

29.9.2015

Dnro 5122/4/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAN TYÖTERVEYSHUOLLON MAKSUJEN HAKEMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 2.12.2014 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjoituksessa Jyväskylän kaupungin vammaispalvelun menettelyä henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon maksujen hakemista ja korvaamista koskevassa asiassa.

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin kaupungin ohjeistusta, jonka mukaan henkilökohtaisen avustajan työnantaja joutuu ensin maksamaan itse avustajan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kulut ja hakemaan Kela-korvauksen. Kantelijan mukaan ongelmana on se, että Kela-korvausta voi hakea vasta tilikauden loputtua. Tämän jälkeen kaupunki korvaa Kelan päätöstä vastaan loppuosan työterveyshuollon kustannuksista henkilökohtaisen avustajan työnantajalle. Kirjoituksen mukaan tilanne voi muodostua kohtuuttomaksi avustajan työnantajalle, koska korvauksen saaminen voi kestää kuukausia, vaikka kysymyksessä pitäisi olla vaikeavammaiselle henkilölle maksuton palvelu.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon maksujen korvaaminen

3.1.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 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 muun muassa korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Saman pykälän 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008) mukaan työnantajan maksettavaksi kuuluvia lakisääteisiä maksuja ja korvauksia ovat vakiintuneen käytännön mukaisesti muun muassa työterveyshuollon maksut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 5 kohdan mukaan vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on maksuton sosiaalipalvelu. Henkilökohtaisesta avusta voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa niihin korvausta muun lain kuin vammaispalvelulain nojalla.

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 korvaukseen on työnantajalla ja yrittäjällä sekä kunnalla, kun se järjestää yrittäjien työterveyshuoltopalveluita.

3.1.2

Kansaneläkelaitoksen (Kela) korvauslinjaus henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakemisessa

Kela on antanut 15.5.2014 päivätyn muistion (Dno 3/310/2014) vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakemisesta ja maksamisesta. Muistion kohdassa 4 esitetyn korvauslinjauksen mukaan kunta järjestää vaikeavammaiselle henkilölle vammaispalvelulain mukaisia henkilökohtaisen avustajan palveluita ja kun vaikeavammainen henkilö toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen, vammaisen henkilö hakee itse sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen Kelasta ja omavastuusuudesta korvauksen kunnalta.

Jos vammaisen henkilö ei pysty tai halua hoitaa avustajalleen järjestämänsä työterveyshuollon korvausten hakemista, voidaan työterveyshuollon korvaamisessa toimia seuraavasti:

- Kun kunta maksaa työterveyshuollon ja vaikeavammainen henkilö antaa valtakirjan kunnalle, kunta hakee korvauksen työnantajan puolesta noudattaen vuonna 2009 tehtyä korvauslinjausta;
- Kun kunta on ulkoistanut työnantajana toimivan vaikeavammaisen tukipalvelut ulkopuoliselle taholle, vastaa kunta kuitenkin edelleen avustajan palkkaamisesta aiheutuvista kohtuullisista ja välttämättömistä kustannuksista kokonaisuudessaan. Vaikeavammainen voi antaa valtakirjan kunnan osoittamalle tai muulle taholle, jolle työnantajavelvoitteita on delegoitu. Tämä voi hakea Kelasta työterveyshuollon korvausta vastaavalla menettelyllä kuin kunta. Kunta ja työnantajavelvoitteita hoitava taho järjestävät keskenään työterveyshuollon kustannusten maksamisen ja korvausten tilityksen.

Puheena olevassa Kelan muistiossa ja Kelan työterveyshuoltoa koskevassa etuusohjeessa 2.1.2015 on lisäksi yksityiskohtaiset menettelyohjeet korvauksen hakemiseksi ja maksamiseksi.

3.1.2

Saatu selvitys

Kaupungin selvityksen mukaan se ei ole kilpailuttanut henkilökohtaisten avustajien työnantajien puolesta lakisääteistä työterveyshuoltoa, vaan vaikeavammainen työnantaja voi

valita itse mitä työterveyshuollon palveluntuottajaa käyttää. Tällöin työnantaja maksaa kustannukset palveluntuottajan hinnoittelun mukaan ja hakee ohjeistuksen mukaisesti korvausta Kelalta. Työnantaja saa kustannuksista 50 % takaisin Kelalta. Kaupunki korvaa loppuosan lakisääteisen työterveyshuollon kustannuksista avustajan työnantajalle Kelan päätöskopiota vastaan. Syntyneet lakisääteisen työterveyshuollon kustannukset korvataan työnantajalle täysimääräisesti Kelan ja kaupungin kautta. Kelalta saadun selvityksen mukaan työnantaja voi hakea työntekijänsä työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia kerran vuodessa kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.

Henkilökohtaisen avustajan työnantajan näkökulmasta kaupunki pitää kuitenkin erittäin valitettavana sitä, jos korvauksen saaminen Kelalta pitkittyy. Kaupunki toteaa selvityksessään, että kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa Kelan korvauskäytäntöihin. Asiaan ei voida vaikuttaa muutoin kuin viemällä asiakkailta saatua palautetta eteenpäin.

Kaupungissa on vahvistettu henkilökohtaisten avustajien työnantajien ohjausta ja neuvontaa siten, että sosiaaliryö ja toimistotyön kautta saatavan ohjauksen lisäksi on järjestetty erillinen henkilökohtaisen avun palveluohjaus ja neuvonta. Tämän kautta työnantajien on mahdollista saada tarvittaessa erittäin konkreettista ohjausta ja apua työnantajavelvoitteiden hoidossa.

Kelan muistion 15.5.2015 mukaan työterveyshuollon korvausten hakemiseen liittyvästä tilanteesta on kuultu Kelan vammaisuuksia koskevaa asiakasraatia, jossa on edustettuna 14 vammaisjärjestöä. Raadin jäsenten mukaan osalla vaikeavammaisista on halu ja kyky toimia työnantajina. Kuitenkin osalle työnantajavelvoitteet, muun muassa työterveyshuollon järjestämisvelvoite, ovat vieraita, ja velvoitteiden hoitaminen on erittäin vaikeaa. Vähimmäisvaatimus kunnille olisi hyvän ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen, jossa voisi hyödyntää järjestöjen asiantuntemusta. Raadin mukaan vaikeavammaisille tulisi kuitenkin tarjota mahdollisuus järjestää työterveyshuolto ja sen korvausten hakeminen myös niin, että he voivat valtuuttaa toisen tahon toimimaan puolestaan.

3.1.3 Arviointi

Laillisuusvalvojana arvioitavanani on kysymys siitä, onko kaupungin menettely avustajan työterveyshuollon maksujen korvaamisessa lainvastainen ja voiko kaupungin korvauskäytäntö estää vaikeavammaiselle henkilölle myönnetyin palvelun käyttämisen ja perusoikeuksien toteutumisen.

Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on palvelun saajalle maksuton sosiaalipalvelu, jolla turvataan vaikeavammaiselle henkilölle perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa kunta korvaa vammaispalvelulain perusteella vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen. Näitä lakisääteisiä maksuja ovat muun muassa avustajan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat maksut. Lainsäädännössä ei ole mainittu, missä vaiheessa kunnan tulee korvata syntyneet kustannukset vaikeavammaiselle työnantajalle.

Saamani selvityksen perusteella korvattaviksi kuuluvat työterveyshuollon maksut korvataan jälkikäteen täysimääräisesti kantelijalle Kelan ja kaupungin toimesta. Kantelijan mukaan on kuitenkin kohtuutonta, että asian käsittelyssä ja korvausten maksamisessa voi kulua kuitenkin yhteensä jopa puoli vuotta. Totean, että joissain tilanteissa lopullisen korvauksen saaminen voinee käytännössä kestää yli vuoden työterveyshuollon kustannusten syntyemisestä. Tämä johtuu siitä, että työnantaja voi hakea kela-korvausta vain kerran vuodessa tilikauden päätyttyä ja vasta tämän jälkeen kunta korvaa loppuosan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen valossa en ole havainnut, että kaupunki olisi menetellyt työterveyshuollon maksujen korvaamista koskevassa asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt sille kuuluvia velvollisuuksia.

Mielestäni kaupungin työterveyshuollon maksujen korvaamiskäytäntö saattaa kuitenkin joissain tilanteissa vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevan vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen. Henkilökohtainen apu on palvelu, jolla turvataan vaikeavammaisen henkilön perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon. Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa vaikeavammaisen henkilö on varaton tai vähävarainen, eikä hänellä tämän vuoksi ole mahdollisuutta järjestää ja maksaa lakisääteistä työterveyshuoltoa henkilökohtaiselle avustajalleen. Lisäksi työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat maksut voivat muodostua suuriksi tilanteessa, jossa vaikeavammaisella henkilöllä on useita henkilökohtaisia avustajia. Nämä seikat voivat joissain tilanteissa rajoittaa tai estää palvelun käyttöä.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 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. Vaikeavammaisella henkilöllä ei ole oikeutta vaatia kunnan velvoittamista erityiseen järjestämis- tai maksatustapaan. Kunnan on kuitenkin huolehdittava, ettei valittu järjestämis- tai maksatustapa tosiasiallisesti rajoita henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Työterveyshuollon maksujen korvaamistapa ei johtaa siihen, että henkilökohtaisen avun palvelun käyttö estyy. Korostan, että vaikeavammaisella henkilöllä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää hänelle subjektiivisena oikeutena myönnettyä henkilökohtaisen avun palvelua.

Mikäli kaupunki korvaa työterveyshuollon maksut jälkikäteen, on sen varmistettava palvelun käyttämismahdollisuus esimerkiksi käsittelemällä laskut nopeasti. Kaupunki voi myös korvata ennakolta vaikeavammaiselle työnantajalle työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvia kuluja.

Korkein hallinto-oikeus totesi vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun maksukäytäntöä koskevissa päätöksissä (KHO 4.12.1995 T 5041 ja KHO 1.12.1999 T 3904), että kunnan on huolehdittava siitä, että henkilön oikeus kuljetuspalveluihin tosiasiallisesti toteutuu. Mikäli kunta maksaa kuljetuspalvelun jälkikäteen, on varmistettava palvelun käyttämismahdollisuus esimerkiksi matkaennakkoa myöntämällä tai käsittelemällä kuljetuspalvelulaskut nopeasti.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta pidän hyvänä ratkaisuna Kelan korvauslinjauksen mahdollistamaa käytäntöä, jonka mukaan kunta voi maksaa kokonaisuudessaan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, jos vammaisen henkilö ei pysty tai halua hoitaa avustajalleen järjestämänsä työterveyshuollon korvausten hakemista. Tässä tilanteessa vaikeavammaisen henkilö antaa valtakirjan kunnalle, joka voi hakea korvauksen Kelalta vaikeavammaisen työnantajan puolesta. Vaikeavammaisen voi antaa korvauksen hakemista varten valtakirjan myös kunnan osoittamalle tai muulle taholle, jolle työnantajavelvoitteiden hoitamista on delegoitu. Kelan korvauslinjauksen mukaan kunta ja työnantajavelvoitteita hoitava taho järjestävät keskenään työterveyshuollon kustannusten maksamisen ja korvausten tilityksen.

Totean vielä, että vaikeavammaisilla työnantajilla tulee kuitenkin halutessaan olla mahdollisuus hoitaa itse kaikki työnantajavelvoitteet. Vammaispalvelulain mukaan kunnalla on velvollisuus tarvittaessa ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä palkkaukseen liittyvissä asioissa.

TOIMENPITEET

Kiinnitän Jyväskylän kaupungin sosiaalitoimen huomiota edellä esittämäni käsitykseen henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon maksujen hakemisessa ja korvaamisessa noudatettavasta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Jyväskylän kaupungin perusturvapalveluille.