

10.6.2016

Dnro 1122/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

TYÖTERVEYSHUOLLON KULUJEN KORVAAMINEN

1

KANTELU

X ry pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa tutkimaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston perhe- ja sosiaalipalvelujen vammaistyön opasta henkilökohtaisten avustajien työnantajille. Puheenjohtaja katsoi oppaan johtavan harhaan lukuisine väärine asiasisältöineen yksittäistä vaikeavammaista työnantajaa. Hän viittasi kantelun liitteenä olevaan muistioon, jossa oli kommentoitu opasta yksittäisissä kohdissa. Kantelun mukaan yksittäiset epäkohdat voivat johtaa vakaviin oikeudenmenetyksiin ja toisaalta yksittäisten epäkohtien runsaus asettaa koko oppaan kokonaisuuden kritiikille alttiiksi. Kantelun mukaan opas ei täytä kunnan tiedottamis-, neuvonta-, ohjaus- ja auttamisvelvollisuutta.

Kantelun liitteenä oli lakimiehen laatima muistio, johon hän oli kertomansa mukaan koonnut merkittävimmät oppaan virheet ja muutoin ongelmalliset kohdat.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Henkilökohtaisen avun järjestäminen ym.

Kantelun mukaan kunta ei voi määrittellä oppaassa, että yksi henkilökohtaisen avun järjestämistavoista (henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen) olisi ensisijainen Helsingissä. Lisäksi termin ”maksuapulausjärjestelmä” käyttö on kantelun mukaan epäasiallista.

Kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että oppaan perusteella asiakas ei saa tietoa siitä, mitkä työehtosopimuksen mukaiset korvaukset tai lisät maksettaisiin automaattisesti ja mitä tulee hakea erikseen. Työehtosopimuksen mukaiset korvaukset ovat vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1-kohdan mukaisia lakisääteisiä maksuja. Kantelun mukaan on erityisen moitittavaa ohjata asiakasta jättämään hakemuksia korvauksista, joihin voimassa olevan päätöksen mukaan olisi jo oikeus.

Kantelu sisältää lisäksi huomioita oppaan sanamuodoista, otsikoinnista ja täsmällisestä kirjoitustasusta sekä sisällöllisistä puutteista.

Arviointi

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Tällöin kunnan on tarvittaessa ohjattava ja autettava vaikeavammaista henkilöä palkkaukseen liittyvissä asioissa (vammaispalvelulain 8d § 3 mom.).

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 166/2008) todetaan, että henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtainen avustaja – järjestelmän mukaisesti edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä ja halua toimia työnantajana. Kunnan ohjaus- ja avustamisvelvollisuuden laajuus riippuu kulloinkin yksittäisen vaikeavammaisen henkilön mahdollisuuksista ja kyvystä huolehtia avustajavelvoitteista itsenäisesti.

Sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain tarkoittamassa palveluja koskevassa asiakassuunnitelmassa on arvioitava myös se, millä tavoin ja missä laajuudessa kunta avustaa tai huolehtii vaikeavammaiselle henkilölle muutoin kuuluvien työnantajavelvoitteiden hoitamisessa. Tällaisia työnantajavelvoitteita ovat muun muassa palkkahallintoon ja palkanmaksuun liittyvät työnantajalle kuuluvat tehtävät. Kunta voi ohjata (järjestää neuvontaa) ja avustaa näiden tehtävien suorittamisessa tai järjestää niitä vaikeavammaisen työnantajan puolesta joko omana toimintana tai ostopalvelusopimuksen avulla, jolloin palvelusta huolehtii yksityinen palveluntuottaja.

Helsingin kaupungin antamasta lausunnosta käy ilmi, että oppaan maininta ensisijaisesta henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta Helsingissä ei ota kantaa henkilökohtaisen avun järjestämistapaan yksittäistapauksessa. Jokaiselle asiakkaalle laaditaan selvityksen mukaan yhteistyössä ja hänen mielipiteensä huomioiden palvelusuunnitelma, josta ilmenee asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet sekä kuvaus palvelujen järjestämistavoista. Oikeuskirjallisuudessa on lausunnon mukaan katsottu, että kunta voi toimia teknisenä avustajana, esimerkiksi hoitamalla palkanmaksun ja siihen liittyvät verotukselliset tehtävät ”maksuapulaisena” vammaisen henkilön toimeksiannosta.

Selvityksen mukaan Helsingin kaupunki korvaa vammaispalvelulain tarkoittamina lakisääteisinä maksuina ja korvauksina lakiin tai sovellettavaan työehtosopimukseen perustuvat työaika-korvaukset. Oppaassa ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen määräyksiä, koska kaupunki ei selvityksen mukaan voi tulkita työehtosopimusta. Vammaistyön sosiaalityöntekijä ja sosiaaliohjaaja kertovat omaaloitteisesti työehtosopimuksen merkityksestä ja sen vaikeavammaista työnantajaa velvoittavasta luonteesta.

Oppaassa todetaan, että siinä on pyritty huomioimaan keskeisimmät asiat, jotka henkilökohtaisen avustajan työnantajan tulisi tietää voidakseen toimia vastuullisena työnantajana. Oppaassa on ohjeita avustajan etsimiseen ja työehtosopimuksen laadintaan. Siinä myös todetaan, että kaikkia työehtosopimuksessa mainittuja korvauksia tai lisiä ei makseta automaattisesti, vaan maksaminen perustuu aina vammaisten sosiaalityöntekijän tekemään yksilölliseen päätökseen.

Vaikeavammaisella henkilöllä on myös mahdollisuus jälkikäteen vaatia suoritettavan korvauksen maksamista oikean suuruisena, mikäli hän katsoo, että asiassa (korvauksen suuruuden määrittelyssä) on toimittu virheellisellä tavalla. Tarvittaessa vaikeavammaisella henkilöllä on tämän jälkeen mahdollisuus saattaa tähän vaatimukseen tehty viranhaltijapäätös muutoksenhakuna sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi, ja toimielimen päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Myös henkilökohtaisen avun järjestämistapaa koskeva päätös

on mahdollista saattaa erimielisyystilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei voi antaa lain tulkinnasta soveltamisohjeita etenkin silloin, jos asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Viranomaisen julkaisemalla oppaalla on suuri käytännön merkitys vammaiselle henkilölle, joka toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen. Pidän tärkeänä, että työnantajina toimiville vammaisille henkilöille välitetään tietoa työsopimuksen laadinnasta, yleisistä työnantajavelvoitteista sekä palkan ja muiden henkilökohtaisen avun korvausten määräytymisestä ja maksamisesta. Opas ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova, eikä sen sisältämien ohjeiden perusteella voida poiketa lakiin perustuvista velvoitteista. Korostan kuitenkin, että viranomaisella on vastuu siitä, että sen sosiaalihuollon asiakkaille tekemät oppaat ovat lainmukaisia sekä siinä olevat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunnossa on vastattu oppaaseen kohdistetun arvostelun keskeisiin kohtiin. Lausunnosta ilmenee, miten virasto tulee kehittämään ja miten se tulee korjaamaan ohjettaan sekä mitä kohtia se poistaa tarpeettomana (mm. työsopimuslomakkeella oleva kohta voimassaolevasta palveluasumispäätöksestä). Lisäksi selvityksen mukaan vammaistyön sosiaalityöntekijä ohjaa ja auttaa tarvittaessa vaikeavammaista työnantajaa. Vammaistyöhön on selvityksen mukaan palkattu sosiaaliohjaaja ohjaamaan ja auttamaan henkilökohtaisesti vaikeavammaista työnantajaa. Myös oppaassa on selvityksen mukaan mainittu tahoja, joista voi kysyä neuvoja työnantajuuteen liittyvissä asioissa, samoin ohjataan antamaan oppaaseen liittyvää palautetta.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen virastopäällikkö on lausunnon mukaan perustanut 23.3.2015 henkilökohtaisen avun työnantajamallin ohjausryhmän mallin kehittämiseksi ja vammaisten työnantajien työn tukemiseksi. Ohjausryhmän tehtävänä on linjata henkilökohtaisten avustajien työnantajuuteen liittyviä kysymyksiä, soveltaa annettuja ohjeita, parantaa työntekijäohjeistusta sekä tiedottamista.

Edellä todetun johdosta johtopäätökseni on, että asiassa ei tältä osin ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä, joka olisi edellyttänyt toimenpiteitäni.

3.2

Työsopimus ja tunti-ilmoituslomake

Kantelun mukaan työsopimuksen tekeminen on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, eikä kunnalla ole lakiin perustuvaa oikeutta määritellä työsopimuksen sisältöä tai muotoa. Näin ollen kunnalla ei ole perustetta edellyttää, että henkilökohtaisen avustajan työnantaja tekee työsopimuksen kolmena kappaleena ja Helsingin kaupungin työsopimusohjaa käyttäen. Oppaan mukaan yksi työsopimuskappale on lähetettävä palkanlaskentaan. Tämä on kantelun mukaan kyseenalaista, koska lähtökohtaisesti kaikki työsopimuksen tiedot eivät ole tarpeellisia.

Oppaan liitteenä 3 on henkilökohtaisen avustajan tunti-ilmoituslomake, jossa edellytetään sekä avustajan että työnantajan allekirjoitusta. Kantelun mukaan työntekijän allekirjoitusta ei tulisi edellyttää kyseisessä lomakkeessa, koska työnantajan velvollisuus on pitää työaikakirjanpitoa.

Selvityksen mukaan työsopimuksen toimittaminen palkanlaskentaan on tarpeellinen, koska työlakeja ja työehtosopimuksen määräyksiä sovelletaan ainoastaan työsopimuksen tunnusmerkit täyttävään oikeussuhteeseen. Palkanlaskennan kannalta on tarpeellista tietää, milloin työsuhde on alkanut, onko kysymyksessä toistaiseksi voimassa oleva vai määräaikainen työsuhde sekä työsopimuksen osapuolten sopima työaika. Työsuhteen kestolla on merkitystä

myös muun muassa sairausajan palkan maksussa. Selvityksen mukaan oppaan liitteenä oleva työsopimuslomake on laadittu helpottamaan työsopimuksen tekoa.

Saamani selvityksen mukaan on yleinen käytäntö, että työnantaja että työntekijä allekirjoittavat ilmoituslomakkeet. Tällöin osapuolet varmentavat allekirjoituksellaan lomakkeelle kirjatut tunnit toteutuneiksi lomakkeelle kirjatun mukaisesti.

Käsitykseni mukaan Helsingin kaupungin menettely työsopimusten ja tunti-ilmoituslomakkeiden pyytämässä oppaassa todetulla tavalla on tehty viranomaiselle kuuluvan harkintavallan puitteissa.

Totean tässä yhteydessä yleisellä tasolla, että viranomaisen on kiinnitettävä huomiota siihen, että asiakkaalta pyydetty tai asiakkaasta kerätyt tiedot ovat tarpeellisia tai välttämättömiä viranomaisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, palvelun järjestämiseksi tai palvelua koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi.

3.3

Työterveyshuollon kulut

Kantelu ja selvitys

Kantelun mukaan Helsingin kaupunki edellyttää, että henkilökohtaisen avustajan työnantaja käyttää ensin omia varojaan työterveydenhuollon kuluihin. Käytännössä henkilökohtaisen avun käyttäjällä ei välttämättä ole omia varoja eikä sitä voida häneltä edellyttää. Työterveyshuollon laskuja koskevaa käytäntöä olisi kantelun mukaan muutettava niin, ettei asiakkaan tarvitse ensin käyttää omia varojaan työterveyshuollon kustannuksiin.

Sosiaali- ja terveystieteiden lausunnon mukaan vammaispalvelulain mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava palkkaukseen liittyvissä asioissa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällöin kyseeseen tulevat esimerkiksi palkanlaskenta- ja palkanmaksutehtävät sekä työterveyshuollon järjestäminen.

Lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 5 kohdan mukaan vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on maksutonta. Työterveyshuoltolain 4 §:n mukaan työnantajan on kustannuksellaan järjestettävä työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysvaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi. Sairausvakuutuslain 13 luvun perusteella Kela maksaa korvausta työterveyshuollosta aiheutuneista kustannuksista. Oikeus mainittuun korvaukseen on työnantajalla ja yrittäjällä sekä kunnalla silloin, kun se järjestää yrittäjien työterveyshuoltopalveluita.

Arviointi

Kansaneläkelaitos on antanut 15.5.2014 päivätyn muistion (dnro 3/310/2014) vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakemisesta ja maksamisesta. Ohje mahdollistaa kunnan huolehtimaan työterveyshuollon järjestämisestä tai mainittujen kustannusten maksamisesta, jolloin kunta voi hakea korvauksen työnantajan puolesta.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että työterveyshuollon maksujen korvaamiskäytäntö ei saa vaarantaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumista. Jos vaikeavammaisen henkilö on varaton tai vähävarainen eikä hänellä ole tämän vuoksi mahdollisuutta järjestää ja maksaa lakisääteistä työterveyshuoltoa henkilökohtaiselle avustajalleen, on kunnan huolehdittava omana toimintana tai ostopalveluna tai muulla tavoin siitä, että työterveyshuolto voidaan järjestää. Tarvittaessa kunta voi antaa maksuennakkoa työterveyshuollon kustannusten maksamiseksi (OA:n ratkaisut 3160/4/15 ja 5122/4/14, joista jälkimmäinen on julkaistu verkossa).

4

TOIMENPITEET

Kiinnitän Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden viraston huomiota edellä kohdassa 3.3 työterveyshuollon kulujen korvaamisesta sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden virastolle. Kantelu ei ole johtanut muihin toimenpiteisiin.