

13.12.2016

Dnro 5658/4/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen**

## **HENKILÖKOHTAISTEN AVUSTAJIEN PALKKAUKSESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.12.2015 osoittamassaan kirjoituksessa - - kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden vammaisten sosiaalityön menettelyä vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua koskevassa asiassa. Arvostelu koski erityisesti henkilökohtaisten avustajien palkkauksesta aiheutuvien kustannusten korvaamista.

Kantelija oli tyytymätön siihen, että - - kaupunki lopetti yksipuolisella ilmoituksella henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakorvausten maksamisen ja muutti vuosilomakäytäntöjä. Kantelijan mielestä kaupunki ei ole tiedottanut ja neuvonut häntä asianmukaisesti avustajien palkkaukseen liittyvissä asioissa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta - - - sosiaali- ja terveystieteiden virasto antoi 7.3.2016 päivätyn lausunnon ja selvityksen. Sosiaali- ja terveystieteiden virasto antoi 8.11.2016, 25.11.2016 ja 7.12.2016 päivätty lisäselvitykset.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Henkilökohtaisen avun järjestäminen ja avustajakorvauksen määräytyminen**

##### **3.1.1 Oikeusohjeet**

Henkilökohtaisen avun järjestämisestä on säädetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentissa. Mainitun lain 8 d §:ssä on säädetty henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Säännöksen mukaan 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.

Tässä niin sanotussa työnantajamallissa kunta korvaa vaikeavammaiselle työnantajalle aiheutuneet kohtuulliset kustannukset (avustajalle maksettava palkka) sekä työsuhteesta aiheutuvat lakisääteiset maksut. Vammapalvelulain tarkoittamia lakisääteisiä maksuja ja korvauksia ovat lakiin tai sovellettavaan työehtosopimukseen perustuvat korvaukset ja maksut.

Vammaispalvelulain muuttamiseksi annetun lain esitöiden (HE 166/2008 vp) mukaan vaikeavammainen henkilö toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana, mikäli kunta järjestää henkilökohtaista apua tällaisen työnantajamallin mukaisella tavalla. Hallituksen esityksen mukaan kunnan korvattavia lakisääteisiä kustannuksia ovat muun muassa sosiaaliturvamaksu, eläkemaksu, pakollinen tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksu sekä työterveyshuollonmaksu. Korvattavaksi tulevat myös työaikalain mukaiset korvaukset pyhä- ja ylitöistä sekä vuosilomalain mukaiset korvaukset sekä sairastajan palkka. Lakisääteisestä työsuojelusta johtuvat perehdytys- ja muut välttämättömät kulut voivat hallituksen esityksen mukaan myös tulla korvattavaksi.

Työaikalaisissa on kuitenkin rajoituksia, jotka vaikuttavat lakisääteisiin korvauksiin. Työaikalain 2 §:n mukaan työaikalakia ei sovelleta työnantajan perheenjäsenten työhön, eikä työhön, jota työntekijä tekee kotonaan. Merkitystä ei ole sillä, asuuko perheenjäsen samassa vai eri taloudessa tai onko työsuhteessa muita ulkopuolisia työntekijöitä. Perheenjäsenten välisessä työsuhteessa ei siten synny oikeutta ylityökorvaukseen, sunnuntaityökorvaukseen tai muihin työaikalain mukaisiin korvauksiin.

Myös vuosilomalaissa on säännöksiä, joilla on vaikutusta työnantajakorvauksiin. Vuosilomalain 2 §:n 2 momentin mukaan työaikalain 2 §:ssä tarkoitetulla kotityöntekijällä on vuosiloman ja vuosilomapalkan asemesta oikeus vuosilomalain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun vapaaseen ja 16 §:ssä tarkoitettuun lomakorvaukseen. Sama koskee työnantajan perheenjäseniä silloin, kun työnantajan palveluksessa ei ole perheenjäsenten lisäksi muita työntekijöitä.

Vaikeavammaisella työnantajalla on velvollisuus noudattaa työsopimuslain määräyksiä ja työnantajalla, johon sovelletaan valtakunnallisen tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä on velvollisuus noudattaa työsopimuslain lisäksi sovellettavan työehtosopimuksen määräyksiä ja ehtoja. Vaikeavammaisen henkilön työntekijällä puolestaan on oikeus edellyttää, että työnantaja noudattaa niitä vähimmäisehtoja, joita työsopimuslaissa ja mahdollisesti sovellettavassa työehtosopimuksessa säädetään ja määrätään.

- - - sosiaali- ja terveystieteiden osastolta saadun tiedon mukaan kantelija ei ole Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n (Heta-liitto) jäsen. Näin ollen kantelijan henkilökohtaisten avustajien vähimmäisehtojen määräytymiseen ei noudateta Heta-liiton ja JHL:n solmimaa henkilökohtaisia avustajia koskevaa valtakunnallista työehtosopimusta.

### 3.1.2

#### Tapahtuman kulku ja saatu selvitys

Kantelija oli tyytymätön siihen, että - - - kaupunki lopetti yksipuolisella ilmoituksellaan henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakorvausten maksamisen 1.7.2015 alkaen ja muutti vuosilomakäytäntöjä syksyllä 2015.

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle on myönnetty 30.12.2012 viranhaltijan päätöksellä avustusta henkilökohtaisen avustajan palkkakustannuksiin 133 tuntia viikossa 1.11.2012 alkaen. Kyseisellä viranhaltijan päätöksellä on lisäksi myönnetty "lakisääteiset pyhätyölisät sekä sosiaalilautakunnan päätöksen mukaiset ilta- ja lauantaityölisät". Päätöksessä todetaan, että "työaikakorvauksia ei makseta samassa taloudessa asuvalle avustajalle".

Selvityksen mukaan kantelijan avustajina ovat toimineet puoliso sekä omissa ruokakunnissa asuvat aikuiset omaiset. Kantelukirjoituksesta ilmenee, että kantelijan henkilökohtaisena avustajana on toiminut vakituisten avustajien loma-aikoina myös perheen ulkopuolinen avustaja.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelijan henkilökohtaisten avustajien työaikakorvauksia oli maksettu viranhaltijan päätöksen perusteella yhtäjaksoisesti ajalta 1.11.2012–31.1.2015, kunnes korvausten maksu oli yllättäen lopetettu. Korvausten maksamisen lakkauttamisen johdosta kantelija oli puhelimitse yhteydessä kaupungin vammaispalveluihin helmikuussa ja huhtikuussa 2015 sekä sähköpostitse 22.5.2015. Tilapäisen keskeytyksen ja eri vaiheiden jälkeen korvauksia oli maksettu uudelleen takautuvasti ajalta 1.12.2015–30.6.2015, jonka jälkeen työaikakorvausten maksu oli lopetettu kokonaan.

- - - kaupungin sosiaali- ja terveysviraston vammaistyön johtajan 28.5.2015 kantelijalle lähettämässä sähköpostivastauksessa todetaan muun muassa: ”Meillä on ohjeet, että emme maksa työaikakorvauksia perheenjäsenille. Jostain syystä joillekin asiakkaille oli kuitenkin maksettu työaikakorvauksia pidemmänkin ajanjakson ajan ja tämä oli alkuvuodesta (2015) palkanmaksusta lopetettu ilman, että siitä ilmoitettiin meille vammaistyöhön tai asiakkaille.”

Saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysviraston vammaistyön johtaja on allekirjoittanut 28.4.2015 päivätyn henkilökohtaisten avustajien työnantajille toukokuussa 2015 lähetetyn tiedotteen, jonka mukaan samassa taloudessa asuvien tai perheenjäsenten työaikakorvausten maksamisesta luovutaan 1.7.2015 lähtien. Selvityksen mukaan tilanne nähtiin tarpeellisenä korjata ja lähettää tiedote, koska kaupungin taloushallintopalveluissa huomattiin, että jotkut henkilökohtaiset avustajat asuvat samassa taloudessa avustettavien kanssa tai ovat heidän perheenjäseniään.

Sosiaali- ja terveysviraston mukaan sillä on ollut lakiin perustuva peruste lakkauttaa henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakorvausten maksaminen. Sosiaali- ja terveysviraston lausunnon mukaan toiminnassa on noudatettu voimassa olevaa lainsäädäntöä ja - - - kaupungin ohjeistuksia.

Selvityksestä ilmenee, että - - - kaupunginkanslian sisäinen tarkastus esitti tarkastusraportissaan 17.6.2015 toimenpidesuosituksena, että sosiaali- ja terveyslautakunnalle valmistellaan esitys avustajille maksettavista työaikakorvauksista ja muista erillisistä korvauksista. Tämän johdosta - - - sosiaali- ja terveyslautakunta on 15.3.2016 päättänyt muun ohessa, että henkilökohtaisena avustajana toimivalle perheenjäsenelle tai samassa taloudessa asuvalle henkilölle ei makseta sunnuntaityöstä korotettua palkkaa, lisä- ja ylityöstä maksettavaa korvausta eikä lauantaityö-, iltatyö- ja yötyökorvauksia.

Henkilökohtaisten avustajien vuosilomakäytäntöjen muutosten osalta - - - sosiaali- ja terveysvirasto viittaa vuosilomalaisissa säädettyihin työnantajan perheenjäseniä koskeviin poikkeuksiin. Selvityksen mukaan tiedote (henkilökohtaisen avustajan vuosilomat 9.9.2015) on lähetetty henkilökohtaisten avustajien työnantajille - - - sosiaali- ja terveysvirastosta syksyllä 2015.

### 3.1.3

Kaupungin työaikakorvauskäytännön yleinen arviointi

- - - vammaistyön pysyväisohjeen 1.6.2011 liitteen 4.4.1 (vaikeavammainen henkilö työnantajana) mukaan sunnuntaityökorvausta voidaan maksaa sunnuntaina, kirkollisena juhlapäivänä, itsenäisyyspäivänä tai vapunpäivänä tehdystä työstä. Pysyväisohjeen liitteen mukaan - - - sosiaalilautakunta päätti 5.12.2000 § 463, että 1.1.2001 alkaen vammaispalvelulain mukaisille henkilökohtaisille avustajille maksetaan 15 % suuruinen iltatyölisä muuna arkipäivänä kuin lauantaina kello 18.00–23.00 välisenä aikana tehdystä työstä sekä 20 % suuruinen lauantaityölisä arkilauantaina, juhannusaattona sekä muuksi päiväksi kuin sunnuntaiksi sattuvana jouluaattona klo 6.00–23.00 aikana tehdystä työstä edellytysten muutoin täyttyessä.

Edellä mainitussa vammaistyön pysyväsiohjeen liitteessä todetaan, että työaikakorvauksia ei makseta työnantajan kanssa samassa taloudessa asuvalle henkilökohtaiselle avustajalle.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että esimerkiksi kantelijan eri taloudessa asuville perheenjäsenille, jotka ovat toimineet kantelijan henkilökohtaisina avustajina, on maksettu korvauksia iltatyöstä, lauantaityöstä sekä sunnuntaityöstä 30.6.2015 asti.

Totean, että kunta voi omien ohjeidensa perusteella vahvistaa henkilökohtaisen avun sellaisen korvaustason, jossa varmistetaan palvelun saatavuus sekä huolehditaan lakisääteisten korvausten maksamisesta. Kunnalla on oikeus suorittaa ja määritellä korvaus myös pakottavaa lainsäädäntöä suuremmaksi.

Totean vielä, että puheena olevista työaikakorvauksista vain sunnuntaityökorvaus on työaikalakiin perustuva korvaus. Iltat- ja lauantaityökorvaukset eivät ole lakisääteisiä korvauksia, vaan niiden korvaaminen on perustunut - - - sosiaalilautakunnan päätökseen.

Työaikalain 2 §:n mukaan työaikalakia ei sovelleta työnantajan perheenjäsenten työhön, eikä työhön, jota työntekijä tekee kotonaan. Merkitystä ei ole sillä, asuuko perheenjäsen samassa vai eri taloudessa tai onko työsuhteessa muita ulkopuolisia työntekijöitä. Perheenjäsenten välisessä työsuhteessa ei siten synny oikeutta ylityökorvaukseen, sunnuntaityökorvaukseen tai muihin työaikalain mukaisiin korvauksiin.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee, että - - - kaupunki on korvannut kantelijalle henkilökohtaisen avun työnantajakuluja (työaikakorvauksia) enemmän kuin mitä työnantajalla on ollut velvollisuus lain mukaan maksaa työntekijänä toimivalle perheenjäsenelle.

Saamani selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystieteiden vammaistyön johtaja on allekirjoittanut 28.4.2015 päivätyyn henkilökohtaisten avustajien työnantajille lähetetyn tiedotteen, jonka mukaan samassa taloudessa asuvien tai perheenjäsenten työaikakorvausten maksamisesta luovutaan 1.7.2015 lähtien. Oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun vireille tulon jälkeen - - - sosiaali- ja terveyslautakunta on 15.3.2016 päättänyt, että sunnuntaityöstä korotettua palkkaa, lisä- ja ylityöstä maksettavaa korvausta eikä lauantaityö-, iltatyö- ja yötyökorvauksia makseta henkilökohtaisena avustajana toimivalle perheenjäsenelle tai samassa taloudessa asuvalle henkilölle.

Korvauskäytännön muuttamista sellaiseksi, että kaupunki korvaa vain lakisääteiset työnantajakulut, ei voida näkemykseni mukaan pitää lainvastaisena. Kaupungilla on ollut oikeus muuttaa korvauskäytäntöään vastaamaan työaikalain sääntelyä. Korvauskäytännön muutos ei loukkaa myöskään yleisesti henkilökohtaisten avustajien (työntekijöiden) yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksia, koska erilainen kohtelu perustuu siihen, että työsuhteessa perheenjäseniin ja samassa taloudessa asuviin sovelletaan osittain eri säännöksiä kuin ulkopuolisiin työntekijöihin. Kaupunki on voinut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksellä yleisesti täsmentää korvauskäytäntöään myös lakiin perustumattomien työaikakorvausten osalta.

Toinen kysymys on se, miten kaupungin työaikakorvauskäytäntöjen muutokset vaikuttivat voimassa oleviin viranhaltijan päätöksiin ja niiden pohjalta vakiintuneisiin menettelyihin työaikakorvausten maksamisessa. Tätä kysymystä ja korvauskäytännön muutoksista tiedottamista arvioidaan seuraavassa.

### 3.1.4

Päätöksentekovelvollisuutta koskeva arviointi kantelijan asiassa

Saamani selvityksen mukaan kantelijalle on myönnetty 30.11.2012 viranhaltijan päätöksellä 1.11.2012 alkaen henkilökohtaisten avustajien lakisääteiset pyhätyölisät (työaikalain mukainen sunnuntaityökorvaus) sekä sosiaalilautakunnan päätöksen mukaiset ilta- ja lauantaityölisät. Viranhaltijan päätös on tehty toistaiseksi voimassa olevaksi.

Viranhaltijan päätöksessä todetaan, että työaikakorvauksia ei makseta samassa taloudessa asuvalle avustajalle. Päätöksen kirjauksen perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko työaika- korvauksilla tässä yhteydessä sekä lakisääteisiä että sosiaalilautakunnan päättämiä (ei- lakisääteisiä) työaikakorvauksia.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Korostan, että viranomaisen päätökseltä vaadittava selkeys edellyttää, että päätös on yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että kantelijan henkilökohtaisille avustajille on maksettu viranhaltijan päätöksen perusteella vakiintuneesti korvauksia iltatyöstä, lauantaityöstä sekä sunnuntaityöstä 30.6.2015 asti, kunnes avustajina toimivien perheenjäsenten työaika- korvausten maksaminen on lopetettu sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen johtajan lähettämän tiedotteen perusteella 1.7.2015 alkaen. Saamani selvityksen mukaan - - - sosiaali- ja terveyslautakunta on tehnyt vasta 15.3.2016 avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakor- vauskäytännön muuttamista koskevan päätöksen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioi- via tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava asiakkaan oikeutettuja odotuksia.

Edellä mainittu hallintolain säännös sisältää niin sanotun luottamuksen-suojanperiaatteen. Luottamuksensuojanperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että sosiaalihuollon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisten te- kemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan myös sitä, että hallintopäätöksen pysyvyyden johdosta viranomainen ei voi yleensä ilman asianosaisen henkilön omaa suostumusta peruuttaa asianosaiselle myöntämäänsä oikeutta tai etuutta tai edes vähentää sitä, ellei lailla ole erikseen säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimen edelly- tysten tarkistamisesta. Oikeuskäytännöstä (esimerkiksi KHO 22.12.2005 T 3546 ja KHO 7.3.2006 T 481) ilmenevällä tavalla edunsaajia päätöksiä voi olla mahdollista muuttaa asiak- kaalle epäedulliseen suuntaan silloin, kun asiakkaan olosuhteissa on tapahtunut palvelun jär- jestämiseen ja myöntämisedellytyksiin vaikuttavia muutoksia.

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viran- omaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistui- men tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalve- lujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltolain 50 §:n mukaan edellä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua kunnalliselta sosiaalihuollosta vastaavalta toimielimeltä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Käsitykseni mukaan - - - sosiaali- ja terveystyövirasto ei ole voinut kesken asiakkaan voimassa olevan, henkilökohtaista apua koskevan päätöksen, heikentää päätöksen ehtoja sunnuntaityö-, iltatyö- ja lauantaityökorvausten osalta pelkästään lähettämällä asiakkaalle asiaa koskevan tiedotteen.

Totean, että mikäli edunsaavaa hallintopäätöstä muutetaan, tulee tästä tehdä uusi päätös. Tämä päätös on annettava asiakkaalle tiedoksi muutoksenhakuohjeineen, jotta asiakkaalla on halutessaan mahdollisuus hakea päätökseen muutosta.

Katson, että - - - sosiaali- ja terveystyövirasto ei ole menetellyt kantelijan asiassa sosiaalihuoltolain ja hallintolain mukaisesti, koska kantelijalle ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä aikaisemmalla viranhaltijan päätöksellä myönnettyjen työaikakorvausten maksamisen lopettamisesta. Kantelijalla on oikeus saada työaikakorvausten maksukäytännön muuttamisesta uusi viranhaltijan päätös, jotta hän voi niin halutessaan saattaa asiansa viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Toimenpiteeni ilmenee tämän päätöksen kohdasta 4.

### 3.1.5

Vuosilomalain soveltamista koskeva arviointi

Kantelijan asiaa koskevilta osin totean vielä henkilökohtaisten avustajien vuosiloman ja vuosilomapalkan määräytymisestä seuraavan.

Vuosilomalain 2 §:n 2 momentin mukaan kotityöntekijällä on vuosiloman ja vuosilomapalkan asemesta oikeus vuosilomalaissa tarkoitettuun vapaaseen ja lomakorvaukseen. Sama koskee työnantajan perheenjäseniä silloin, kun työnantajan palveluksessa ei ole perheenjäsenten lisäksi muita työntekijöitä.

Kantelukirjoituksesta ja sen liitteistä ilmenee, että kantelijalla on ollut työntekijänä (henkilökohtaisena avustajana) myös perheen ulkopuolinen henkilö vakituisten avustajien sijaisena. Tällä seikalla saattaa olla vaikutusta avustajina toimivien perheenjäsenten vuosilomaoikeutta ja vuosilomapalkkaa koskevien säännösten soveltamisessa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisen päätöksiä tai määrätä viranomaisesta toimimaan tietyllä tavalla. Viime kädessä kunnan korvausvelvollisuuden laajuus ja se, millä tavoin työoikeudelliset kysymykset (vuosilomalain soveltaminen) arvioidaan, kuuluvat tuomioistuimen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Kunnan maksamaa lakisääteistä avustajakorvausta (esimerkiksi työaikalain ja vuosilomalain mukaiset korvaukset) koskeva asia voidaan saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuotteitse, käsittelee hallinto-oikeus.

Oikeusasiamies ei voi arvioida asian menestymismahdollisuuksia hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi asia ei tältä osin antanut minulle aiheutta enempään.

### 3.1.6

Korvauskäytäntöjen muutoksista tiedottamista ja neuvontavelvollisuutta koskeva arviointi

Kantelijan mielestä häntä ei ole tiedotettu ja neuvottu asianmukaisesti avustajien palkkaukseen liittyvissä asioissa.

- - - sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan kantelija on saanut 2015 heinäkuussa neuvoja ja ohjausta vammaisten sosiaalitoimen henkilökohtaisen avun ohjaajalta henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa sekä puhelimitse että sähköpostitse. Tällöin hänelle on perusteellisesti kerrottu avustajien palkanmaksuun liittyvien työaikalaisien ja loma- korvausten maksamisperusteista sekä palkanlaskennan järjestämistavasta. - - - sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan kantelijaa on neuvottu ja ohjattu asianmukaisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon viranomaisille kuuluvasta velvollisuudesta selvittää asiakkailleen eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia hänen palvelujensa järjestämiseen. Mainitun sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n selvittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Mainittu selvitys on säännöksen mukaan annettava ymmärrettävällä tavalla.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Edellä mainitut säännökset korostavat viranomaiselle kuuluvaa neuvonta- ja selvitysvelvollisuutta. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että viranomaisen tulee hyvissä ajoin, oma-aloitteisesti ja selkeästi kertoa vaikeavammaisille työnantajille korvauskäytännön muutoksista. Maksettavien korvausten tason muuttuessa on mielestäni tärkeää, että ne vaikeavammaiset henkilöt, jotka ovat henkilökohtaisen avun piirissä, tietävät omat oikeutensa ja velvollisuutensa.

Totean, että kunnan korvauskäytännön muuttamisella saattaa olla vaikutusta vaikeavammaisen henkilön ja hänen avustajansa väliseen työsuhteeseen. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että kunta tiedottaa muutoksista hyvissä ajoin, kuulee tarvittaessa asiakkaita ja tekee asianmukaiset päätökset asiassa.

Viranomaisella on vastuu siitä, että asiakkaat saavat oleellisen tiedon riittävän laajasti tuotettuna heille merkityksellisistä palveluista ja muista asioista, kuten viranomaisen tekemistä ratkaisuksista tai päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Viranomaisella on vastuu myös siitä, että sen asiakkailleen antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ilmenee, että - - - sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen sisällä on ollut epätietoisuutta henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikorvausten maksukäytännöistä ja vuosilomalain soveltamisesta.

Aineistosta ilmenee muun muassa, että henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikorvausten maksaminen oli alkuvuodesta 2015 lopetettu kaupungin taloushallinto- palveluista ilman, että tästä ilmoitettiin kaupungin vammaistyöhön tai asiakkaille.

Kantelukirjelmään liitetystä sosiaaliohjaajan 3.7.2015 kantelijalle lähettämässä sähköpostiviestissä todetaan muun muassa: ”1.4.2014 alkaen on alettu noudattaa entisen toimintamallin (perheenjäsenien oikeus vuosilomaan) sijaan vuosilomalakia kirjaimellisesti. Eli perheenjäsenien asuivat he samassa tai eri osoitteessa ei enää synny oikeutta vuosilomaan, vaan oikeus vapaaseen.” Selvityksen mukaan - - - sosiaali- ja terveysvirasto on lähettänyt kuitenkin vasta syksyllä 2015 henkilökohtaisten avustajien työnantajille tiedotteen henkilökohtaisten avustajien vuosilomakäytännöistä.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella katson, että työaikakorvausten maksukäytäntöjen ja vuosilomakäytäntöjen muutoksista tiedottaminen ja kantelijan neuvonta ei ole kokonaisuudessaan toteutunut hallintolain, sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla.

Korostan, että kun kaupungin toiminnan muutokset vaikuttavat yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on tämä asiakkaalle tiedottaminen tehtävä myös sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n edellyttämällä tavalla. Mainitun säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on säännöksen mukaan annettava siten, että sosiaalihuollon asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja merkityksen.

Toimenpiteeni ilmenee tämän päätöksen kohdasta 4.

### 3.2

#### Kokemuslisät ja yötyökorvaukset

Kantelija arvosteli sitä, ettei henkilökohtaisten avustajien kokemuslisiä makseta - - - samojen käytäntöjen mukaisesti kuin naapurikaupungissa. Kantelija on tyytymätön myös siihen, ettei hänen avustajilleen ole maksettu yötyökorvauksia.

Saadun selvityksen ja lausunnon mukaan henkilökohtaisten avustajien kokemuslisien korvaaminen perustuu - - - sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen. Selvityksessä todetaan, että kokemuslisän myöntäminen on kunnan päätettävissä oleva asia, koska HETA-liittoon kuulumattomien työnantajien palkkaamat avustajat eivät kuulu minkään työehtosopimuksen piiriin.

Sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan kantelija ei ole hakenut yöaikaa koskevia työaikalisiä (klo 23–06), eikä niistä ole tämän vuoksi tehty myönteistä tai kielteistä päätöstä. Selvityksessä todetaan, että asiasta on aikanaan keskusteltu siinä yhteydessä, kun sosiaalityöntekijä on tehnyt kantelijan palvelutarpeen arviointia. - - - sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen (3/2016) mukaan henkilökohtaisena avustajana toimivalle perheenjäsenelle tai samassa taloudessa asuvalle henkilölle ei makseta yötyökorvauksia.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Työlainsäädännössä ei ole säädetty työntekijöille maksettavista kokemuslisistä tai yötyökorvauksista. Näin ollen - - - sosiaali- ja terveyslautakunta on voinut päättää kokemuslisien ja yötyökorvausten maksamisesta henkilökohtaisille avustajille. Kantelijan ja hänen avustajiensa väliseen työsuhteeseen ei saamani tiedon mukaan sovelleta myöskään työehtosopimuksen määräyksiä.



Totean, että kantelijalla on kuitenkin halutessaan mahdollisuus hakea henkilökohtaisten avustajien kokemuslisien ja yötyökorvausten korvaamista - - - sosiaali- ja terveysvirastolta. Mikäli kantelija on tyytymätön hakemuksensa johdosta saamaansa viranhaltijan päätökseen, asian voi saattaa oikaisuvaatimuksena kaupungin toimielimen tutkittavaksi. Viime kädessä tuomioistuimien arvioi, onko kaupungilla ollut velvollisuus korvata kustannukset vammaispalvelulain perusteella.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksiä. Oikeusasiamies ei voi myöskään ottaa kantaa mahdollisten muutoksenhakujen menestymiseen. Tämän vuoksi asia ei antanut minulle tältä osin aihetta enempään.

### 3.3

#### Muut asiat

Kantelija viittasi kirjoituksessaan vammaispalveluissa käytettävää terminologiaa koskeviin kysymyksiin ja henkilökohtaista apua (henkilökohtaisia avustajia) koskeviin lainsäädännön muutostarpeisiin.

Totean tältä osin, että sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä vammaislainsäädännön uudistamiseen liittyvä hanke. Hanke liittyy Juha Sipilän hallituksen ohjelman 29.5.2015 kirjauksiin vammaislainsäädännön uudistamistyön jatkamisesta. Hankkeen tarkoituksena on yhdistää vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki. Kyse on pitkään tavoitellusta uudistuksesta, jonka lähtökohta on parantaa vammaisten ihmisten osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Tavoitteena on säilyttää nykyiset hyvin perusoikeuksia turvaavat, vahvat oikeudet, kuten oikeus palveluasumiseen, henkilökohtaiseen apuun ja liikkumista tukeviin palveluihin. Lisäksi tavoitteena on kehittää muun muassa henkilökohtaista apua ja lyhytaikaista huolenpitoa sekä valmennusta ja tukea uudenlaisena palveluna. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan uuden lain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2019.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä muiden kantelukirjoituksessa mainittujen asioiden osalta viranomaisen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan - - - sosiaali- ja terveysviraston tietoon edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsitykset viranomaisen päätöksenteosta ja kohdassa 3.1.6 esittämäni käsitykset viranomaisen tiedottamisesta ja neuvontavelvollisuudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän ratkaisustani jäljennöksen - - - sosiaali- ja terveysvirastolle.