttöönoton<sup>169</sup>. Järjestelmä koettiin myös jäykäksi. Kunta asetti ennakolta palvelujen hintatason. Tämä vaikutti palveluntuottajiin: ne palvelujen tuottajat, jotka eivät voineet tarjota palveluja kunnan määrittämällä hinnalla, joutuivat jättäytymään palvelusetelijärjestelmän ulkopuolelle. Tämän seurauksena asiakkaan valinnanmahdollisuus väheni. Lisäksi ei ole tarkoituksenmukaista antaa asiakkaalle euromääristä palveluseteliä ja periä tältä samaan aikaan asiakasmaksua.<sup>170</sup>

#### **4.2.2 Omavastuuosuuden määräytyminen**

Vaikka nykyinen palvelusetelilaki mahdollistaa sen, että asiakkaan omavastuuosuus voi olla suurempi kuin kunnan perimä palvelumaksu, palvelusetelilaki säätelee palvelusetelin asiakkaan omavastuuosuuden kohtuullisuudesta. Palvelusetelilain 7.1 §:n mukaan palvelusetelin kohtuullisuutta määriteltäessä on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä omavastuuosuus. Mikäli palvelu on säädetty maksuttomaksi, on palve-

---

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> HE 20/2009 vp. s. 39

<sup>169</sup> PTK 25/2009 vp. ministeri Risikon esittelypuheenvuoro

<sup>170</sup> Uotinen 2009 s. 36

lusetelin arvon katettava kustannukset siten, että asiakkaan omalle vastuulle ei jää maksettavaa.

Kunta määrittää palvelusetelin arvon eli sen osuuden, jonka kunta maksaa palvelusta. Palveluseteli voi olla *tasasuuruinen* tai *tulosidonnainen*. Tulosidonnaisella palvelusetelillä tarkoitetaan sitä, että asiakkaan tulot vaikuttavat palvelusetelin arvon suuruuteen siten, että palvelusetelille annetaan vähimmäis- ja enimmäisarvo<sup>171</sup> Palvelusetelilain 3 §:n mukaan tulosidonnaisen palvelusetelin arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan tulojen mukaan tai arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen. Palvelusetelilain 8 §:n mukaan palvelusetelin arvoa on korotettava 7.1 §:n arvoa korkeammaksi jos esimerkiksi asiakkaan toimeentulo vaarantuu muutoin, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioiden. Tasasuuruudessa palvelusetelissä palvelusetelin suuruus on sama, riippumatta asiakkaan tuloista.

Sosiaalihuoltolain 29 b § säättää jatkuvan ja säännöllisesti annettavan kotipalvelun palvelusetelin arvosta. Lainkohdan mukaan asiakkaalle annettavan palvelusetelin arvon tulee olla vähintään 22 euroa tuntia kohden, jos kotitalouden tulot eivät ylitä 2 momentin mukaan määrättyä tulo rajaa. Esimerkiksi yhden hengen talouden tulo rajaksi on määriteltä 484 euroa kuukautta kohden. Tällöin ylimenevästä osasta lasketaan 35 prosenttia, joka jaetaan 60:llä. Tulokseksi saatu osamäärä vähennetään palvelusetelin maksimiarvosta.<sup>172</sup> Alin palvelusetelin arvo on kuitenkin vähintään 6 euroa tunti ja perheen henkilöluku vaikuttaa tulo rajoja korottavasti. Palvelusetelin arvoa määriteltäessä kunnan tulee ottaa huomioon asiakkaalle koituvan omavastuuosuuden kohtuullisuus ja luoda edellytykset markkinoiden toimimiselle<sup>173</sup>. Säädeksestä on havaittavissa, että palvelusetelin suuruus on tarkoin ohjattu ja rajattu eikä kunta voi siitä vapaasti päättää. Sosiaalihuoltolain 29 b §:stä voi tehdä myös johtopäätöksen, jonka mukaan pääsääntöisesti kotipalveluissa palvelusetelin tulee olla tulosidonnainen. Mikäli annettu kotipalvelu on satunnaista tai lyhytaikaista, voi tasasuuruinen palveluseteli olla toimiva.

Kunnalla on merkittävä vaikutusvalta palvelusetelin hinnan määrittämisessä. Kunta voi antaa palvelujen tuottajien määrittämien hintojen muodostua markkinoiden ehdoilla, tai se voi vaikuttaa siihen asettamalla *hintakaton*. Hintakaton muodostamisessa kunta määrittää palvelulle hinnan, kuinka paljon se saa enintään maksaa. Hinta voi olla yksi kriteeri hyväksyä palvelu-

---

<sup>171</sup> Melin ym. 2010 s.6

<sup>172</sup> ks. Uotinen 2009 s. 44-45

<sup>173</sup> Melin ym. 2010 s. 8

jen tuottaja ylipäättään kunnan palvelusetelijärjestelmään. Mikäli kunta päättää antaa hinnan muodostua vapaasti markkinoiden ehdoilla, kunta jättäytyy tekemästä toimenpiteistä tai asettamista ehtoja palvelujen tuottajille, jolloin palvelun hinta ja laatu ovat kilpailutekijöinä.<sup>174</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 5 kohdan mukaan kunta ei voi käyttää palvelussa vain palveluseteliä, mikäli palvelusta perittävän asiakasmaksun enimmäismäärä on säädetty palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia pienemmäksi. Säädöksen tavoitteena on estää kuntaa siirtämästä koko palveluntuotantoaan palvelusetelillä tuotettavaksi ja suojata näin asiakasta. Toisaalta kunta ei voisi muutoinkaan käyttää kotipalvelua järjestäessään vain palveluseteliä. Palvelusetelilain 6.1 §:n mukaan asiakkaalla on aina oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan palveluseteliä, jolloin kunnan tulee ohjata ja tarjota tälle muulla tavoin järjestettyä palvelua. Asiakkaan kieltäytymisoikeus on merkittävä erityisesti silloin, jos hänen maksettavakseen palvelusetelin yhteydessä tuleva omavastuu ylittää selvästi kunnan muulla tavoin järjestämästä vastaavasta palvelusta perimän maksun.

Ennen vuonna 2009 hyväksyttyä lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä eduskunnan täysistunnossa käytiin lakiesityksestä vilkasta keskustelua. Keskustelu kohdistui erityisesti omavastuuosuuden vaikutuksista asiakkaaseen sekä palvelusetelin irrottamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmästä. Aila Paloniemi totesi, että yksittäinen potilas saattaa joutua maksamaan satoja euroja hoidostaan, vaikka palvelusetelin maksusuhte olisikin 50 prosenttia palvelun hinnasta. Yhtenäisen asiakasmaksujärjestelmän erottaminen palvelusetelistä koettiin puolestaan opposition taholta uhkana kuntalaisten tasa-arvolle ja lisäävän eriarvoisuutta kuntalaisten ja kuntien välillä.<sup>175</sup> Laki on ollut voimassa nyt useamman vuoden ja eriarvoistumista koskeva keskustelu palvelusetelin ympärillä on ollut vähäistä. Kansanedustajien pelko asiakasmaksujärjestelmän irrottamisesta johtuvista vaikutuksista ovat joko osoittautuneet osittain turhiksi, ne eivät ole saavuttaneet julkisuutta tai niitä ei ole tutkittu tarpeeksi.

Vaikka omavastuuosuus palvelusetelissä saattaa ylittää kunnan tuottaman palvelun tai ostopalveluna tuotetun palvelun asiakasmaksun suuruuden, asiakkaalla on aina vaihtoehto kieltäytyä palvelusetelistä. Asiakas ei voi joutua tilanteeseen, jossa esimerkiksi taloudellisen

---

<sup>174</sup> Melin ym. 2010 s. 5

<sup>175</sup> PTK 25/2009 vp. esim. edustajien Taiveaho, Guzenina-Richardson ja Tuomioja ensimmäiset vastauspuheen-  
vuorot

maksukyvyyn vuoksi hän ei saisi hoitoa, vaan kunnan on ohjattava asiakas muulla tavoin tuotettuun palveluun. Tällöin asiakas maksaa kunnan mahdollisesti määrittämän asiakasmaksun. Todettava on, että tällöin valinnanvapauden käyttäminen on luonnollisesti mahdotonta. On myös myönnettävä, että keski- ja hyvätuloisilla on paremmat mahdollisuudet käyttää valinnanvapauttaan, mikäli palveluntuottajien määrittämän palvelun hinnan ja palvelusetelin suuruuden erotus on suuri. Toisaalta, vaikka asiakas valitsisikin palvelusetelin kotipalveluissa, sosiaalihuoltolain 29 b § säättää tulosidonnaisen maksun kohtuullisuudesta ja suuruudesta tulojen mukaan, olettaen, että asiakkaan saama palvelu on jatkuvaa ja säännöllistä. Tämä osaltaan antaa pienituloisellekin mahdollisuuden palvelusetelin käyttöön ja valinnanvapauteen.

Palvelusetelin omavastuuosuuden vaikutusta palveluseteliasiakkaaseen ilmentää myös sen suhde sairausvakuutukseen. Sairausvakuutus<sup>176</sup> ei kosketa kotipalveluita, mutta toimii tässä yhteydessä esimerkkinä havainnollistamaan palveluseteliasiakkaan asemaa. Suomessa vakituisesti asuvalla henkilöllä on oikeus sairaanhoitovakuutuksesta rahoitettaviin sairausvakuutuskorvauksiin. Sairausvakuutuskorvaukset kattavat osan vakuutetulle yksityisten terveystalvelujen käyttämisestä aiheutuneista kustannuksista sekä avohoidon lääkemenoja ja matkakustannuksia.<sup>177</sup> Koska palvelusetelin avulla järjestetyissä palveluissa on kyse kunnan järjestämistä palveluista, on sairausvakuutuslain 2 luvussa 3.1 §:n 2 kohdan mukaan selvyden vuoksi vielä säädetty, että ”kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla järjestämän sairaanhoidon kustannuksia”. Asiakkaalla ei ole oikeutta saada sairausvakuutuslain mukaista korvausta omavastuuosuuteen. Vaikka kohta ei kosketa suoraan kotipalvelujen palveluseteliä, se ilmentää palveluseteliasiakkaan roolia yksityisen ja julkisen palvelun saajan välimaastossa.

---

<sup>176</sup> Sairausvakuutuslain (1224/2004) 2 luvun 1.1 §:n mukaan ”Sairaanhoitona vakuutetulle korvataan sen mukaan kuin jäljempänä säädetään lääkärin ja hammaslääkärin suorittama ja määräämä tutkimus sekä antama ja määräämä hoito, lääkärin ja hammaslääkärin vakuutetun sairauden hoitoon määräämä lääkkeet, lääkärin määräämä kliiniset ravintovalmisteet ja perusvoiteet, sairaanhoitajan rajatun ja määräaikaisen lääkkeenmääräämisen piiriin kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 b ja 23 c §:ssä tarkoitetut lääkkeet ja perusvoiteet sekä sairauden hoitoon liittyvät matkakustannukset.(21.5.2010/437)”

<sup>177</sup> HE 20/2009 s. 6-7



## 4.3 Palveluseteli asiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen vaikutus asiakkaan asemaan

### 4.3.1 Sopimus palveluseteli asiakkaan kuluttaja-aseman määrittäjänä

Palveluseteli sijoittuu julkisen sektorin ja markkinoiden väliselle alueelle, edustaen ja edistään julkisten palvelujen markkinoitumista. Markkinat eivät kuitenkaan ole täysin aidot, sillä kunta osallistuu palvelujen rahoitukseen, valitsee palveluntuottajat, ja päättää kenelle, sekä mihin tarkoitukseen palveluseteli myönnetään.<sup>178</sup> Palvelusetelijärjestelmää koskevien ehtojen ja rajoitusten vuoksi palveluseteli asiakas ei ole täysivaltaisen kuluttajan asemassa.<sup>179</sup>

Näkemyks palveluseteli asiakkaan asemasta ei ole yksiselitteinen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on luokitellut palveluseteli asiakkaan aseman aidon kuluttajan asemaan. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kirjoittanut vuonna 2009 voimaan tulleesta palvelusetelilaista seuraavasti: ”Vaikka asiakas käyttääkin palvelua nyt aidosti kuluttajan roolissa, on kunnan vastuu palvelusta kuitenkin otettava huomioon.”<sup>180</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tiedostanut kunnan vastuun palvelusta, mutta näkee asiakkaan aseman selkeästi kuluttajana. Samoin Hoffrén palveluseteli asiakkaasta koko tutkimuksen ajan termiä kuluttaja<sup>181</sup>. Kuusinen-James on haastatellut tutkimusjulkaisuunsa palveluseteliä käyttäviä ikäihmisiä valinnanvapauden näkökulmasta. Hän on samalla selvittänyt ikäihmisten näkemyksiä ja suhtautumista kuluttajana toimimiseen. Kuusinen-James haastatteli 15 ikäihmistä ja näistä vain yksi koki itsensä selkeästi kuluttajaksi käyttäessään palveluseteliä.<sup>182</sup> Voidaan todeta, että asiakkaan rooli kuluttajana on epäselvä, mutta puhtaaksi markkinoilla toimivaksi kuluttajaksi palveluseteli asiakasta ei voida rinnastaa. Toisaalta asiakkaan asemassa on kuluttajalle tyypillisiä piirteitä paljon.

Yksi tapa tarkastella asiakkaan kuluttaja-asemaa on lähestyä palvelua sen tuottajan näkökulmasta käsin ja määrittää asiakkaan asema sen kautta. Kun kansalaista tarkastellaan elinkeinopolitiikan näkökulmasta, keskeistä on kuluttajan toiveiden huomioiminen, maksajan oikeus valita hoitava taho, sekä asiakkaan oikeus vaikuttaa hoidon sisältöön. Lähtökohdan ollessa

<sup>178</sup> Kuusinen-James 2012 s. 21-22

<sup>179</sup> Kuusinen-James 2012 s. 10

<sup>180</sup> Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 4/2009 kohta Palvelusetelin käyttäjät kuluttajansuojalain piiriin. s. 4

<sup>181</sup> ks. Hoffrén 2009

<sup>182</sup> Kuusinen-James 2012 s. 54

hyvinvointipolitiikka, keskeistä on kansalaisen oikeus vaikuttaa palveluiden suunnitteluun ja toimintaan etenkin kansalaisdemokratian kautta sekä asiakkaan oikeus vaikuttaa omaan hoi-toonsa ja osallistua päätöksentekoon.<sup>183</sup> Lainsäädännöstä kuluttaja- termin pohdintaan ei saa kovin paljon tukea. Vaikka asiakas ei ole täysivaltaisen kuluttajan asemassa, rinnastetaan hänet lainsäädännössä kuluttajaan.

Palvelusetelilain 6.2 §:n mukaan palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Kyseistä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Lisäksi lainkohdassa mainitaan, että mahdollisen erimielisyyden sattuessa se voidaan saattaa kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Asiakkaan valitessa palveluseteli palve-lujen tuotantotavaksi, hän tekee sopimuksen palvelujen tuottajan kanssa. Tämä sopimus luokitellaan yksityisoikeudelliseksi, minkä vuoksi siihen sovelletaan sopimuksen sisällön mu-kaan määräytyviä kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita.<sup>184</sup> Kuluttaja nähdään sopimuksen heikompana osapuolena, jonka vuoksi säännösten tarkoituk-sena on suojata kuluttajaa.<sup>185</sup> Keskeisimmät yleissäännökset koskien kuluttajansuojaa ovat kuluttajansuojalaissa (38/1978).<sup>186</sup>

Sopimusoikeuden normien soveltamisella tarkoitetaan palvelusetelissä muun muassa sitä, että sopimuksissa tulee soveltaa ensisijaisesti pakottavaa lainsäädäntöä ja vasta sen jälkeen sovel-lettavaksi tulee osapuolten eli palveluntuottajan ja asiakkaan välinen sopimus.<sup>187</sup> Ennen vuonna 2009 voimaan tullutta palvelusetelilakia katsottiin, että kuluttajansuojalaki ei sovellu palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin, eivätkä kuluttajaviranomaiset olleet omanneet niiden osalta toimivaltaa. Vuonna 2009 voimaan tulleen palvelusetelilain myötä palveluseteleiden käyttöalaa laajennettiin, minkä vuoksi katsottiin, että sääntelyn selkiyttäminen on tarpeen.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Ollila 2006 s. 160

<sup>184</sup> StVM 14/2009 vp. s. 2

<sup>185</sup> Hemmo – Hoppu 2006 3. Sopimusoikeuden normisto ja sopimusriskit, Sopimusten jaottelu

<sup>186</sup> ks. lisää Hemmo – Hoppu 2006 12. Kuluttajasopimukset, kuluttajasopimuksia koskeva lainsäädäntö ja pe-ruskäsitteet

<sup>187</sup> Hemmo – Hoppu 2006 3. Sopimusoikeuden normista ja sopimusriskit, Sopimukseen sovellettavien normien soveltamisjärjestys

<sup>188</sup> StVM 14/2009 vp s. 5

Sopimusmuoto asiakkaan ja palvelua tarjoavan yrityksen välillä luokitellaan kuluttajasopimukseksi ja palveluseteli asiakas nähdään kuluttaja-asiakkaana<sup>189</sup>. Kuluttajasopimukseen sovelletaan pakottavia kuluttajansuojasäännöksiä, mikä tarkoittaa sitä, että tällaisesta sääntelystä sisällöltään poikkeava sopimusehto on aina tehoton. Kuluttajasopimukset eivät yleensä edellytä minkään erityisen muodon noudattamista, vaan suullisetkin sopimukset ovat päteviä.<sup>190</sup> Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista tekee tähän kuitenkin poikkeuksen. Lain 6 §:n mukaan yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Sopimuksen sitoumukset eivät kohdistu kuntaan, mutta välillistä vaikutuksia sillä on. Palvelusetelilainsäädännön mukaan kunta on viime kädessä vastuussa asiakkaasta, jolle se on myöntänyt palvelusetelin. Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä suhdetta kunta voi säännellä tekemällä esimerkiksi sääntökirjan. Sääntökirjan tarkoituksena on määritellä asiakkaan, palveluntuottaja ja kunnan oikeudet ja velvollisuudet. Sääntökirjassa on yleinen osa, joka sisältää lainsäädännön määrittämät pakolliset hyväksymisehdot, mukaa lukien asiakkaan asemaa koskevat ehdot, sekä palvelukohtainen osa, joka sisältää kunnan itsensä asettamat hyväksymisehdot.<sup>191</sup> Sääntökirjan tekemistä ei edellytetä lainsäädännössä, mutta esimerkiksi Sitra (Suomen itsenäisyyden juhlarahasto) on julkaissut vuonna 2012 ohjeet palvelusetelin sääntökirjan tekemisestä kunnille. Sääntökirjalla ei ole oikeudellista sitovuutta ja sen on mitä ilmeisimmin tarkoitus toimia kuntia ja palveluntuottajia auttavana asiakirjana määriteltäessä ja selkiytettäessä muun muassa asiakkaan asemaa suhteessa palveluntuottajaan.

### **4.3.2 Asiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen ehtojen kohtuuttomuudesta**

Sopimusten teon lähtökohtana on Suomessa noudatettava sopimusvapaus, johon kuuluu muun muassa se, että osapuolet saavat itse päättää minkälaisia sopimuksia he sopivat. Kohtuuttomien sopimusehtojen kielto on yksi pääsäännön poikkeuksista. Ehto katsotaan kohtuuttomaksi, jos se suosii elinkeinoharjoittajaa, tässä yhteydessä palveluntuottajaa, niin ettei so-

---

<sup>189</sup> ks. Koila 2010 s. 64-69

<sup>190</sup> Hemmo – Hoppu 2006 12. Kuluttajasopimukset, Kuluttajasopimusten erityispiirteitä

<sup>191</sup> Melin ym. 2012 s. 17

pimusosapuolten välillä vallitse enää kohtuullinen tasapaino, vaan palveluntuottaja on kohtuuttomasti vahvistanut asemaansa kuluttajan kustannuksella.<sup>192</sup>

Sopimuksen kohtuuttomuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sopimus kokonaisuudessaan. Alhainen hinta voi aiheuttaa sen, että sopimus kokonaisuutena on tasapainossa, vaikka sopimuksen yksittäinen ehto vaikuttaisi kohtuuttomalta.<sup>193</sup> Asiakkaan valitessa palveluseteli palvelun tuotantotavaksi, tämä joutuu hyvin todennäköisesti maksamaan palvelustaan enemmän kuin vastaavan palvelun asiakasmaksu olisi kunnan tuottaessa palvelun itse. Kunta päättää lain määrittämässä rajoissa palvelun saannin ehdot ja tältä osin kunta pystyy vaikuttamaan palvelun laatuun ja omavastuuosuuteen. Kunnan määrittämiä ehtoja voi verrata elinkeinoharjoittajien käyttämiin vakioehtoihin, joiden sisältöön kuluttajilla ei ole sananvaltaa<sup>194</sup>.

Palvelusetelijärjestelmässä elinkeinoharjoittajaa eli palvelun tuottajaa rajoittaa kohtuuttomien sopimusehtojen osalta kuluttajansuojalain lisäksi kunnan ja palveluntuottajan välillä sovitut ehdot. Sopimusehdot määräytyvät kunnan, palvelujen tuottajan ja kuluttajan välisin sopimuksin. Jos kunnan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa ei turvata riittävästi asiakkaan asemaa, kunnan toimintaa valvovat viranomaiset voivat puuttua asiaan samalla tavalla kuin kunnan tuottaessa palvelut itse.<sup>195</sup>

Vaikka sopimus palvelusta tehdään asiakkaan ja palveluntuottaja välillä, on kunta tehnyt myös sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Sopimuksen ehtojen kohtuullisuutta pohtiessa tulee tämä ottaa huomioon. Jos kunnan ja palveluntuottajan välillä on sovittu niistä ehdoista, joita asiakkaan ja palveluntuottajan välillä käytetään, ehdot eivät enää ole palveluntuottajan yksipuolisesti laatimia. Kuntaa voidaan pitää palveluntuottajaa nähden sopimuksen vahvempuna osapuolena, joka voi sanella ehtoja, joilla palveluntuottajan on tarjottava palveluitaan. Tällaisia ehtoja ei tule epäselvässä tapauksessa tulkita aina asiakkaan eduksi.<sup>196</sup>

Kuluttajansuojalain 4.1 §:n mukaan kuluttajasopimuksen ehtoa voidaan sovitella tai se voidaan jättää huomioimatta, jos se on kuluttajan kannalta kohtuuton tai sen soveltaminen joh-

---

<sup>192</sup> Hoffrén 2009 s. 26-27

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> ks. Hoffrén 2009 s. 27 ja Hemmo – Hoppu 2006 7. Vakiosopimukset: ”Vakiosopimusehdoilla tarkoitetaan sopimusehtoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi useissa yksittäisissä eri sopijapuolten välisissä sopimuksissa.”

<sup>195</sup> Hoffrén 2009 s. 29

<sup>196</sup> Hoffrén 2009 s. 34

taisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuutta arvioitaessa huomioidaan koko sopimuksen sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja olojen muuttuminen sekä muut seikat.<sup>197</sup>

Palvelusetelissä sopimusehtojen sovittelun tarve on sidottu siihen, kuinka paljon kunnat säätelevät palveluntuottajien kanssa tehdyissä sopimuksissa palvelujen tuottajien ja asiakkaiden välisiä sopimuksia. Yksittäistapauksissa kohtuuttomuutta ei voida kuitenkaan välttää, sillä yleisellä tasolla kohtuulliselta vaikuttava ehto voi johtaa kohtuuttomuuteen yksittäistapauksessa. Palvelusetelissä hintaa koskevan sopimusehdon sovittelu on tulkinnanvaraista. Asiakas saattaa maksaa tuotetusta palvelusta vain murto-osan, jolloin hinnan kohtuullisuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös palvelusetelin arvo. Hoffrénin tulkinnan mukaan ratkaisevaa on palvelusetelin antohetki, jolloin rahamäärä on jo päätetty ja palveluseteli rinnastetaan asiakkaan omiin rahoihin. Tällöin palvelun kokonaishinta tulee sovellettavaksi palvelun hinnan kohtuullisuutta arvioitaessa.<sup>198</sup>

Sopimusehtojen kohtuuttomuuden arviointia asiakkaan ja palveluntuottajan välillä ei sovelleta kunnan itse tuottamiin palveluihin tai ostopalveluihin. Julkisen hallintoviranomaisen käyttämät sopimusehdot eivät saa olla oikeuskanslerin linjauksen mukaan ristiriidassa kuluttajansuojalain kanssa.<sup>199</sup> Julkisessa palvelussa keskiössä ei ole tasapaino palvelunkäyttäjän ja palvelunjärjestäjän välillä, vaan palvelun järjestäjän on järjestettävä ne palvelut, joihin asiakas on lainsäädännön mukaan oikeutettu. Palveluseteli on tässä suhteessa poikkeus ja kuluttajansuojalaissa tarkoitettujen kohtuullisuuden ja sopimustasapainon arviointi sopii arvioitaessa palveluseteliasiakkaan ja palveluntuottajan välistä suhdetta.<sup>200</sup> Vaikka kuluttajansuojalakia ei sovelletakaan sellaisenaan ostopalveluihin ja kunnan itse tuottamiin palveluihin, tulee kunnan huomioida, että se noudattaa ostopalveluissa ja itse tuottamissa palveluissaan kuluttajansuojalain mukaisia periaatteita.

---

<sup>197</sup> ks. Hoffrén 2009 s. 31

<sup>198</sup> Hoffrén 2009 s. 32

<sup>199</sup> OKA 8.2.1999 17/51/98

<sup>200</sup> Hoffrén 2009 s. 28

### 4.3.3 Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet palvelun virhetapauksissa ja viivästystilanteissa

Sopimuksen suorituksessa saattaa ilmetä häiriöitä eli sopimusrikkomuksia. Näitä ovat suorituksen viivästyminen tai suorituksen virheellisyys. Kuluttajansuojalain 3 ja 4 lukua sovelletaan palveluntuottajan ja asiakkaan väliseen sopimukseen palvelun virhe- ja viivästystilanteissa. Palveluntuottaja on viivästynyt velvoitteensa täyttämisestä, mikäli hän ei tee suoritusta vaadittuun ajankohtaan mennessä. Jos ajankohtaa ei ole ennakolta sovittu, noudatetaan periaatetta, jonka mukaan sopimus on täytettävä kohtuullisessa ajassa.<sup>201</sup> Palvelun viivästyessä asiakkaalla on oikeus pidättyä maksusta, oikeus vaatia sopimuksen täyttämistä, oikeus vaatia vahingonkorvausta ja oikeus purkaa sopimus<sup>202</sup>.

Asiakasta koskevat kuluttajansuojalain asiakkaan velvollisuudet palvelusetelissä samoin kuin muitakin kuluttajia. Asiakkaan velvollisuus on maksaa palvelusta sovittu maksu. Maksun suuruudesta, ajankohdasta ja viivästyisestä säädetään kuluttajansuojalain 5 luvussa. Mikäli maksu suoritetaan myöhässä, asiakkaan maksettavaksi koituu korkolain mukainen viivästyskorko. Palveluntuottajalla on oikeus purkaa sopimus asiakkaan maksuviivästyksen vuoksi, jos sopimusrikkomus on olennainen. Palveluntuottajan purkaessa sopimus asiakkaan maksuviivästyksen vuoksi, on tällä oikeus vahingonkorvaukseen sopimuksen tekemisestä, täyttämisestä ja kaupan purkamisesta aiheutuneista kustannuksista. Viivästyksen johtuessa ylivoimaisesta esteestä, palveluntuottajalla ei ole oikeutta vahingonkorvaukseen. Asiakas ja palveluntuottaja voivat aina sopia tapauskohtaisesti vahingonkorvauksesta.<sup>203</sup>

Laatuvirhe on keskeisin virheestä johtuva sopimusrikkomus. Laatuvirhe on kyseessä silloin kun palvelu ei vastaa sitä mitä on sovittu tai palvelusuoritus on puutteellinen. Jotta voidaan arvioida kyseessä olevan sopimusrikkomus, tulee tietää, minkälaiset ovat palvelulle asetetut laatuvaatimukset.<sup>204</sup> Palvelun virhettä määrittävät yleinen virhesäännös sekä tiedonanto- ja neuvontavelvollisuus. Kuluttajansuojalain 8 luvun 13 §:n mukaan palveluksen on sisällöltään,

---

<sup>201</sup> Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Suorituksen viivästyminen, tavarantoimituksen ja työsuorituksen viivästyminen, Sopimuksen täyttämisaikajankohta

<sup>202</sup> HE 20/2009 s. 27

<sup>203</sup> Hoffrén 2009 s. 35 ja Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Suorituksen viivästyminen, tavarantoimituksen ja työsuorituksen viivästyminen, Sopimuksen täyttämisaikajankohta

<sup>204</sup> Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Suorituksen virheellisyys, Laatuvirhe, Laatuvaatimus

suoritustavaltaan ja tulokseltaan vastattava sitä, mitä voidaan katsoa sovitun. Palvelu on suoritettava ammattitaitoisesti ja huolellisesti ottaen huomioon asiakkaan etu. Palvelun tulee keskeytykseltään ja muuten vastata sitä, mitä kuluttajalla on yleensä sellaisen palvelun yhteydessä aiheutta olettaa. Sen tulee myös vastata laissa, asetuksessa tai viranomaisen päätöksessä asetettuja vaatimuksia. Jos nämä vaatimukset eivät täyty, kuluttajansuojalain 8 luvun 13.4 §:n mukaan palvelussa on virhe.<sup>205</sup> Virhetapauksissa asiakkaalla on käytössä oikeus pidättäytyä maksusta, oikeus vaatia virheen oikaisua tai uutta suoritusta, oikeus hinnanalennukseen, oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeus purkaa sopimus.<sup>206</sup>

Maksusta pidättymisellä tarkoitetaan sitä, että asiakkaalla on oikeus olla täyttämättä veloitettaan eli maksamaan palvelun hintaa, mikäli palvelussa on ollut virhe tai palvelu on viivästynyt. Sopimusrikkomuksen eli virheen tai viivästyksen oikaisun tai korjaamisen avulla sopimus pysyy voimassa. Oikaisu tai korjaus virheellisessä palvelussa tarkoittaa sitä, että palveluntuottaja suorittaa palvelun esimerkiksi uudestaan niiltä osin kuin se jäi suorittamatta tai suoritus oli virheellinen. Asiakkaalla ei ole oikeutta hinnanalennukseen, mikäli sovittu palvelu saadaan kuntoon, muita seuraamuksia ei aiheudu tai ne ovat vähäisiä. Korjaus- ja oikaisu-toimet ovat usein ensisijaisia seuraamusmenetelmiä ja muita ankarampia seuraamuksia pyritään usein käyttämään vasta silloin kun palvelun korjaus- ja oikaisu-toimet eivät ole enää mahdollisia.<sup>207</sup>

Asiakas on oikeutettu hinnanalennukseen vain palvelun virhetilanteen seurauksena. Asiakas saa aina oikeuden hinnanalennukseen, palvelun ollessa virheellinen, jos myyjä ei korjaa suoritustaan. Hinnanalennus pyritään mitoittamaan niin, että hintaa alennetaan samassa suhteessa kuin mikä sopimuksen mukaisen kohteen ja virheellisen kohteen arvoilla on. Hinnanalennus pitää sopimuksen voimassa. Hinnanalennusta käytetään usein myös vahingonkorvaustilanteissa, josta kerrotaan tarkemmin luvussa 4.3.4.<sup>208</sup>

Sopimuksen purku on asiakkaan viimesijainen keino vakava-asteisen sopimusrikkomuksen seurauksena. Purkamisen edellyttää yleensä palveluntuottajan olennaista sopimusrikkomusta

---

<sup>205</sup> ks. KSL 8. luku 17-20 §

<sup>206</sup> HE 20/2009 vp. s. 27

<sup>207</sup> Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Viivästyksen ja virheen seuraamukset, Sopimusrikkomuksen korjaaminen ja oikaiseminen, Oikaisun ilmenemismuodot

<sup>208</sup> Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Viivästyksen ja virheen seuraamukset, Sopimuksen purkamisen ja Hoffrén 2009 s. 53

ja pienet viivästyksset tai virheet eivät oikeuta sopimuksen purkuun. Purkaminen merkitsee sopimuksen välitöntä lakkaamista. Purkaminen, kuten muutkaan edellä mainitut virheen ja viivästyksen seuraamukset eivät vaadi tuomioistuimeen turvautumista tai viranomaistoimintaa. Jos purkamisoikeuden edellytykset ovat käsillä, purkamiseen riittää yksipuolinen ilmoitus purkusoikeuden käyttämisestä.<sup>209</sup>

Viivästy- ja virhetilanteissa palvelusetelin käyttäjän asema on edullisempi kuin kunnan tuottaman palvelun tai ostopalvelun käyttäjän asema. Viivästystilanteessa palveluseteliasiakkaalla on oikeus pidäytyä maksusta, oikeus vaatia sopimuksen täyttämistä, oikeus vaatia vahingonkorvausta ja oikeus purkaa sopimus. Virhetilanteessa asiakkaalla on oikeus pidäytyä maksusta, oikeus vaatia virheen oikaisua tai uutta suoritusta, oikeus hinnanalennukseen, oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeus purkaa sopimus. Kunnan itse tuottaman palvelun asiakas tai ostopalvelua käyttävä asiakas ei voi vedota lainsäädäntöön virhe- tai viivästystilanteessa. Viivästyistä ja virheitä koskevaa sääntelyä ei tältä osin ole, mutta siihen rinnastuvat kuitenkin säännöt siitä, milloin ja millä tavalla julkinen palvelu on annettava. Kunnallisen kotipalvelun osalta palvelulle asettaa rajoitteensa muun muassa hallintolaki, sosiaalihuoltolaki, vammais- palvelulaki ja päivähoitolaki.<sup>210</sup>

Hoffrén on todennut tutkimuksessaan, että julkisen palvelun asiakkaan asema hyvinvointipalveluissa on epäedullisempi kuin kuluttajansuojan piirissä olevan yksityisen palvelun asiakkaan<sup>211</sup>. Hoffrén havaitsee neljä puutetta verratessaan julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asemaa yksityisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asemaan: julkisen palvelun markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteessa ja sen valvonnasta ei ole sääntelyä, julkisen palvelun asiakkaan oikeudesta saada rahallista korvausta palvelun puutteiden perusteella ei ole selkeitä sääntöjä, julkisen palvelua asiakas ei voi turvautua kuluttajaneuvontaa vastaavaan neuvontaan ja tällä ei ole käytössään kuluttajariitalautakunnan kaltaisia ratkaisusuosituksia antavaa tahoa.<sup>212</sup> Kuluttajaneuvontaa ja kuluttajariitalautakunnan asemaa ja vaikutusta palveluseteliasiakkaaseen käsitellään tarkemmin luvussa 5. Julkisen palvelun markkinointi ja menettely asiakassuhteessa sekä sen valvonta jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

---

<sup>209</sup> Hemmo – Hoppu 2006 8. Suoritushäiriöt ja niiden seuraamukset, Viivästyksen ja virheen seuraamukset, Sopimuksen purkaminen

<sup>210</sup> Hoffrén 2009 s. 38

<sup>211</sup> Hoffrén 2009 s. 7

<sup>212</sup> Hoffrén 2009 s. 5



Hoffrénin havainto verratessa yksityisen hyvinvointipalvelun käyttäjän asemaa julkisen hyvinvointipalvelun käyttäjän asemaan kuluttajansuojalain luomien oikeuksien perusteella on oikeasuuntainen. Palveluseteliasiakkaalla on lähes samat oikeudet kuin yksityisiä hyvinvointipalveluita käyttävällä asiakkaalla. Voidaankin todeta, että palveluseteliasiakkaalla on sellaisia oikeuksia palvelun viivästys- ja virhetilanteessa, joita kunnan ostopalvelua tai kunnan itse tuottamaa palvelua käyttävällä asiakkaalla ei ole. Palveluseteliasiakkaan asema näytetään tältä osin oikeudellisesti joiltain osin parempana suhteessa kunnan tuottamaan kotipalveluasiakkaan tai ostopalveluna tuotetun kotipalveluita käyttävän asiakkaan asemaan.

Palveluseteliasiakkaan asemaan liittyviä rajoitteitakin on koskien palvelun virhetilannetta. Palvelusetelissä rikosoikeudellisen virkavastuun raja on kapeampi. Rikoslaisissa säädetään virkavelvollisuuden ja virkasalaisuuden rikkomisesta. Virkarikokseen voi syyllistyä vain virkamies, joka on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Palvelusetelillä tuotetussa kotipalvelussa ei käytetä sellaista julkista valtaa, joka ulottaisi rikosoikeudellisen virkavastuun työntekijöihin. Kuitenkin palvelusetelillä tai ostopalvelulla tuotetun palvelun voidaan nähdä kaventavan rikosoikeudellisen virkavastuun alaa, mikäli palvelun tuottamisesta ovat aikaisemmin vastanneet kuntaan virkasuhteessa olevat henkilöt. Tilanne konkretisoituu, jos työntekijä aiheuttaa asiakkaalle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Mikäli kyseessä on virkasuhteessa oleva henkilö, perustuslaki vahvistaa kyseisessä tilanteessa itsenäisen syyteoikeuden. Palvelusetelillä tuotetussa palvelussa tällaista syyteoikeutta ei ole.<sup>213</sup>

#### **4.3.4 Asiakkaan oikeus vahingonkorvaukseen**

Palveluseteliasiakkaalla on oikeus käyttää kuluttajansuojalainsäädännön mukaisia oikeusturvakeinoja reklamaatiotilanteessa. Seuraamuksiin kuuluvat jo 4.3.3 luvussa kerrotut oikeus pidäytyä maksusta, virheen oikaisu, hinnanalennus ja kaupan purku. Näiden lisäksi asiakkaalla on oikeus vahingonkorvaukseen.<sup>214</sup>

Vahingonkorvausoikeuden perussääntö on, että jokainen joutuu kantamaan kärsimänsä vahingon haitalliset seuraamukset itse, ellei jokin erityinen oikeusperuste perusta oikeutta kor-

---

<sup>213</sup> Huhtanen 2012 s. 104-105

<sup>214</sup> Melin ym. 2012 s. 20

vauksen saamiseen toiselta.<sup>215</sup> Kunta tai muu julkista tehtävää hoitava yhteisö on vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n mukaan velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kunnan vastuu sen järjestettäessä palvelun itse on tuottamisperusteista. Jos kunnan palvelussuhteessa toiminut henkilö on toiminut huolimattomasti, kunta vastaa vahingosta. Sen sijaan säännöksiä ei ole siitä, että kunta vastaisi muun sopimuskumppaninsa, kuten ostopalvelu- tai palvelusetelikumppaninsa aiheuttamasta vahingosta.<sup>216</sup>

Vahingonkorvausvastuun tuottamisperusteisuudella tarkoitetaan moitittavaan käyttäytymiseen perustuvaa vastuuta, jonka syntyessä osapuoli on toiminut vastoin toisen suojaksi annettua normia. Tuottamus on kytköksissä turvallisuusvaatimuksiin, joita tiettyyn tilanteeseen voidaan liittää joko olemassa olevan yksityiskohtaisen normiston perusteella tai kohtuuttoman riskin välttämiseksi.<sup>217</sup> Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu perustuu vahingonkorvauslakiin, jonka mukaan korvauksen edellytyksenä on tuottamus, joka vahingonkärsijän on näytettävä toteen. Kuluttajasopimuksissa sovelletaan käännettyä todistustaakkaa, jossa vahinkoa aiheuttanut joutuu korvaamaan vahingon, jos ei voi osoittaa, ettei vahinko johtunut hänen tuottamuksestaan.<sup>218</sup>

Palvelusetelissä kyse on yksityisoikeudellisesta sopimuksesta palveluntuottajan ja palvelun käyttäjän välillä. Sopimuksellisuus vaikuttaa asiakkaan vahingonkorvausoikeuteen. Mahdolliset vahingot korvataan ensisijaisesti palveluntuottajan vakuutuksesta, ja viimekädessä palveluntuottaja vastaa niistä vahingonkorvauslain mukaisesti. Kunta ei lähtökohtaisesti vastaa palvelujen saajalle palveluntuottajan aiheuttamista vahingoista.<sup>219</sup>

Kunnan vastuu vahingonkorvauksesta ei ole yksioikoinen. Kunnalla voidaan nähdä olevan kaksisuuntainen korvausvastuu. Mikäli kunta ei ole esimerkiksi huolehtinut palveluntuottajan listaamista palveluntuottajien rekisteriin ja palveluntuottaja on näin menettänyt asiakkaita, kunnalle voi syntyä korvausvastuu. Asiakasta kohtaan kunta voi olla korvausvelvollinen silloin kun kunta ei ole varmistanut palvelujen tuottajia vastuuvakuutuksen olemassaolosta tai

---

<sup>215</sup> Hemmo 2006 s. 10

<sup>216</sup> Hoffrén 2009 s. 45

<sup>217</sup> Hemmo 2006 s. 23-25

<sup>218</sup> Hoffrén 2009 s. 52

<sup>219</sup> Melin ym. 2012 s. 27

tuottajan palvelut eivät vastaa laissa edellytettävää tasoa. Edellytyksenä on, että laiminlyönneistä on aiheutunut vahinkoa asiakkaalle. Kunnalla on kuitenkin vahingonkorvausvastuu vain silloin, kun toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.<sup>220</sup>

Vahingonkorvauksen osalta mutkikkaaksi saattaa muodostua se, kuka vastaa asiakkaalle palveluntuottajan aiheuttaman vahingon. Kunnan tehtävä on toimia palvelun järjestäjänä ja varmistua sen laadusta. Kunnalla on myös todellinen mahdollisuus vaikuttaa palvelun laatuun, koska se hyväksyy palveluntuottajat. Toisaalta asiakkaan hyväksyessä palveluseteli palveluntuotantotavaksi, asiakas hyväksyy myös sen, että hänelle aiheutuvista vahingoista vastaa vain palveluntuottaja sopimusoikeudellisten sääntöjen perusteella, ei kunta.<sup>221</sup>

Vahingonkorvausvastuu voi perustua aktiiviseen tekemiseen tai vastuu voi syntyä siitä, että vahingonaiheuttaja ei ole ryhtynyt toimintaan, vaikka häneltä tätä olisi edellytetty. Laiminlyöntiperusteinen korvausvastuu tulee kysymykseen lähinnä silloin, kun toimintavaatimus on nimenomaisesti vahvistettu lailla tai siihen rinnastuvalla normilla.<sup>222</sup>

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan kunta vastaa omasta tuottamuksestaan aiheutuneesta vahingosta. Kunta voi joutua vahingonkorvausvastuuseen ainakin, jos se on ollut huolimaton hyväksyessään palveluntuottajan tai sopiessaan tämän velvollisuuksista. Kunta voi joutua vahingonkorvausvastuuseen hyväksyessään palveluntuottajan, joka ei täytä palvelusetelilain 5 §:n edellytyksiä. Hoffrén on tulkinnut lainsäädäntöä siten, että kunta vastaa palvelusetelillä hankitun palvelun virheestä aiheutuneesta vahingosta samojen sääntöjen mukaan kuin järjestäessään ostopalvelua. Hän perustelee tulkintaan muun muassa sillä, että palveluseteliä kokevan lainsäädännön esitöissä on korostettu periaatetta, jonka mukaan palveluseteliin sovelletaan mahdollisimman samansisältöistä lainsäädäntöä kuin muuhunkin kunnan järjestämistä vastuulla olevaan toimintaan.<sup>223</sup>

Ero julkisen palvelun käyttäjän (ostopalvelu ja kunnan oma tuotanto) ja palvelusetelin käyttäjän suhteen on vahingonkorvauksen edellytyksissä. Elinkeinonharjoittajan on korvattava ku-

---

<sup>220</sup> HE 20/2009 s. 27

<sup>221</sup> Hoffrén 2009 s. 49

<sup>222</sup> Hemmo 2006 s. 38-39

<sup>223</sup> Hoffrén 2009 s. 50 ja HE 74/2003 s. 15

luttajalle aiheutunut vahinko, jos tämä ei voi näyttää, ettei virhe johdu elinkeinoharjoittajan huolimattomuudesta. Julkisen palvelun ollessa kyseessä, vahingonkorvausvastuu edellyttää tuottamista, joka korvauksen vaatijan on näytettävä toteen. Palveluseteliä käyttäessä varmaa ei ole, vastaako julkisyhteisö myös palveluntuottajan tuottamuksellaan aiheuttamasta virheestä.<sup>224</sup> Toinen seikka, jossa palveluseteliasiakas on edullisemmassa asemassa kuin ostopalvelua tai kunnan itse tuottaman palvelun käyttäjä on se, että palveluseteliasiakas voi saada hinanalennuksen vahingonkorvausperusteiden täytyttyä.<sup>225</sup>

Vahingonkorvausvastuun määrittäminen palvelusetelissä vaikuttaa olevan kaikkea muuta kuin yksinkertaista ja helppoa. Rajanveto vahingonkorvaukseen oikeuttavan lainkohdan suhteen, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole suoritettu, on hankalaa. Hallituksen esitys 20/2009 antaa esimerkkitaapauksen, jonka mukaan kunnan vastuu asiakkaalle voi perustua esimerkiksi siihen, että kunta on palvelujen tuottajan hyväksyessään laiminlyönyt varmistua palvelujen tuottajan vastuuvakuutuksen olemassaolosta tai siitä, että palvelujen tuottajan palvelut vastaavat laissa edellytettävää tasoa.<sup>226</sup>

Epäselvää on, milloin asiakas on todella oikeutettu vahingonkorvaukseen ja kenen puoleen tämä kääntyy vahingonkorvaustilanteessa. Asiakas voi ilmeisesti kohdistaa vahingonkorvausvaatimuksen palveluntuottajaan tai kuntaan. Huomioitavaa on, että ostopalveluissa vahingonkorvausvaatimuksen voi kohdistaa vain kuntaan. Julkisen vallan ollessa vahingonkorvausvastuussa, vahinkoa kärsineen on näytettävä toteen aiheutettu vahinko. Mikäli yritys on aiheuttanut vahingon, palveluntuottajan tulee todistaa, ettei näin ole käynyt ja annettuja normeja on noudatettu. Järjestelmä tuntuu jokseenkin epätasa-arvoiselta. Tämän pohjalta, asiakkaan kannattaisikin aina hakea vahingonkorvausta palveluntuottajalta, koska tämä joutuu todistamaan, ettei virhe johdu palveluntuottajan huolimattomuudesta.

Hoffrén näkee, että julkisen vallan vahingonkorvausvastuun edellytykset ovat poliittinen kysymys. Vahingonkorvausvastuun edellytykset täytyvät vaikeasti ja yksityishenkilöt kärsivät aiheutuneet vahingot. Asiakkaan vahingonkorvausoikeuden vahvistaminen aiheuttaa luonnollisesti lisää kustannuksia ja tämä on todennäköisesti syy vahingonkorvauksen saamisen ja

---

<sup>224</sup> Hoffrén 2009 s. 53

<sup>225</sup> Hoffrén 2009 s. 53

<sup>226</sup> HE 20/2009 s. 27

hakemisen hankaluuteen.<sup>227</sup> Julkisyhteisön vastuu asiakkaalle aiheutuneesta vahingosta arvioidaan vahingonkorvauslain nojalla. Mikäli asiakas haluaa saada vahingonkorvauksen oikeusteitse, asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Hoffrén 2009 s. 71

<sup>228</sup> Hoffrén 2009 s. 57

## 5. OIKEUSTURVA- JA VALVONTAKEINOT

### 5.1 Asiakkaan muutoksenhakuoikeus

#### 5.1.1 Oikaisuvaatimus ja hallintovalitus muutoksenhaun muotoina kunnallisessa kotipalvelussa

Yksilöllisiin hallintopäätöksiin, jotka koskevat yksityisten henkilöiden oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia, on mahdollista hakea muutosta valittamalla. Pääsääntö koskee sosiaalihuollon päätöksiä sosiaalipalveluista ja siten myös kunnallisia kotipalveluita.<sup>229</sup> Päätökseen on mahdollista hakea oikaisua päätöksen tehneeltä toimielimeltä ja viranhaltijan ollessa päätöksentekijä, tämän ylemmältä toimielimeltä. Toimielimen kielteisestä oikaisu päätöksestä asiakas voi valittaa hallinto-oikeuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaan on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus, jonka johdosta tämä voi vasta valittaa hallinto-oikeuteen. Palvelun järjestämistapa ei vaikuta oikeusturvakeinojen käyttöön.<sup>230</sup>

Sosiaalihuoltolaki sisältää yleiset säännökset muutoksen hakemisesta kunnallisten elinten päätöksiin lakisääteisessä sosiaalihuollossa. Päätösvalta sosiaalihuollon yksilöllisistä etuuksista on yleensä sosiaalihuoltolain 12.1 §:n mukaan siirretty johtosäännöllä sosiaalilautakunnan tai vastaavan kunnan monijäsenisen toimielimen alaisille viranhaltijoille. Viranhaltijan päätöksestä ei ole suoraa valitusoikeutta, vaan päätös tulee saattaa sosiaalilautakunnan tai vastaavan kunnallisen toimielimen käsiteltäväksi (oikaisuvaatimus) 14 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Kunnallisen toimielimen on käsiteltävä asia kiireellisesti. Asian käsittelyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä muun muassa esteellisyydestä, asianosaisen kuulemisesta, asian selvittämisestä sekä päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta.<sup>231</sup>

Asiakas voi hakea muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudelta vasta kunnan sosiaalihuollon toimielimen tekemään päätökseen. Valitusaika on 30 päivää. Hallinto-oikeuden pää-

---

<sup>229</sup> Tuori – Kotkas s. 341

<sup>230</sup> Huhtanen 2012 s. 97

<sup>231</sup> Tuori – Kotkas s. 343-344

tökseen ei voida kotipalvelun myöntämispäätökseen hakea enää muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.<sup>232</sup>

Palvelusta perittävien asiakasmaksujen muutoksenhakuun sovelletaan kunnan tuottamien palveluiden ja ostopalveluiden osalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakia. Maksuvelvollinen, joka on tyytymätön viranhaltijan päätökseen sosiaalipalveluista perittävistä maksuista, voi 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista saattaa asian sosiaalilautakunnan tai vastaavan kunnallisen toimielimen käsiteltäväksi.<sup>233</sup> Palvelusta perittävän asiakasmaksun suuruuden päättäminen on kunnan tehtävä, jota se ei voi antaa yksityiselle. Palvelusetelissä ei ole käytössä asiakasmaksua, mutta päätöksen voi rinnastaa palvelusetelin arvoa päättämiseen.

Tulosidonnaisen palvelusetelin arvon tai palvelusetelin arvon korottamista koskevaan päätökseen sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lain 13 §:n mukaan palvelusetelin arvoa tai sen korottamista koskevasta päätöksestä tulee ensin tehdä oikaisuvaatimus toimielimelle, joka vastaa palvelun järjestämisestä kunnassa, samalla tavoin kuin muissakin palvelun tuottamistavoissa (kunnan omassa tuotannossa tai ostopalvelussa). Muutoin muutoksenhakuun sovelletaan samalla tavoin hallintolain säännöksiä muutoksenhausta.

Huomioitavaa on, että muutoksenhakukeinot (oikaisuvaatimus ja hallintovalitus) eivät tule kysymykseen silloin kun tyytymättömyys kohdistuu palvelun käytännön toteutukseen. Näin siksi, että toiminnasta ei synny valituskelpoista päätöstä. Tähän ei vaikuta se, onko palvelu tuotettu julkisesti vai yksityisesti.<sup>234</sup> Asiakkaan ollessa tyytymätön palvelun käytännön toteutukseen, oli kyse palvelusetelillä tuotetusta, ostopalvelusta tai kunnan itse tuotetusta palvelusta, ei asiakkaalla ole oikeutta valittaa oikeusteitse. Palvelun tulee kuitenkin täyttää lainsäädännön edellyttämät laatuvaatimukset. Mikäli ne eivät täyty, on asiakkaalla selkeä valitusperuste, eikä kyse ole enää palvelun käytännön toteutuksesta. Raja käytännön toteutuksen ja lakisääteisten laatuvaatimusten suhteen saattaa olla häilyvä.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 4 § säätelee asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Lainkohdan mukaan asiakkaalla on

---

<sup>232</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 344

<sup>233</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 347

<sup>234</sup> Huhtanen 2012 s. 98

oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava myös siten, että ihmisarvoa ei loukata ja asiakkaan vakaumusta ja yksityisyyttä kunnioitetaan. Miten arvioidaan se, mikä on laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua?

Hallituksen esityksessä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista hyvä kohtelu nähdään laajemmin yhdenvertaisuuskysymyksenä. Yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että kaikilla olisi oltava samat oikeudet ja velvollisuudet, vaan sitä, että samanlaisissa tilanteissa olevia ihmisiä tulee kohdella samalla tavoin ja erilaisissa tilanteissa olevia ihmisiä eri tavoin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei määritellä tarkemmin, mitä on laadultaan hyvä sosiaalihuolto. Alun perin hallituksen esityksessä 4 § oli otsikoitu ”Oikeus hyvään kohteluun”. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdotti kuitenkin mietinnössään, että pykälän otsikointi muutettaisiin nykyisenlaiseksi ”Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun”. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta perusteli lisäysehdoistaan sillä, että asiakkaan kannalta on tärkeää, että sosiaalihuollon laatua parannetaan kaikissa yksiköissä ja että asiakkaat osallistuvat laadun kehittämiseen.<sup>235</sup> Epäselväksi jää kuitenkin, milloin asiakkaan valitusperuste palvelusta voidaan tulkita lainkohdan rikkomisesta koskien hyvää sosiaalihuoltoa ja milloin valitusperuste tulkitaan käytännön hoitotoiminnaksi ja siihen liittyviksi ominaisuuksiksi, joista ei voi valittaa.<sup>236</sup>

### **5.1.2 Kuluttajaoikeudelliset oikeusturvakeinot**

Palvelusetelilain 6.1 § säättää seuraavaa:

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

---

<sup>235</sup> StVM 18/2000 vp. s. 6

<sup>236</sup> HE 137/1999 vp. s. 19-20



Palveluseteliasiakas rinnastetaan palvelusetelilaissa kuluttajaan siihen liittyvän asiakkaan ja palvelun tuottajan välillä tehtävän sopimuksen vuoksi. Palveluseteliasiakkaalla on näin ollen oikeus turvautua samoihin oikeusturvakeinoihin kuin muidenkin yksityisten palveluiden kuluttaja-asiakkailla.

Kuluttajan ensisijainen keino saada oikeutensa on yhteydenotto elinkeinoharjoittajaan ja yritys päästä sopuun tämän kanssa. Jos se ei onnistu, viimesijainen keino on oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa. Näiden väliin sijoittuu kuluttajaoikeudelliset muut keinot kuten mahdollisuus saada neuvontaa ja apua kuluttajaneuvojilta tai saattaa asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi.<sup>237</sup>

Laki kuluttajaneuvonnasta (800/2008) 1 §:n mukaan kuluttajaneuvonta on tiedonantoa kuluttajille ja elinkeinoharjoittajille, kuluttajan avustamista yksittäisessä elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa, kuluttajan ohjaamista tarvittaessa oikeussuojaa antavaan toimielimeen, kulutushyödykkeiden (hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen) seuranta ja muiden kuluttajaviranomaisten avustaminen pyynnöstä. Kuluttajaneuvonta on maksutonta ja sitä ohjaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Mikäli erimielisyyttä kuluttajan ja elinkeinoharjoittajan välillä ei saada ratkaistua neuvonnan avulla, yksittäistä palvelua koskevat riidat voidaan saattaa yleiseen tuomioistuimeen. Oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa on kallista ja aikaa vievää. Kuluttajan kannalta oikeudenkäynti saattaa osoittautua hankalaksi, minkä vuoksi on perustettu erityinen kuluttajariitalautakunta.<sup>238</sup>

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ratkaisu ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä estä asian viemistä yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ratkaisusuosituksella on kuitenkin vaikuttavuutta, sillä niiden elinkeinoharjoittajien tiedot julkaistaan, jotka eivät maksa kuluttajalle lautakunnan suosittamia korvauksia.<sup>239</sup>

---

<sup>237</sup> Hoffrén 2009 s. 55

<sup>238</sup> Hoppu – Hoppu 2011 s. 382

<sup>239</sup> Hoffrén 2009 s. 55

Kuluttaja-asiamies valvoo markkinoinnin ja sopimusehtojen lainmukaisuutta. Kuluttaja-asiamiehen valvonta kohdistuu kuluttajansuojalain vastaisten toimien valvontaan, eikä niinkään yksittäisten kulutushyödykkeiden ja palveluiden valvontaan. Poikkeustapauksissa kuluttaja-asiamies voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan kuluttajaa yksittäisen asian hoitamisessa. Edellytyksenä on, että se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Kuluttaja-asiamies voi panna vireille niin kutsutun ryhmäkanteen ja saattaa omasta aloitteestaan riita-asian kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi ryhmävalituksena.<sup>240</sup>

Kuluttajaoikeudelliset keinot eivät ole asiakkaan käytössä kunnallisissa palveluissa kuin vain, mikäli palvelu tuotetaan palvelusetelillä. Tältä osin lainsäädännöllisellä tasolla asiakkaan asema voidaan nähdä parempana, kuin kunnan palveluita tai ostopalveluita käyttävän asiakkaan asema. Toinen asia on se, kuinka paljon palvelueteleillä tuotetuissa palveluissa täytyy turvautua tai on ylipäättään tarvetta turvautua kuluttajaoikeudellisiin keinoihin. Hoffrén on todennut kuluttajansuojan tarpeen vähenevän, kun mukana on kolmas osapuoli, kunta, ja kun palvelun sisällöstä ja siitä perittävistä maksuista on lainsäädäntöä<sup>241</sup>. Kunta pystyy halutesaan määrittämään ehtoja ja vaikuttamaan osittain asiakkaan ja palveluntuottajan sopimiin ehtoihin ennen sopimuksen tekoa siten, että kuluttajaoikeudellisiin keinoihin turvautumisen tarve on vähäistä.

### **5.1.3 Kunnan vastuun rajautuminen suhteessa asiakkaan oikeusturvaan**

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sovelletaan sekä viranomaisten että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon. Suhteessa kuntaan asiakkaalla on käytössään vastaavat menetelmät kuin kunnan järjestäessä palvelun itse tai ostopalveluna.<sup>242</sup> Mikäli asiakas on saanut valituskelpoisen hallintopäätöksen asiaansa, voi hän hakea oikaisua kunnan asianomaiselta toimielimeltä, jonka päätöksen pohjalta asiakas voi valittaa hallinto-oikeuteen. Julkisten palvelujen suorittaminen on kuitenkin usein luonteeltaan sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei anneta valituskelpoisia päätöksiä.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Hoppu – Hoppu 2011 s. 382-383

<sup>241</sup> Hoffrén 2009 s. 29

<sup>242</sup> Hoffrén 2009 s. 58

<sup>243</sup> Hoffrén 2009 s. 57

Kunnalla on vastuu palvelusta palvelun järjestäjänä. Asiakkaalla on aina oikeus vaihtaa palveluntarjoajaa ja irtisanoa tehdyn sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Palvelusopimuksen purkamisesta tulee ilmoittaa kunnalle, jolloin asiakas voi vaihtaa palveluntuottajaa. Asiakas voi myös aina kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunta on velvollinen järjestämään palvelut muulla tavoin.<sup>244</sup> Kunta avustaa tällöin uuden palveluntuottajan valinnassa.

Palvelusetelissä päätöksenteko etuuden myöntämisestä kuuluu kunnalle. Yksityisillä palvelujen tuottajilla ei siten ole toimivaltaa yksilöllisissä hallintopäätöksissä, vaan niiden toiminta on luonteeltaan tosiasiallista hoito- ja palvelutoimintaa. Pääsääntö on, että säännöksillä, jotka koskevat hallintoasian käsittelyä, ei ole merkitystä yksityisille palvelujen tuottajille.<sup>245</sup> Mikäli arvioidaan hyvän hallinnon perusteita, on syytä päätyä toiseen lopputulokseen. Hallintolain 2 luku säättää hallinnon oikeusperiaatteista, neuvonnasta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksista, joita on noudatettava myös silloin, kun yksityiset (ostopalvelusopimuksin tai palvelusetelillä) antavat kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa sosiaalihuoltoa.<sup>246</sup>

Palvelusetelissä asiakkaan oikeusturvaan liittyvä asema on vahvasti sidoksissa viranomaisen neuvontavelvollisuuteen. Hallintolain 8.1 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin. Hallituksen esityksessä 20/2009 korostettiin erityisesti viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Hallituksen esityksen mukaan asiakkaalle tulisi eritellä tasapuolisesti eri vaihtoehdot sekä myöntää palveluseteli asiakkaan etuun perustuen tai jättää se myöntämättä. Viranomaisen tulee myös neuvoa asiakasta palvelusetelin käytössä. Kunnan viranomaisen tulee selvittää asiakkaalle asiakkaan asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, perusteet omavastuuosuuden määräytymiselle sekä maksu, joka asiakasmaksulaki sovellettaessa tulee vastaavasta palvelusta asiakkaan maksettavaksi. Viranomaisen velvollisuuteen kuuluu myös osoittaa asiakkaalle, mistä palvelujen tuottajien hinnat ovat nähtävissä.<sup>247</sup>

Edellä kerrotut hallituksen esityksessä luetellut viranomaisen velvollisuudet palvelusetelin myöntämistilanteessa lukeutuvat menettelyllisiin keinoihin, joilla pyritään ennalta ehkäise-

---

<sup>244</sup> Hoffrén 2009 s. 49

<sup>245</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 310-311

<sup>246</sup> Ibid.

<sup>247</sup> HE 20/2009 s. 27-28

vään oikeusturvaan. Ennalta ehkäisevä oikeusturva täydentää osaltaan muutoksenhakujärjestelmällä toteutettavaa jälkikäteistä oikeussuojaa. Menettelyjä koskevat takeet korostuvat erityisesti sosiaali oikeudessa.<sup>248</sup>

Asianosaisen elämäntilanne on usein raskas ja asema heikko.<sup>249</sup> Viranomaisella on vastuu asiakkaasta ja asiakkaan edun arvioimisesta myöntäessään palveluseteliä. Viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden lisäksi kunnan vastuuta asiakkaasta korostaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 24 §, jonka mukaan kunnan on nimettävä sosiaaliamies. Sosiaaliamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita kyseisen lain soveltamisessa, avustaa asiakasta muistutuksen<sup>250</sup> tekemisessä, tiedottaa asiakasta oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys kunnanhallitukselle<sup>251</sup>.

Puhtaasti lainsäädännön pohjalta olisi helppo todeta, että palvelusetelillä ei ole vaikutusta asiakkaan oikeusturvaan ja muutoksenhakuun. Palvelun myöntämistä koskevaan päätökseen voi samalla tavoin, palvelun järjestämistavasta riippumatta, hakea muutosta. Muutoksenhakeinoja ja asiakkaan oikeusturvaa ei tule tarkastella irrallaan todellisuudesta. Ristiriita tulee esille siinä, että kotipalveluiden myöntämisedellytyksenä on asiakkaan alentunut toimintakyky. Esimerkiksi voidaan ottaa ikäihmiset, jotka ovat kotipalveluiden suurin käyttäjäryhmä. Kotipalvelut ovat tällöin avustamista muun muassa henkilökohtaisessa hygieniassa, kodinhoidossa, asioinnissa ja liikkumisessa.<sup>252</sup> Henkilö vaatii apua arkisissa päivittäisissä askareissa, toisin sanoen, asiakas ei selviydy arjestaan ilman apua. Kuinka asiakas kykenee tilanteessa, jolloin arkiset päivittäiset toimet eivät onnistu, kilpailuttamaan palvelujen tuottajat, tekemään sopimuksen tuottajan kanssa, toimimaan laaduntarkkailijana ja vaatimaan oikeuksiaan, mikäli palvelu ei vastaa sitä, mitä sovittiin? Kykeneekö asiakas hahmottamaan, kehen tämän tulee ottaa yhteyttä, kun hän on tyytymätön saamansa palveluun? Pahimmassa tapauksessa dementiaansa piilotteleva vanhus ei tiedä, mitä palvelua hänen tulisi saada. Vastuu kohdistuu tässä kohden kuntaan, joka tekee arvion siitä, onko asiakas ylipäätään kykenevä hankkimaan palvelun palvelusetelillä.

---

<sup>248</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 307

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Luvussa 5.2.3 lisää muistutuksesta ja sen tekemisestä

<sup>251</sup> ks. Hoffrén 2009 s. 56

<sup>252</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Valvontaohjelmia 7:2012 s. 9.

## 5.2 Palvelun seuranta- ja valvontavastuun jakautuminen

### 5.2.1 Kunnan seuranta- ja valvontavastuu

Kunnan vastuu palvelusta pohjautuu perustuslakiin. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lainkohta ei sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmää nykyiseen lainsäädäntöön ja järjestämistapaan, mutta se edellyttää riittävyttä.<sup>253</sup>

Kunnalla on ensisijainen valvontarooli palvelusta, koska sosiaali- ja terveyspalvelut on säädetty kunnan vastuulle sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaisesti. Kunnan tehtäväksi on säädetty perusoikeuden eli oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, toteutuminen. Tähän voidaan katsoa sisältyvän myös palvelun valvonta- ja seuranta. Koska kunta valitsee palvelujen tuottajat järjestelmään, on kunnan velvollisuus valvoa, että palveluntuottajat täyttävät velvoitteensa ja tarjoavat sellaista palvelua, joita palveluntuottajilta on edellytetty, kun heidät on hyväksytty kunnan palvelujen tuottajiksi

Keskeiseksi valvonta- ja seurantamenetelmissä nousee preventiivinen eli ennalta ehkäisevä oikeussuoja. Tähän lukeutuu muun muassa viranhaltijakunnan koulutus tehtäviinsä ja se, että hallinnon asianmukaiset resurssit edistävät toiminnan laatua ja oikeellisuutta. Preventiivistä oikeussuojaa vahvistaa sovellettavan lainsäädännön selkeys sekä kansalaisten tiedot oikeuksistaan.<sup>254</sup> Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 3 §:n kohdan 4 mukaan sosiaalihuollon valvontaa toteuttaa kuntatasolla sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Kunnallisella toimielimellä tai viranhaltijalla on valvonta- ja seurantavastuu palveluista, riippumatta siitä, millä tavoin palvelu on tuotettu.

Vaikka kunnalla on vastuu palvelun valvonnasta ja seurannasta, todellisuus on toista. Tosi-asiassa laadunvalvonta jää pääasiassa asiakkaan vastuulle, jonka esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaliokunta on nähnyt ongelmalliseksi erityisesti tilanteissa, joissa asiakas on iäkäs.<sup>255</sup> Kunnan vastuu palvelun laadullisista puutteista ja niistä aiheutuneista vahingoista on epäselvä. Suhteessa kuntaan asiakas voi vaatia seuraamuksia korkeintaan vastaavilla perusteilla

---

<sup>253</sup> Saraviita 2011 s.275

<sup>254</sup> Husa – Pohjalainen 2008 s. 257

<sup>255</sup> StVM 23/2003 vp. s. 4

kuin kunnan tuottaessa palvelun itse. Palveluseteliä koskevassa lainsäädännössä ei myöskään käsitellä sitä, kuka vastaa asiakkaalle palvelussa mahdollisesti olevista puutteista.<sup>256</sup>

Kunnan vastuun rajautumista, koskien palvelun valvontaa ja seurantaa, on käsitelty heikosti lainsäätäjän toimesta Mikä on kunnan vastuu tilanteessa, jos toimintakyvyltään heikko ja dementoitunut vanhus saa huonoa palvelua eikä tämä muista tai pysty raportoimaan saamastaan huonosta palvelusta? Kuinka kunta ylipäätään valvoo asiakkaiden saamaa palvelua? Lainsäädäntö ei anna tähän selkeää vastausta. Hallituksen esityksen 74/2003 mukaan kunnan tulisi aika ajoin teettää palveluseteliä käyttäville asiakkaille asiakaskyselyitä.<sup>257</sup> Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan avata tarkemmin, mitä näillä asiakaskyselyillä tarkoitetaan ja miten ne on tarkoitus toteuttaa. Kyselyitä ei myöskään ole lain tasolla asetettu velvoitteeksi. Lainsäädännöllä ei toki aina ole tarpeen säädellä tarkkaan niitä tapoja, joilla valvontaa ja seurantaa toteutetaan. Lainsäätäjä on voinut tältä osin kunnioittaa kunnallista itsehallintoa ja ajatuksena on mahdollisesti ollut kuntien oma-aloitteisuus valvonta- ja seurantamenetelmien osalta.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 3 §:n 4 kohdassa sosiaali- ja terveystalouden valvonta on säädetty myös aluehallintoviraston sekä Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Valvontavelvoite ei yksinomaan ole kunnan vastuulla. Kunnalla on lähtökohtaisesti suurin vastuu palvelusta, palvelun seurannasta ja valvonnasta, mutta millä tavoin se näyttäytyy asiakkaan suuntaan, on epäselvä. Selkeää vastusta ei ole kysymykseen, kenellä on vastuu, jos palveluntuottaja harjoittaa esimerkiksi rikollista toimintaa asiakasta kohtaan, mutta on täyttänyt laissa säädetyt velvoitteet kunnan hyväksyessä tuottaja palvelusetelirekisteriinsä.

## **5.2.2 Valvontatehtäviä hoitavat muut viranomaiset ja ylimmät laillisuusvalvojat**

Muutoksenhaulla, oikaisuvaatimuksella ja hallintovalituksella palvellaan asiakkaan oikeusturvaa, mutta toteutetaan myös valvontaa. Muutoksenhaku kunnallisissa kotipalveluissa tapahtuu yleensä asianosaisen aloitteesta. Aloitteen johdosta toteutettu valvonta kohdistuu yksittäiseen hallintopäätökseen. Muutoksenhaun ulkopuolelle jää kuitenkin kokonaan tosiasiallinen hoitotoiminta, josta ei tehdä yksilöllisiä, muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Tämän

---

<sup>256</sup> Hoffrén 2009 s. 49

<sup>257</sup> HE 74/2003 s.11

vuoksi on olemassa myös muita valvontamuotoja, jotka eivät edellytä asianosaisasemaa, ei rajoitu vain yhteen hallintopäätökseen, joiden kohteena voi olla tosiasiallinen hallintotoiminta ja jossa valvontaelimen toimivalta ei kohdistu vain oikeuskysymysten tulkitsemiseen. Tämän vuoksi tarvitaan lakisääteistä valtion viranomaisten valvontaa.<sup>258</sup>

Sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Aluehallintovirasto hoitaa samoja tehtäviä omalla toimialueellaan. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri harjoittavat Suomessa yleistä lainvalvontaa, jonka piiriin kuuluvat kaikki julkisia tehtäviä hoitavat toimintayksiköt ja henkilöt. Valvonta ei kohdistu vain sosiaalihuollon erityiseen valvontaan, vaan se on yleistä valvontaa muun muassa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä, viranomaisen omaaloitteisesta valvonnasta ja asiakkaan tai muun yksityishenkilön aloitteeseen perustuvaa valvontaa, josta on kysymys hallintokantelussa.<sup>259</sup> Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 15 §:n mukaan valvonta, neuvonta ja seuranta ovat ensisijaisesti palvelujen tuottamisessa tarvittavaa ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä toiminnan seuraamista yhdessä palvelujen tuottajan kanssa.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet, muut viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muut julkisia tehtäviä hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta ulottuu myös julkisia tehtäviä hoitaviin yrityksiin. Mikäli yksityinen tuottaa kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluja, kunnan päätös hankkia palvelu yksityiseltä, ei vaikuta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen harjoittamaan valvontaan.<sup>260</sup>

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virallisen valvonnan lisäksi on epävirallista valvontaa, jossa keskeisessä asemassa ovat kansalaisjärjestöt. Suomen sosiaalipalveluita valvotaan myös

---

<sup>258</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 627-628

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> Huhtanen 2012 s. 96-97

kansainvälisillä valvontamenettelyillä, jotka perustuvat ihmisoikeussopimusten määräyksiin valtion raportointivelvollisuudesta tai yksilövalituksesta. Ihmisoikeussopimuksen nojalla tehtävä yksilövalitus ei aiheuta päätöksen kumoamista tai muuttamista, joten se voidaan rinnastaa kanteluun kansalliselle valvontaviranomaiselle.<sup>261</sup>

### 5.2.3 Kantelu valvontaviranomaisille ja oikeus muistutuksen tekemiseen

Valituskelpoisista päätöksistä sekä muusta julkisyhteisön toiminnasta voi tehdä kantelun valvontatehtäviä hoitavalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Valvovia viranomaisia sosiaali- ja terveydenhuollossa ovat aluehallintovirasto, sosiaali- ja terveysministeriö ja Valvira eli sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Yleisiä laillisuusvalvojia ovat eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Kantelu ei kuitenkaan auta asiakasta saamaan palvelua ajoissa, eikä se voi johtaa rahallisen korvauksen saamiseen<sup>262</sup>.

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa ja sen kohteeksi käy mikä tahansa viranomaisen tai sen palveluksessa olevan toiminta, oli kyseessä kirjallinen päätös tai tosiasiallinen toiminta. Hallintokantelu on valvontaviranomaiselle tehty ilmoitus päätöksen tai muun toimenpiteen lainvastaisuudesta tai mahdollisesta muusta moitittavuudesta. Hallintokantelu ei ole muutoksenhakekeino, koska sen avulla päätöstä ei saada kumottua tai muutettua. Kantelulla on mahdollista saada aikaan kurinpidollisia toimenpiteitä tai rikossyytteen nostaminen. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös hakea hallintopäätöksen purkamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta.<sup>263</sup>

Hallintokantelua voidaan käyttää hallintopäätöksiä ja niihin liittyvän menettelyn että tosiasiallisen hoitotoiminnan varalta. Soveltamisala on laajempi kuin hallintopäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa.<sup>264</sup> Valvira (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) on kuitenkin muistuttanut, että asiakkaan tulisi ennen kantelun tekemistä harkita muita, usein nopeampia ja tehokkaampia keinoja, joilla asia voitaisiin ratkaista ja selvittää. Esimerkkinä Valvira mainitsee asian selvittämisen jo hoitopaikassa ja muistutuksen tekemisen. Vuonna 2012 Valviralle

---

<sup>261</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 628

<sup>262</sup> Hoffrén 2009 s. 39 ja s. 56-57

<sup>263</sup> Mäenpää 2011 s. 100-101 ja Tuori – Kotkas 2008 s. 640

<sup>264</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 640



tehtiin 386 kantelua, joista noin kolmasosa johti seuraamusiin. Kantelujen käsittelyajan mediaani oli vuoden 2014 ensimmäisellä vuosipuoliskolla hieman yli vuosi.<sup>265</sup>

Kantelun lisäksi asiakkaalla on oikeus muistutuksen tekemiseen. Laki sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja asemasta 23 § säätelee muistutuksesta sosiaalihuollossa. Muistutus on kantelun tavoin vapaamuotoinen ja se voidaan tehdä sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus voi koskea mitä tahansa sosiaalihuollon asiakkaan kohtelua koskevaa seikkaa. Ratkaisuun ei voi hakea muutosta valittamalla. Muistutusta ei ole tarkoitettu korvaamaan muita oikeusturvakeinoja eikä se rajoita oikeutta kannella asiasta valvoville viranomaisille. Muistutus saattaa olla esivaihe muihin oikeusturvakeinoihin kuten kanteluun, rikossyytteen tai vahingonkorvausmenettelyyn.<sup>266</sup>

Palvelusetelilainsäädäntö ei vaikuta palvelutoimintaa ohjaavien ja valvovien viranomaisten tehtäviin eikä muistutusmenettelyyn. Asiakkaalla on samat mahdollisuudet kannella valvoville viranomaisille sosiaali- ja terveyspalvelujen antajan toiminnan asianmukaisuudesta kuin kunnankin toiminnasta.<sup>267</sup> Valtion toteuttaman laillisuusvalvonnan osalta eroavaisuuksia ei ole sen suhteen, käyttääkö asiakas palveluseteliä, ostopalvelua vai kunnan tuottamaa palvelua.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelillä on vaikutusta kotipalveluiden asiakkaan oikeusasemaan. Palveluseteliasiakkaan oikeusasemaan vaikuttavat ongelmalliset tekijät voi jakaa karkeasti kahteen luokkaan: i) vaikutuksiin, jotka aiheutuvat asiakkaan ja tuottajan tekemän sopimuksen johdosta ja ii) vaikutuksiin, jotka koskevat julkisen vallan vastuuta asiakkaasta. Asiakkaaseen kohdistuvat oikeusvaikutukset nousevat esille pääasiassa silloin, kun palvelu ei vastaa sitä mitä on sovittu tai siinä on virhe. Tässä tutkimuksessa on käsitelty erityisesti kotipalveluissa käytettävää palveluseteliä, mutta samat asiakkaaseen kohdistuvat vaikutukset soveltuvat pitkälti muihinkin palvelusetelillä tuotettuihin sosiaalipalveluihin.

---

<sup>265</sup> Sosiaali- ja terveysalan lupa – ja valvontavirasto kohta Muistutus tai kantelu. 13.11.2014

<sup>266</sup> Tuori – Kotkas 2008 s. 643

<sup>267</sup> StVM 14/2009 vp s. 5

Palveluseteliaskaan suurin ero muilla tavoin tuotettujen kuntapalvelujen (ostopalvelu ja kunnan oma tuotanto) asiakkaisiin on palveluseteliaskaan ja palveluntuottajan välinen sopimus. Kun viranhaltija on myöntänyt asiakkaalle palvelusetelin, asiakas rinnastuu kuluttajaan, joka valitsee palveluntuottajan kunnan valitsemien palveluntuottajien joukosta ja tekee sopimuksen yrityksen kanssa.<sup>268</sup> Mikäli palveluseteliaskas havaitsee saamassa palvelussaan virheen tai palvelu on viivästynyt siitä, mitä asiakkaan kanssa on sovittu, asiakkaalla on oikeus pidättyä maksusta, oikeus vaatia virheen oikaisua tai uutta suoritusta, oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeus purkaa sopimus. Lisäksi palvelun virhetilanteessa asiakkaalla on oikeus hinnanalennukseen. Virhe- ja viivästystilanteita koskeva lainsäädäntö on kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvuissa. Koska muilla tavoin tuotettujen kuntapalvelujen käyttäjä ei rinnastu kuluttajaan, ei kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelleta kuin vain palveluseteliaskaaseen.

Mahdolliset vahingot korvataan ensisijaisesti palveluntuottajan vakuutuksesta, ja viimekädessä palveluntuottaja vastaa vahingoistaan vahingonkorvauslain mukaisesti. Kunta ei vastaa palvelujen saajalle palveluntuottajan aiheuttamista vahingoista.<sup>269</sup> Vahingonkorvausta koskevan tuottajan vastuun ja kunnan vastuun jakautumista ei tulisi nähdä ihan näin yksioikoisesti. Kunnalle voi syntyä vahingonkorvausvastuu tietyissä tilanteissa. Mikäli kunta ei ole esimerkiksi huolehtinut palveluntuottajan listaamista palveluntuottajien rekisteriin ja palveluntuottaja on menettänyt asiakkaita, kunnalle voi syntyä korvausvastuu. Asiakasta kohtaan kunta voi olla korvausvelvollinen silloin kun kunta ei ole varmistanut palvelujen tuottajien vastuuvakuutuksen olemassaolosta tai tuottajan palvelut eivät vastaa laissa edellytettävää tasoa.<sup>270</sup> Vahinko- ja virhetilanteita koskeva rajanveto on kuitenkin hankalaa ja epäselvää. Mikäli palvelussa on puutteita, lainsäädäntö ei anna selkeitä vastauksia siihen, kuka vastaa asiakkaalle palvelussa mahdollisesti olevista virheistä<sup>271</sup>.

Julkisen vallan vastuu asiakkaasta on palvelusetelissä joiltain osin hämärä, mikä nousee esille esimerkiksi vahingonkorvausta koskevassa tilanteessa. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Kunta saa järjestää palvelun palvelusetelillä, mutta vastuu riittävästä sosiaalipalvelun saannista on julkisella vallalla. Julkisen vallan tulee huolehtia, että palveluntuottajat kykenevät tuottamaan sellaisia palveluita kuin

---

<sup>268</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

<sup>269</sup> Melin ym. 2012 s. 27

<sup>270</sup> HE 20/2009 s. 27

<sup>271</sup> Hoffrén 2009 s. 49

heiltä edellytetään. Julkisella vallalla tulisi olla kokonaisvastuu asiakkaasta ja vastuu tulisi olla julkisella vallalla lähtökohtaisesti kaikissa tilanteissa. Palveluseteliä koskeva sääntely ei kuitenkaan vahvista täysin julkisen vallan vastuuta asiakkaasta. Asiakas joutuu taistelemaan oikeuksistaan palveluntuottajaa vastaan virhe- tai viivästystilanteen sattuessa kohdalle.

Koska kunnalla on velvollisuus sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan järjestää sosiaalipalvelut, on luontevaa, että kunnalla on pääasiallinen vastuu valita palveluntuottajat järjestelmäänsä ja varmistua, että he täyttävät laissa vaaditut edellytykset. Perustuslain 19.3 § velvoittaa julkista valtaa yleisesti, ei vain kuntia. Valtion rooli palvelusetelituottajien valvonnan suhteen on heikkoa. Valtion valvonnallista roolia tulisi joiltain osin tarkastella uudestaan. Toisaalta mikäli valvontavastuun halutaan painottuvan pääasiallisesti kuntiin, tulisi tähän määrittää keinoja ja resursseja. Lain tasolla ei välttämättä ole mielekäästä rajata valvonnan muotoja yksityiskohtaisesti, mutta julkisen vallan vastuu asiakkaasta tulisi näkyä vahvemmin palveluseteliä koskevassa lainsäädännössä.

Tällä hetkellä palvelusetelijärjestelmä luottaa siihen, että asiakas valvoo saamaansa palvelua ja raportoi siitä kunnalle. Kotipalvelujen käyttäjät ovat aina jollain tapaa toimintakyvyltään heikossa kunnossa, sillä muutoin he eivät olisi oikeutettuja palveluun. Entä jos asiakas on toimintakyvyltään niin heikko, ettei edes välttämättä tiedä, mitä palvelua hänen pitäisi saada? Miten asiakas pystyy huolehtimaan oikeuksistaan? Katse kääntyy kuntaan ja kunnan vastuuseen asiakkaasta.

Kunnan tulee huolehtia siitä, että palveluntuottajat täyttävät laissa vaaditut velvoitteet ja ovat kykeneviä tuottamaan kotipalvelut vähintään yhtä laadukkaina kuin kunnan vastaava palvelu on. Kunta myös päättää palvelusetelin suuruuden, joka vaikuttaa suoraan asiakkaan kustannukseksi koituvaan omavastuuosuuteen.<sup>272</sup> Keskeistä viranomaiselle on pohtia palvelusetelin tarjoamista asiakkaan edun kannalta. Mikäli viranomainen päättää myöntää palvelusetelin asiakkaalle, kunnalla on vahva velvollisuus neuvoa asiakasta kaikissa vaiheissa ja kertoa asiakkaalle oikeusvaikutukset, joita asiakkaaseen kohdistuu tämän ottaessa palveluseteli käyt-

---

<sup>272</sup> Melin ym. 2010 s. 6-8

töön.<sup>273</sup> Yksittäisellä viranhaltijalla on valtava vastuu arvioida, kenelle palveluseteli kannattaa myöntää.

Asiakkaan oikeusaseman kannalta keskeistä on se, että asiakas saa aina kieltäytyä ottamasta vastaan palveluseteliä, jolloin kunnan on järjestettävä asiakkaalle muilla tavoin tuotettu palvelu.<sup>274</sup> Laki ei anna kunnan tukeutua vain palvelusetelillä tuotettuun palveluun, vaan kunnan on huolehdittava siitä, että se pystyy tarjoamaan asukkailleen palvelut myös muilla tavoin tuotettuna. Asiakkaan oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusta ei tee tilannetta autuaaksi. Vaivojansa piilotteleva iäkäs henkilö ei välttämättä halua tai kykene myöntämään viranomaiselle, ettei pysty käyttämään palveluseteliä tai asiakas ei itse tunnista, onko hänellä edellytyksiä käyttää palveluseteliä.

Palveluseteliasiakkaalla on käytössään samat oikeusturvakeinot kuin ostopalvelun tai kunnan itse tuottaman palvelun käyttäjillä. Perinteisten oikeusturvakeinojen lisäksi palveluseteliasiakkaalla on oikeus saada kuluttajaneuvontaa ja oikeus saattaa erimielisyys kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi. Kuluttajariitalautakunta antaa kuitenkin vain ratkaisusuosituksia.<sup>275</sup> Muutoksenhaun osalta palveluseteliasiakkaan asema voidaan nähdä edullisempänä kuin muilla tavoin tuotetun palvelun asiakkaan asema erityisesti kuluttajaoikeudellisten keinojen vuoksi. Toisaalta kuluttajaoikeudellisten oikeusturvakeinojen vaikuttavuutta ja tehokkuutta on vaikea arvioida.

Palvelusetelin käyttöönottoa on perusteltu asiakkaan vapaudella valita palveluntuottaja. Asiakkaan valinnanvapautta ei tule nähdä ahtaasti ja siinä on rajoitteensa. Saattaa olla, että valinnanvapautta rajoittaa alueen markkinatilanne, alueen syrjäisyys, asiakkaan henkilökohtaiset ominaisuudet, asiakkaan kyky käyttää valinnanvapauttaan tai jopa asiakkaan taloudellinen maksukyky.<sup>276</sup> Erityisen merkittäväksi valinnanvapautta rajoittavaksi tekijäksi saattaa nousta asiakkaan henkilökohtainen toimintakyky. Jos huonokuntoiselle iäkkäälle henkilölle annetaan palveluseteli, valinnan tekee todennäköisesti joku muu kuin asiakas itse.

---

<sup>273</sup> StVM 23/2003 vp. s. 4

<sup>274</sup> HE 74/2003 vp. s. 11

<sup>275</sup> Hoffrén 2009 s. 55

<sup>276</sup> HE 20/2009 vp. s. 15 ja HE 74/2003 vp. s. 11

Palveluseteliasiakas on oikeudellisesti joiltain osin eri asemassa suhteessa esimerkiksi ostopalveluna tuotetun tai kunnan itse tuottaman palvelun käyttäjään. Erityisen merkittäväksi nousee julkisen vallan kyky huolehtia valvonnasta ja kansalaistensa eduista. Mikäli palvelusetelit yleistyvät, on selvää, että kuntien tulisi panostaa valvontaan turvatakseen asiakkaiden oikeusturva ja etu. Valvonnallisen tehtävän lisäksi kuntaa velvoittaa vahva viranomaisen neuvontavelvollisuus, joka saattaa viedä resursseja enemmän kuin päätöstä tehdessä ajatellaan. Jokaista palveluseteliasiakasta tulisi neuvoa ja ohjeistaa palvelusetelin käytössä sekä oikeusturvakeinoissa. Toistaiseksi palveluseteliasiakkaan asemaa koskevia oikeustapauksia ei ole ollut. Selkeää syytä tähän on vaikea tämän tutkimuksen pohjalta hakea.

Palvelusetelillä tuotetut palvelut ovat tulevaisuudessakin merkittävä tapa tuottaa sosiaalipalveluita. Näkisin palvelusetelin soveltuvan kotipalveluihin vain, mikäli asiakas todella tietää mistä on kyse. Palvelusetelin käyttö vaatii käyttäjältään innostuneisuutta ja perehtyneisyyttä palvelusetelin toimintaperiaatteisiin sekä kykyä valvoa ja huolehtia oikeusturvastaan. Vaikka asiakas olisi kykenevä tähän kaikkeen, julkisen vallan, erityisesti kunnan vastuuta asiakkaasta tulisi lainsäädännöllisesti kirkastaa.