



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Hämeenkatu 3 a
20500 TURKU

Valtioneuvoston oikeuskansleri
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki

KANTELU (nro 3)

Yleistä kantelijajärjestöstä ja henkilökohtaisen avun työnantajamallista

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jatkossa Heta-Liitto) on työmarkkina- ja vammaisjärjestö. Tällä hetkellä meillä on noin 3000 jäsentä ja jäsenmäärä on myös jatkuvasti kasvussa. Varsinaiset jäsenemme koostuvat luonnollisista henkilöistä, jotka toimivat henkilökohtaisen avustajan tai avustajien työnantajana. Heistä valtaosa on vaikeavammaisia henkilöiltä, joille on järjestetty henkilökohtainen apua vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti eli niin kutsutulla työnantajamallilla. Arviomme mukaan henkilökohtainen apu on järjestetty työnantajamallilla noin 15.000 vaikeavammaiselle henkilöllä. Tämä määrä on myös kasvussa. Olemme neuvotelleet Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n kanssa työehtosopimuksen, joista ensimmäinen on tullut voimaan 1.12.2010. Tällä hetkellä on meneillään kolmas sopimuskauti (1.6.2014-31.3.2016).

Työmarkkinatoiminnan lisäksi pyrimme aktiivisesti vaikuttamaan vammaislainsäädäntöön sekä jäsentemme oikeusturvaan. Olemme tehneet oikeustieteellistä tutkimusta itse, minkä lisäksi olemme konsultoineet laajalti perus- ja ihmisoikeus-, hallinto-oikeuden sekä työoikeuden asiantuntijoita henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvissä ongelmallisissa oikeudellisissa kysymyksissä. Tavoitteenamme on ollut vaikuttaa valmisteilla olevaan vammaislakien yhdistämishankkeeseen, jotta työnantajamallista saataisiin turvallinen ja sitä koskeva sosiaalilainsäädäntö nostettaisiin perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämälle tasolle. Toimitamme ohessa tekemämme tutkimuksen työnantajamalliin liittyvistä perus- ja ihmisoikeusongelmista ja loukkauksista (*Vieteriukkodilemma – Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin*). Voitte tutustua (video) tutkimuksen julkistamistilaisuuteen osoitteessa: <https://youtu.be/YATzsSjX-Z0>.

Lisäksi toimitamme ohessa syyskuussa 2014 sosiaali- ja terveysministeriölle luovuttamamme ”Korjaussarjan”, eli luonnoksen henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevista



Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
www.heta-liitto.fi heta@heta-liitto.fi puh. 02 4809 2400

säännösehdotuksista ja niiden yksityiskohtaisista perusteluista. Liitemateriaali toivoaksemme auttaa kanteluviranomaista hahmottamaan yhtäältä työnantajamallin juridista toimintaympäristöä ja toisaalta ponnisteluja tilanteen korjaamiseksi. Liitemateriaaliin tutustuminen auttaa myös hahmottamaan, miksi olemme kääntyneet nyt laillisuusvalvojan puoleen asiassa.

Tiivistetysti voidaan todeta, että työnantajamallia koskevan sääntelyn niukkuus ja avoimuus on johtanut nykyisen tulkintakäytännön aikana tilanteisiin, joissa erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon on vaarantunut. Työnantaja-asemaan on asetettu henkilöitä, jotka eivät halua tai kykene vastaamaan työnantajan velvoitteista, mikä puolestaan on johtanut kyseisten sosiaalihuollon asiakkaiden kohonneeseen oikeudelliseen ja taloudelliseen riskiin. Myös vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus on vaarantunut kunnissa omaksuttujen kirjaviiden soveltamisohjeiden vuoksi. Ongelmallisesta tilanteesta yhtenä osoituksena voidaan pitää sitä, että olemme tänä vuonna jo jättäneet useamman kantelun Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyyn. Kantelut ovat koskeneet kuntien näkemysksemme mukaan räikeän laitonta toimintaa henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa.

Kantelun alainen asia

Taustaa

Tämä kantelu koskee vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaiseen henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyviä täytäntöönpano-ongelmia. Keskeisenä kohteena tässä kantelussa ovat palkkahallintoon sekä henkilökohtaisen avustajan työterveydenhuollon järjestämiseen liittyvät kysymykset. Kantelu koskee näin keskeisiltä osiltaan myös vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamisvelvoitetta. Kyseisen säännöksen mukaan vaikeavammaista työnantajaa on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Heta-Liiton neuvontapalveluihin tulee jatkuvasti yhteydenottoa eri puolilta Suomea kuntien järjestämään tai yksityisten tilitoimistojen kautta järjestettyyn palkkahallintoon ja palkanmaksuun sekä työterveyshuollon järjestämiseen ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen liittyen.

Silloin kun henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimivalle vaikeavammaiselle henkilölle on annettu oikeus palkkahallintoon, on se käsityksemme mukaan tyypillisesti järjestetty kunnan toimintana. Meille tulleissa yhteydenotoissa esiin nousseet ongelmat ovat näin koskeneet kunnan toimintaa ja sitä, että kunta ei mahdollista sosiaalihuollon asiakkaan toimimista lain edellyttämällä tavalla. Palkanmaksu ajallaan ja oikean suuruisena ovat keskeisiä työnantajan velvollisuuksia työsuhteessa. Näiden velvoitteiden laiminlyönnit saattavat aiheuttaa merkittävää varallisuusvahinkoa työnantajana toimivalle sosiaalipalvelun asiakkaalle. Kun palkanmaksu viivästyy, kertyy työntekijälle korkolain mukaista viivästyskorkoa ja työsuhteen päättämistilanteessa tämän lisäksi myös odotuspäivien palkkaa työsopimuslain 2 luvun 14 §:n mukaisesti. Kunnat kuitenkin eivät meille tulleiden yhteydenottojen valossa ole aina valmiita korvaamaan palkanlaskennassa tapahtuneita virheitä lain edellyttämällä tavalla. Tällöin taloudelliset riskit jäävät työnantajalle ja pahimmassa tapauksessa kunta altistaa sosiaalihuollon asiakkaan omilla toimillaan pitkään oikeuskäsittelyyn.



Edellä jo todetusti myös henkilökohtaisten avustajien lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisessä on ongelmia. Kunnat eivät neuvontapalveluihimme tulleiden yhteydenottojen perusteella riittävällä tavalla informoi työnantajana toimivaa sosiaalihuollon asiakasta lakisääteisestä työterveyshuollosta ja sen sisällöstä tai auta työterveyshuollon järjestämisessä. Työterveyshuollon järjestäminen on kuitenkin työnantajan lakisääteinen velvollisuus, jonka laiminlyönnistä on työterveyshuoltolain 23 §:n 2 momentissa säädetty sakkorangaistus. Sekä palkanmaksun viivästymisen että lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisvelvoitteen laiminlyönnin osalta on syytä korostaa, että työntekijällä saattaa myös olla oikeus purkaa työsuhde näissä tilanteissa. Jos purkuperuste johtuu työnantajan tahallisuudesta tai huolimattomasta menettelystä, on työntekijällä lähtökohtaisesti oikeus työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukaiseen korvaukseen työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä. Taloudelliset vahingot mainittujen velvoitteiden laiminlyönnistä voivat olla näin mittavia. Palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestäminen lainmukaisesti onkin työnantajan oikeusturvan kannalta keskeistä. Henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevassa keskustelussa ja oikeuskäytännössä tuntuu kuitenkin unohtuvat, että kunnan näkökulmasta kyse on lakisääteisen sosiaalipalvelun järjestämisestä.

I OSA: Palkkahallinnon järjestäminen

a) Palkanmaksun myöhästyminen

Heta-Liittoon tulee edelleen valitettavan usein yhteydenottoja, joista ilmenee, että kunta on järjestänyt sosiaalihuollon asiakkaan henkilökohtaisen avustajan palkanmaksuaikataulun työnantajaa sitovan Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen vastaisesti. Valitettavana tätä voidaan pitää erityisesti siitä syystä, että palkanmaksua koskevat määräykset ovat olleet voimassa jo yli neljä vuotta ja näin ollen TES:n määräysten tulisi olla jo hyvin myös sosiaalipalvelujen järjestäjän tiedossa. Tyypillisessä tilanteessa työntekijöille maksetaan palkka vasta seuraavan kuun puolivälissä tai lopussa, jolloin palkanmaksu on TES:n 10 §:n määräyksen mukaan auttamattomasti myöhässä. Tyypillistä on myös, että kunta järjestää palkanmaksun ja on ilmoittanut, että kaikille henkilökohtaisille avustajille maksetaan palkka kerran kuussa. Joskus myös tilitoimiston kautta järjestetty palkanmaksu on TES:n 10 §:n määräyksen vastainen.

Henkilökohtaisia avustajia koskeva valtakunnallinen työehtosopimus on normaalisitova. Se sitoo TES:n 23 §:n mukaisesti muun ohella henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimivia luonnollisia henkilöitä, jotka kuuluvat tai ovat sopimuksen voimassa ollessa kuuluneet Heta-Liittoon. Työsopimuksen ehto tai käytäntö, joka on työntekijälle TES:n määräystä heikompi, on pätemätön. TES:n 10 §:n mukaan:

”Henkilökohtaisen avustajan työstä maksetaan tuntipalkka. (...)

Palkan maksu voi tapahtua työnantajan ja työntekijän sopimuksen mukaan kerran tai kaksi kertaa kuukaudessa. Jos palkka maksetaan kaksi kertaa kuukaudessa, kuun ensimmäisellä puoliskolla tehty työ maksetaan työaikakorvauksineen (lisät) saman kuukauden lopussa ja vastaavasti kuukauden loppupuolella tehty työ maksetaan työaikakorvauksineen (lisät) seuraavan kuukauden puolessa



välissä. Jos työntekijällä on työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika (täyttä työaika tekevä) tai peruspalkan muodostus muutoin on säännönmukainen, voidaan peruspalkka maksaa myös kuukausittain palkanmaksukauden lopussa. Tällöin palkkakauden työaikakorvaukset (lisät) maksetaan seuraavan kuun puolessa välissä.

Tarkat palkanmaksupäivät sovitaan työnantajan ja työntekijän välillä.

Jollei työnantajan kanssa ole muuta sovittu, maksetaan palkka työntekijän osoittamaan rahalaitokseen, jossa sen tulee erääntymispäivänä olla työntekijän nostettavissa. Jos rahapalkka erääntyy maksettavaksi viikonloppuna tai arkipyhänä, pidetään lähinnä edellistä muuta arkipäivää erääntymispäivänä.”

Lähtökohtaisesti työntekijälle maksetaan Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen 10 §:n mukaan palkka siis kaksi kertaa kuukaudessa. Työntekijä ja työnantaja voivat sopia kerran kuukaudessa tapahtuvasta palkanmaksusta TES:n mukaan vain silloin, jos työntekijällä on työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika (täyttä työaika tekevä eli 40h/viikko) tai peruspalkan muodostus muutoin on säännönmukainen.¹ Tällöin peruspalkka maksetaan kuukausittain palkanmaksukauden lopussa ja palkkakauden työaikakorvaukset maksetaan seuraavan kuun puolessa välissä. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi kesäkuun 2015 palkka tulee maksaa työntekijälle viimeistään 30.6.2015. Työntekijälle mahdollisesti maksettavat työaikakorvaukset maksetaan tällöin puolestaan heinäkuun 2015 puolivälissä. Silloin, kun palkanmaksuaikatauluksi on voitu TES:n mukaan sopia kuukausittainen palkanmaksu, tulee palkka maksaa työntekijälle seuraavalla tavalla:

Viikoittainen työtuntimäärä x tuntipalkka x 4,35². Työntekijä saa näin joka kuukausi saman suuruisen ”peruspalkan”.

Kokemuksemme mukaan kunnat eivät kuitenkaan ole ohjeistaneet työnantajana toimivia vaikeavammaisia henkilöitä siitä, milloin palkanmaksu voi tapahtua kerran kuukaudessa. Joissakin tapauksissa kerran kuukaudessa tapahtuva palkanmaksu on sen sijaan ainoa kunnan tarjoama vaihtoehto. Ongelmia liittyy myös kerran kuukaudessa maksettavan palkan maksutapaan, sillä usein palkka maksetaan tässäkin tapauksessa työtuntilistojen perusteella. Työnantajan oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisenä ongelmana voidaan pitää erityisesti tilannetta, jossa palkanmaksu myöhästyy. Edellä jo kuvastui tyypillisessä tilanteessa työntekijän palkka maksetaan seuraavan kuukauden puolivälissä tai vielä pahemmassa tilanteessa vasta seuraavan kuun lopussa. Palkka saattaa pahimmassa tapauksessa olla tällöin noin 1,5 kuukautta myöhässä. Jo kahden viikon palkanmaksun myöhästymistä voidaan kuitenkin etenkin toistuessaan pitää merkittävänä.

¹Työntekijällä on säännönmukainen palkanmuodostus silloin, kun työehtosopimuksessa on sovittu säännöllisestä viikoittaisesta tai jaksoittaisesta työajasta. Esimerkiksi silloin, jos työajaksi on sovittu 30 tuntia viikossa tai 60 tuntia kahden viikon jaksossa, on kyse säännönmukaisesta palkanmuodostuksesta.

² Kerroin 4,35 tulee siitä, että kuukaudessa on keskimäärin 4,35 viikkoa kalenterivuoden aikana.



Oikeudellinen arviointi

Kunnalla on vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin nojalla henkilökohtaisen avun työnantajamallissa ohjaus- ja auttamisvelvollisuus avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 29.6.2011 (Dnro 462/2011) korostanut kyseisen säännöksen sekä sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n merkitystä henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevaa neuvontaa järjestettäessä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut seuraavaa:

”Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden merkitykset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava säännöksen mukaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Näkemykseni mukaan mainitut säännökset korostavat viranomaiselle kuuluvaa neuvonta- ja selvitysvelvollisuutta. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että Vantaan sosiaali- ja terveystoimen tulee oma-aloitteisesti kertoa niille vaikeavammaisille henkilöille, jotka ovat henkilökohtaisen avun järjestämisen piirissä työehtosopimuksen merkityksestä ja sen vaikeavammaista työnantajaa velvoittavasta luonteesta. Maksettavien korvausten tason muuttuessa työehtosopimuksen tultua voimaan on mielestäni tärkeää, että ne vaikeavammaiset henkilöt, jotka ovat henkilökohtaisen avun piirissä tietävät omat oikeutensa ja velvollisuutensa.”

Kunnalla onkin sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n sekä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin nojalla velvollisuus huolehtia siitä, että vaikeavammaisen työnantaja saa riittävän tiedon oikeudelliseen asemaansa vaikuttavista seikoista. Kun huomioidaan henkilökohtaisen avun työnantajamallin erityinen vastuullisuus sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta, voidaan velvoitetta perustellusti pitää korostettuna. Muissa sosiaalipalveluissa asiakkaalla ei ole vastaavan kaltaista siviili- ja rikosoikeudellisesti merkittävän vastuullista asemaa.

Silloin kun kunta on järjestänyt henkilökohtaisten avustajien palkanmaksun omana toimintanaan tai sopimuksin esimerkiksi tilitoimiston kanssa, tulee kiinnittää huomiota siihen, että kuntaa sitoo perustuslain 2 §:n 3 momentti. Kyseisen säännöksen mukaan: *Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.* Osana sosiaalihuoltoa järjestetty henkilökohtaisten avustajien palkanmaksu on julkista toimintaa, jossa kunnan tulee noudattaa lakisidonnaisuuden periaatetta. Laki, jota julkisessa toiminnassa tulee noudattaa, on puolestaan tarkoitettu laaja-alaiseksi käsitteeksi. Lakisidonnaisuus koskeekin kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä.³ Myös työehtosopimuslain mukaisesti solmittu ja työnantajaa sitova normaalisitova TES kuuluu lakisidonnaisuuden alaan. On myös korostettava, että lakisidonnaisuus koskee niin hallinnollista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua kuin myös julkisten palvelujen toteuttamista. Lakisidonnaisuus velvoittaa kaikkia valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon elimiä sekä koko hallintohenkilöstöä. Organisatorisella asemalla tai palvelusuhteen laadulla ei ole erottelevaa vaikutusta lakisidonnaisuuden soveltamisalaan.⁴

Kunnan tai sen toimeksiannosta toimivan tahon Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen määräysten vastainen palkanmaksu tulee arvioida myös perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien näkökulmasta. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei kykene

³ Mäenpää 2013, s. 141. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

⁴ Mäenpää 2013, s. 141



hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, riittävän toimeentulon ja huolenpidon. Riittävänä huolenpitona ei voida pitää tilannetta, jossa vaikeavammaisen henkilö joutuu sosiaalihuollon järjestämisen vuoksi taloudellisesti riskialttiiseen asemaan. Edellä todettiin jo, että palkanmaksun myöhästyessä työntekijällä on tietyissä tilanteissa oikeus viivästyskorkojen lisäksi työsuhteen purkamiseen. Tällöin toiminta puolestaan katsotaan lähtökohtaisesti työnantajan tahalliseksi tai huolimattomaksi menettelyksi, josta seurauksena on työsopimuslain 12 luvun 2 §:n mukainen korvausvastuu työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. Tällaisessa tilanteessa työntekijä voi valita myös lievemmän vaihtoehdon eli työsuhteen irtisanomisen menettämättä oikeuttaan edellä mainittuihin korvauksiin. Huomioiden lisäksi julkisen vallan vahingonkorvausvastuuseen liittyvät oikeusturva-aukot, pidämme äärimmäisen tärkeänä sitä, että henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa kiinnitetään huomiota siihen, että perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu subjektiivinen oikeus toteutuu.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää puolestaan riittävien sosiaalipalvelujen takaamista. Kyseisen säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksen toimeksiantovaikutus kohdistuu näin ensisijaisesti lainsäätäjään. Silloin kun perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittaman sosiaali- tai terveyspalvelun taso on riippuvainen tavallisen lainsäädännön perusteella kuntien päätöksistä, kuntien tulee kuitenkin huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan riittävät palvelut.⁵ Palkanmaksun järjestäminen lain tai työnantajaa sitovan työehtosopimuksen vastaisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallissa ei täytä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä riittävän sosiaalipalvelun tasoa. Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan sekä 8 d §:n 3 momentit asettavat kunnalle tässä suhteessa tehtävän henkilökohtaisen avun työnantajamallin järjestämisessä, joka tulee toteuttaa perustuslain edellyttämällä tavalla.

Heta-Liitto on useaan otteeseen tuonut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon vammaispalvelulain avoimiin ja niukkoihin säännöksiin kytkeytyvät ongelmat. Korostamme kuitenkin tässä yhteydessä, että säännösten avoimuus ja niukkuus eivät merkitse sitä, että kunta voisi järjestää sosiaalipalvelun täysin oman harkintansa mukaisesti. Edellä kuvatut perustuslain säännökset vaikuttavat siihen, millaiset ratkaisut ovat mahdollisia, ja millaiset jäävät kunnan harkintavallan ulkopuolelle. Selvää tulisi olla, että lainvastaiset tai sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan selkeästi vaarantavat ratkaisut eivät edellä mainittujen perustuslain säännösten johdosta ole mahdollisia, vaikkei laki kunnalle täsmällisiä velvoitteita asettaisikaan. Toivomme, että Valtioneuvoston oikeuskanslerin kiinnittäisi tähän erityistä huomiota.

Toteamme vielä, että usein henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimijat viittaavat itseensä ”sijaismaksajina” tai ”maksuapulaisina”. Näkemyksemme mukaan tällaiset ilmaisut ovat ongelmallisia, sillä ne samalla häivyttävät kunnan roolia sosiaalipalvelun järjestäjänä. Usein työnantajana toimivalla sosiaalihuollon asiakkaalla ei ole myöskään mahdollisuutta itse tosiasiallisesti vaikuttaa palkanmaksun järjestämiseen. Tyypillisesti ainoana vaihtoehtona itse palkkahallinnosta huolehtimisen lisäksi on joko kunnan oman palkkahallinnon kautta järjestetty palkanmaksu tai palkanmaksu sellaisen tilitoimiston kanssa, jonka kanssa kunta on tehnyt

⁵ Tuori 2011, s. 725. Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa. Perusoikeudet (Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen). Helsinki 2011.

sopimuksen. Näissä tilanteissa ei ole kuitenkaan käsityksemme mukaan arvioitu, onko tällöin kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tai luetaanko toiminta sosiaalihuollosi.

b) Oikeus saada palkkahallintojärjestetyksi

Tietoomme on tullut myös, että joissakin kunnissa ei ole taattu kaikille henkilökohtaisen avun työntantajamallissa oleville asiakkaille oikeutta saada palkkahallintoa järjestetyksi. Tällöin sosiaalihuollon asiakas on joutunut joko vastaamaan itse palkanlaskennasta kokonaan tai esimerkiksi siten, että kunnan toimistosihteerin on antanut jonkinlaista apua palkanlaskennan toteuttamiseen. Huolestuttavana voidaan pitää sitä, että tällainen trendi vaikuttaa lisääntyneen, sillä neuvontatoimintaamme tulneiden yhteydenottojen perusteella olemme saaneet käsityksen, että kunnat olisivat purkamassa aikaisempia palkanlaskentaa koskevia järjestelyjä yhä enenevässä määrin. Samalla täytyy kuitenkin todeta, että suuressa osassa kunnissa edelleen on vaikeavammaiselle työntantajalle järjestetty oikeus saada palkanlaskenta järjestetyksi. Tällöin ongelmana kuitenkin valitettavan usein ovat epäselvät vastuusuhteet kunnan, tilitoimiston ja sosiaalihuollon asiakkaan välillä. Palkanlaskennasta vastaava taho toimii tällöin myös usein kunnan lukuun, kuten alla on tarkemmin kuvattu.

Olemme tänä keväänä jättäneet Eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelut Kemin ja Lohjan vaikeavammaisten työntajien palkkahallinnon järjestämisestä osana henkilökohtaisen avun järjestämistä. Laitamme nämä kantelut esimerkinomaisesti liitteeksi myös tähän Valtioneuvoston oikeuskanslerille osoitettuun kanteluun, jotta laillisuusvalvonnassa on mahdollista saada kuva ongelman laajuudesta. Lohjalla ja Kemissä ei ole kaikille työntajana toimiville vaikeavammaisille henkilöille käsityksemme mukaan taattu oikeutta saada palkanlaskenta järjestetyksi. Lohjaa koskevassa kantelussa on ollut myös kyse palkanmaksuaikataulusta. Alta löytyvät ne kunnat, joiden toiminnasta pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskanslerilta tässä yhteydessä kannanottoa.

Oikeudellinen arviointi

Perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa jokaiselle joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon. Tilanteessa, jossa sosiaalihuollon asiakas joutuu vastaamaan osana hänelle välttämätöntä sosiaalihuoltoa sellaisen veloitteen hoitamisesta, johon hän ei kykene tai joka vie merkittävästi hänen aikaansa, ei perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus välttämättömään huolenpitoon toteudu. Vertailukohteena voidaan pitää myös sitä, että palkanlaskennan hoitaminen palkanlaskentaan erikoistuneen tahon toimesta on myös nykypäivän työelämässä normi. Voidaan olettaa, että vain harvan pk-yrityksen omistajatkaan vastaavat itse työntekijöidensä palkanlaskennasta, vaan ovat joko palkanneet palkanlaskijan tai ostaneet palvelun markkinoilta. Varsin kyseenalaiselta vaikuttaa, että perustuslain 19 §:n 1



momentin valossa sosiaalihuollon järjestämistä voitaisiin tulkita henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön osalta toisin.

Edellä kuvatusti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös asettaa ensinnäkin lainsäätäjälle velvoitteen säätää tarkemmin tämän velvoitteen toteuttamisesta. Toisekseen säännös sisältää yleisen julkista valtaa koskevan velvoitteen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen takaamiseen laissa säädetyllä tavalla. Vammaistalvelulain 8 d §:n 3 momenttiin kirjattu velvoite ohjata- ja auttaa avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa asettaakin kunnalle velvoitteen toteuttaa tältä osin riittävä sosiaalitalvelu. Kun tätä velvoitetta tulkitaan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien valossa, on mielestämme selvää, että velvoite jo nykyisellään sisältää palkkahallinnon järjestämisen, jos työnantajana toimiva vaikeavammainen henkilö sitä haluaa.

Vammaistalvelulain vuoden 2009 uudistusta koskeneissa esitöissä (HE 166/2008 vp) on todettu seuraavaa:

Tarvittaessa kunnan viranomaisten tulisi ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Tästä säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Työnantajana toimiessaan vaikeavammainen henkilö voi myös delegoida osan tehtävistään kolmannelle osapuolelle ostamalla tältä esimerkiksi palkanlaskentaan ja palkanmaksuun, koulutukseen ja avustajavälitykseen liittyviä talveluita. Joka tapauksessa työnantajavelvoitteiden hoitaminen edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä valmiuksia omaan elämänhallintaan ja päätöksentekoon. Vammasta tai sairaudesta johtuva avun tarve voi vaikuttaa muun muassa sen ratkaisemiseen, onko vaikeavammaisen henkilön mahdollista vastata työnantajavelvoitteista vai onko perusteltua ohjata hänet muiden säännöksessä mainittujen avustajatalvelujen piiriin.

Silloin, kun työnantaja solmii itse sopimuksen palkanmaksusta esimerkiksi tilitoimiston kanssa, tulevat tilitoimiston käyttämisestä aiheutuvat kustannukset kunnan korvattavaksi. Tällöin vammaistalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa mukaisten avustajasta aiheutuvien välttämättömien kohtuullisten kulujen korvaaminen yhdessä ohjaus- ja auttamisvelvoitteen kanssa muodostavat kehyksen, jonka sisällä riittävän sosiaalitalvelun käsitettä tulee arvioida.

Olemme edellä korostaneet, että palkkahallinnon järjestämiseen liittyviä kysymyksiä ei ole lainsäädännössä tai sen esitöissä arvioitu. Olemme jättäneet tämän kantelun kanssa samaan aikaan Valtioneuvoston oikeuskanslerille kantelun perustuslain 124 §:n liittyen, jossa katsomme, että vammaistalveluin mukainen ohjaus- ja auttamisvelvoite muodostaa julkisen hallintotehtävän. Erikseen tulisi näkemysemme mukaan arvioida myös, miten palkkahallinnon järjestämistä tällöin tarkastellaan tilanteessa, jossa kunta tekee hallintosopimuksen kaikkien vaikeavammaisten työnantajien henkilökohtaisten avustajien palkanmaksusta esimerkiksi tilitoimiston kanssa. Käytännössä palkkahallinto toimii tällä hetkellä vain harvoin työnantajan toimeksiannosta. Varsin usein kunta solmii hallintosopimuksen palkanlaskennan toteuttavan tahon kanssa ja palkanlaskenta noudattaa kunnan antamia ohjeita mm. asiakirjoista, joita työnantajan edellytetään toimittavan. Tosiasiallista toimeksiantosuhdetta työnantajana toimivan vaikeavammaisen ja palkanlaskennan välillä ei tällaisessa tilanteessa ole eli työnantajana toimiva henkilö ei voi määritellä palkkahallinnon toimintaa. Palkanlaskenta tyypillisesti noudattaa kunnan vammaistalvelun määrittämiä korvausperusteita ja menettelyä mm. työntekijää sekä työnantajaa koskevien henkilötietojen käsittelyssä.



Edellä esitetyn nojalta katsomme, että

a) jos henkilökohtaisen avun työnantajamallissa palkanlaskenta on järjestetty kunnan toimintana tai kunnan ja palveluntuottajan sopimukseen perustuvana palveluna, tulee kunnan huolehtia siitä, että palkanmaksu tapahtuu lain ja työnantajaa sitova työehtosopimuksen mukaisesti

b) kun henkilökohtainen apu järjestetään työnantajamallilla, tulee työnantajana toimivalla luonnollisella henkilöllä olla oikeus halutessaan saada palkanmaksu ammattimaisesti järjestetyksi

Pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskansleria tutkimaan ovatko alla mainitut viranomaiset toimineet huolellisesti ja lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoa siihen, voidaanko kunnan omana toimintanaan tai ostopalvelunaan järjestämää palkkahallintoa pitää julkisen hallintotehtävän siirtämisenä.

1. Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali ja terveysministeriöstä annetun asetuksen (90/2008) 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen suunnittelu ja valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu sosiaalihoitolain (719/1982) 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihoitoon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa myös sosiaalilainsäädännön valmistelusta.

Kynnys ry on tehnyt 1990-luvulla Eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelun kuntien vammaispalvelua koskevien soveltamisohjeiden lainmukaisuudesta. Ratkaisussaan 31.12.1997 (Dnro 290/4/95) Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut sosiaali- ja terveysministeriön roolista seuraavaa:

Tarkastuskertomuksessa esitetyn ja omien havaintojeni mukaan kunnissa ja lääninhallituksissa on epätietoisuutta siitä, mihin toimenpiteisiin lääninhallitukset voivat ryhtyä sosiaalihoitolain määrätyn suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavaltansa nojalla. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriön tulisi käsitykseni mukaan selvittää erityisesti valtion toimielinten kuntiin kohdistuvan valvonnan sisältöä sosiaalihoitoon alueella. Valvontaoikeus ja sen sisältö tulisi nähdäkseni olla yksiselitteinen ja selkeä kaikille osapuolille erityisesti tällaisessa tilanteessa, jossa kyse on perimältään vammaisten henkilöiden sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamisesta. Tämä olisi näkemykseni mukaan tärkeitä esimerkiksi vammaispalvelua koskevan kunnallisen ohjeistuksen valvonnassa. Myös sosiaali- ja terveysministeriön opas saattaisi olla apuväline sekä vammaispalvelulain soveltajille sen turvaamiseksi, että soveltamiskäytäntö on lain ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen että palvelujen hakijoille heidän oikeuksiensa selvittämiseksi.



Olemme tiedustelleet sosiaali- ja terveysministeriöstä, miten vuoden 2009 lakiuudistuksen toimeenpanon yhteydessä toteutettiin sosiaalihuollon yleistä ohjausta ja lain asianmukaisen toimeenpanon varmistamista. Olemme saaneet seuraavan vastauksen 13.2.2015:

Viittasit viestissäsi myös EOA:n kanteluratkaisussaan 1990-luvun lopulla STM:lle antamaan suositukseen lain toimeenpanon ohjeistuksesta. Tuon ajan asiasta vastaavia virkamiehiä ei virassa enää ole mutta perimätietona olen ymmärtänyt, että mainitsemaasi EOA:n edellyttämää ohjeistuksesta vastasi käytännössä se, että STM hankki 2000-luvun alussa kaikkiin Suomen kuntiin Tapio Rädyn Vammaispalvelut kirjan. Muitakin suunnitelmia ohjeistuksesta tuolloin oli mutta mm. lakimies Jari Korven menehtyminen muutti suunnitelmia osaltaan. Ottaen huomioon Rädyn asiantuntemuksen ja aseman yhtenä alan ykkösasiantuntijana STM:n ratkaisu ei ollut lainkaan huono.

Vuoden 2009 lainmuutoksen toimeenpanossa STM menetteli hallituksen esityksen kirjatun ja eduskunnan lakia vahvistaessaan antaman ponnien mukaisesti. Ennen lain toimeenpanoa antamansa kuntainfon lisäksi luotiin Vammaispalvelulain muutosten toimeenpanon ohjausryhmän esitysten mukaisesti sähköinen vammaispalvelujen käsikirja tuolloin osaksi THL:n Sosiaaliporttia. Käsikirjan tehtävä on hallituksen esitystä laajemmin ohjata kaikkien vammaispalvelujen soveltamista, ei vain yhden palvelun eli henkilökohtaisen avun soveltamista. Käsikirjan toimitusneuvoston lisäksi perustettiin oikeuskäytännön seuraamisen ja tunnettavuuden levittämisen tueksi käsikirjan juridisesta asiantuntemuksesta vastaava lakiryhmä. Ryhmässä on ollut koko ajan laaja-alainen edustus eri vammaisjärjestöistä, kunnista, Kuntaliitosta, EOA:n toimistosta sekä STM:stä ja THL:stä. Sähköiset eri alojen käsikirjat ovat STM:n hallinnonalan informaatio-ohjauksen keskeinen ja koko ajan kehittyvä väline ja mm. vammaispalvelujen käsikirjan käyttäjämäärät ovat koko ajan kasvaneet.

Lisäksi lain toimeenpanoon liittyi mm. yhdessä lääninhallitusten ja muiden tahojen kanssa toteutettu koulutuskierros.

Edellä kuvatussa viestissäkin mainitussa Vammaispalvelujen käsikirjassa on henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvästä palkanlaskennasta todettu seuraavaa:

Kunta voi toimia palkanmaksun teknisenä toteuttajana työnantajan puolesta. Tämä ei poista kuitenkaan työnantaja-asemaa ja työnjohto-oikeutta vaikeavammaiselta työnantajalta.

Viime kädessä vaikeavammainen työnantaja vastaa siitä, että työntekijän (avustajan) oikeudet työsuhteessa toteutuvat. Tähän perustuu myös se, että halutessaan työnantajalla on oikeus hoitaa palkanmaksu ja muut työnantajan velvoitteet itse. Vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.



Niissä tilanteissa, joissa avustettava on vajaavaltainen (esim. lapsi), toimii työnantajana huoltaja tai muu edunvalvoja. Alaikäisen kanssa työskentelemään valitun avustajan tulee esittää rikosrekisteriote työnantajalle.⁶

Tapio Rädyn Vammaispalvelut, vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö (2010) teoksessa on todettu palkanlaskennasta puolestaan seuraavaa:

Vammaispalvelulain mukaiset korvaukset henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta suoritetaan vammaiselle henkilölle itselleen, mikäli vammaisen työnantaja niin haluaa. Muussa tapauksessa noudatetaan ns. maksuapulaisjärjestelmää, jossa kunta huolehtii vaikeavammaisen henkilön puolesta tämän henkilökohtaisen avustajan palkanmaksusta. (...) Vaikeavammaisen henkilön velvollisuus työnantajana on huolehtia palkanmaksuun liittyvien vaatimusten esittämisestä kunnalle. Henkilökohtainen avustaja ei tällaisia vaatimuksia voi kunnalle esittää.⁷

Kyseinen painos on luonnollisesti uudempi kuin mihin STM:n edellä kuvatussa viestissään on viitannut. Olemme jääneet käsitykseen, että vuoden 2009 uudistuksen jälkeen STM katsookin Vammaispalveluiden käsikirjan erityisesti vastaavan ohjauksen tarpeeseen. Kunnat kuitenkin neuvontatoimintaamme tulleiden yhteydenottojen perusteella edelleen hyödyntävät ahkerasti myös Rädyn edellä mainittua kirjaa.

Näkemyksemme mukaan Vammaispalvelujen käsikirjan työnantajamallia koskeva osio on kyseisen järjestämistavan luonteen huomioon ottaen liian suppea ja yleispiirteinen. Palkanmaksua koskeva osio ei riittävän täsmällisesti ota kantaa palkanmaksun järjestämiseen, minkä lisäksi käsikirjassa ei ole tuotu esiin ja selvitetty edellä kuvaamiamme oikeudellisia kysymyksiä siitä, mitä ongelmia sisältyy tilanteeseen, jossa palkanmaksu on järjestetty kunnan tai sellaisen yksityisen toimijan toimesta, jonka kanssa kunta on tehnyt sopimuksen sosiaalihuollon asiakkaiden työntekijöiden palkanlaskennasta. Myös Rädyn kirjassaan esittämää kannanottoa voidaan pitää suppeana. Myöskään siinä ei ole paneuduttu tarkemmin kysymykseen palkkahallinnon järjestämisestä.

Heta-Liitto on tuonut vammaislakien yhdistämisestä vastanneet VALAS-työryhmän tietoon palkkahallinnon järjestämiseen liittyvät ongelmat. Työryhmän loppuraportissa ei ole kuitenkaan näkemyksemme mukaan riittävällä tavalla kiinnitetty huomiota nykyisiin oikeusturvaongelmiin. Työryhmän loppuraportin (s. 118) mukaan

Työsopimuslain mukaan työsopimuksen osapuolet eivät saa siirtää työsopimuksesta johtuvia oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan kolmannelle ilman toisen sopijapuolen suostumusta, ellei tästä erikseen säädetä työsopimuslaissa. Työnantaja voi valtuuttaa kolmannen osapuolen hoitamaan työnantajalle kuuluvia tehtäviä, kuten palkanmaksun, työterveyshuollon järjestämisen tai

⁶<https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/henkilokohtainen-apu/avun-jarjestamistavat/tyonantajamalli>. Sivustolla vierailtu 10.6.2015.

⁷ Rätty 2010, s. 260. Rätty, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Vaasa 2010.



työvuorojen tekemisen taikka siirtää työnjohdon sijaiselleen. Kunnat voisivat siten edelleen ottaa vastattavakseen edellä mainittuja tehtäviä vammaisen henkilön tai hänen puolestaan työnantajana toimivan puolesta, mikäli sekä kunta että työnantajana toimiva henkilö näin sopisivat. Kunta ei voi yksipuolisesti velvoittaa työnantajaksi ryhtyvää siirtämään työnantajan velvollisuuksia, kuten esimerkiksi palkkahallintoa, kunnan osoittamalle toimijalle. Työsopimuslain mukaisesti työnantajan oikeuksien ja vastuiden siirroista tulee aina sopia erikseen ja molempien osapuolien suostumuksella. Työnantajan oikeuksien tai velvollisuuksien siirrosta tulisi aina tehdä kirjaus asiakassuunnitelmaan. Asiakassuunnitelmaan tulisi selvytyden vuoksi aina kirjata myös se, miten henkilökohtaisen avun palkkahallinto järjestetään.

Korostamme myös, että esimerkiksi palkkahallinnon järjestämisessä ei ole kyse sellaisesta työnantajan velvoitteesta, jonka siirtämiseen tarvittaisiin työntekijän suostumus. Työntekijän suostumus vaadittaisiin, jos samalla vaihtuisi se taho, jolta työntekijä voi oikeudellisesti vaatia palkkaataviaan. Palkkahallinnon järjestäminen ei kuitenkaan tätä merkitse. Pidämme huolestuttavana lakiin päätyneitä virheellisiä ja harhaanjohtavia kirjauksia.

Työryhmän loppuraportti jättää oikeuden palkkahallintoon edelleen perusoikeussäännösten tulkinnan varaan. Tämä ei näkemyksemme mukaan ole työnantajana toimivien sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta perusteltua. Loppuraportissa ei myöskään oteta kantaa siihen, miten työnantajamallin täytäntöönpanoon liittyviin käytäntöihin tullaan jatkossa puuttumaan. Näkemyksemme mukaan työryhmän loppuraportti on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta edelleen puutteellinen.

2. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Sosiaalihuoltolain (719/1982) 3 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat:

- 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat;
- 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat;
- 3) asiat, jotka liittyvät Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan; sekä
- 4) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Samalla päivämäärällä jättämässämme kantelussa henkilökohtaisen avun ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämistä koskien (kantelu nro 1) olemme tuoneet esiin Valviran vastauksen siitä, millä tavoin vammaispalvelut ovat olleet ohjauksen ja valvonnan kohteena. Valviran viestistä ilmenee, että henkilökohtainen apu ei ole ollut Valviran oma-aloitteisen valvonnan kohteena.



Edellä olemme tuoneet esiin palkkahallinnon järjestämiseen ja palkanlaskennan oikeellisuuden liitynnän myös perustuslain säännöksiin. Näkemyksemme mukaan tässä kantelussa esittämämme palkkahallintoon liittyvät seikat ovat sosiaalihuoltolain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla periaatteellisesti tärkeitä ja laaja-kantoisia. Ne koskevat myös usean aluehallintoviraston toimialuetta. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin lainmukainen ja asiallinen toimeenpano on vaikeavammaisen henkilön jokapäiväisen elämän sujumisen ja oikeusturvan kannalta erittäin keskeistä. Joka tapauksessa edellä mainitut seikat huomioiden, olisi Valviran näkemyksemme mukaan tullut kiinnittää huomiota Aluehallintovirastojen ohjaukseen.

3. Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastosta annetun lain 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Kyseisen lain 6 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Sosiaalihuoltolain (719/1982) 3 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Samalla päivämäärällä jättämässämme kantelussa henkilökohtaisen avun ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämistä koskien (kantelu nro 1) olemme tuoneet esiin Lounais- ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen vastaukset siitä, millä tavoin vammaispalvelut ovat olleet ohjauksen ja valvonnan kohteena. Viestistä ilmenee, että henkilökohtainen apu ei ole ollut oma-aloitteisen valvonnan kohteena ainakaan kyseisissä aluehallintovirastoissa.

Näkemyksemme mukaan työnantajamallin erityispiirteet, kyseisen järjestämistavan yleisyys sekä henkilökohtaisen avun keskeinen merkitys vaikeavammaisen henkilön elämässä edellyttävät aluehallintovirastoilta myös oma-aloitteisia valvontatoimenpiteitä lain toimeenpanosta. Edellä kuvatulla tavalla esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan palkan myöhässä maksamiseen liittyy sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta merkittäviä riskejä.

Haluamme tässä yhteydessä myös kiinnittää Valtioneuvoston oikeuskanslerin huomiota siihen, että kokemuksemme mukaan ainakaan kaikissa Aluehallintovirastoissa ei ole selkeää käsitystä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen sisällöstä tai siitä, mitä henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpano kunnalta edellyttää. Tätä voidaan mielestämme pitää huolestuttavana ilmiönä huomioiden edellä jo kuvatusti työnantajamallin yleisyys, erityispiirteet sekä henkilökohtaisen avun yleinen merkitys vaikeavammaisen henkilön arjessa. Viittaamme tässä yhteydessä lakimiehemme Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kanssa käymään sähköpostikirjeen vaihtoon, joka löytyy tämän kantelun liitteistä.



4. Seuraavat kunnat

Korostamme, että tässä esiin tuodut kunnat / kuntayhtymät ovat esimerkkejä, joissa näkemyksemme mukaan palkkahallinnon järjestämisessä työnantajan oikeusturvan mukaisesti on ongelmia. Luettelo ei ole näin ollen tyhjentävä. Oletettavaa on, että ongelma on edelleen valitettavan laaja eikä tiedossamme todennäköisesti ole kaikkia kuntia, joissa kyseisessä kysymyksessä ei noudateta lain ja työnantajaa sitovan työehtosopimuksen edellytyksiä. Tässä kantelussa emme pysty puuttumaan kaikkiin palkkahallinnon järjestämisessä ilmenneisiin ongelmiin eri kunnissa. Olemmekin valinneet seuraavat esimerkkikunnat:

a) Laukaa

Olemme lähettäneet Laukaan vammaispalveluun 10.4.2015 selvityspyynnön Laukaan palkanmaksukäytännöistä. Olemme saaneet vastauksen 21.4.2015. Vastauksessaan Laukaan kunta on todennut muun muassa seuraavaa:

”Kysymys: Minä päivinä palkat ovat tällä hetkellä maksussa Heta-Liiton jäsenten työntekijöille?”

Vastaus: Työnantajan/työntekijän toiveesta riippuen avustajan palkka maksetaan joko kuluvan kuukauden 30. päivä tai seuraavan kuukauden 24. päivä. Palkanmaksupäivät on vahvistettu työnantajan allekirjoittamalla valtakirjalla. Niillä asiakkailta, jotka käyttävät edelleen tilitoimiston palveluja, avustajan palkanmaksu voi olla seuraavan kuukauden 10. tai 15. päivä. Palkanmaksu voidaan sopia suoritettavaksi myös kaksi kertaa kuukaudessa, mutta toistaiseksi kukaan työnantaja tai työntekijä ei ole sellaista järjestelyä pyytänyt. Palkanmaksupäivä oli kerran kuussa myös ennen 1.3.2015 aloitettua uutta kunnan palvelua.

Kysymys: Mikäli palkanmaksun aikataulu ei ole nyt työehtosopimuksen mukainen, milloin kuntanne muuttaa käytännön HetaTES:n mukaiseksi ja miten tästä tiedotetaan työnantajille?”

Vastaus: Palkanmaksuasiat on sovittu Laukaassa paikallisesti valtakirjoilla, eikä kunnassa ole tarvetta muuttaa käytäntöä toisenlaiseksi. Kunta toimii sijaismaksajana työnantajan suostumuksella, järjestely on lähtenyt hyvin käyntiin ja helpottanut asiakkaiden elämää.”

Edellä lainatusta vastauksesta voidaan päätellä, että ainakin osittain palkanmaksukäytäntö on Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen vastainen. Selvää on myös, että asiakkaiden tyytyväisyys tai se että kunta ei näe perustetta muuttaa käytäntöään ei voi olla peruste lainvastaiselle järjestelylle. Edellä olemme jo tuoneet esiin, että palkanmaksaminen lain tai



työnantajaa sitovan työehtosopimuksen vastaisesti asettaa sosiaalihuollon asiakkaan taloudellisesti riskialttiiseen asemaan.

Laukaa on luvannut selvittää palkanmaksua koskevaa asiaa, mutta emme ole saaneet heiltä selkeää vastausta tätä kantelua viimeisteltäessä 15.6.2015 aiotaanko, ja millaisella aikataululla palkanmaksu muuttaa Heta-Liittoon kuuluvien jäsenten osalta työehtosopimuksen ehtoja vastaavaksi. Jätämme asian tällä kantelulla Valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavaksi.

b) Jyväskylä

Jyväskylän henkilökohtaisen avustajan työnantajille ja heidän avustajilleen suuntamassa ohjeistuksessa (14.4.2015) on selvitetty vuoden 2015 työtuntilistojen palautusajat, sekä ajat jolloin korvaus maksetaan työnantajan tilille ja milloin palkan tulee taas olla työntekijän käytettävissä. Ohjeistuksesta ilmenee, että esimerkiksi kesäkuun tuntilistat tulee palauttaa kuntaan 1.7.-2.7.2015 välisenä aikana. Tällöin korvaus maksetaan työnantajalle 16.7.2015 ja työnantajan tulee tilittää se työntekijälle 20.7.2015 mennessä.⁸ Palkanmaksuaikataulusta ilmenee, että korvaukset maksetaan Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen vastaisesti. Meillä ei ole tiedossa, että Jyväskylässä olisi eri järjestely Heta-Liittoon kuuluvalla työnantajalla.

Henkilökohtaisen avun infopaketissa on ohjeet työnantajille palkanmaksuun, vero- ja sosiaaliturvamaksujen maksamiseen sekä kausiveroilmoituksen ja vuosilmoituksen tekemiseen. Oppaasta saadun tiedon perusteella vaikuttaa siltä, että Jyväskylässä ei olisi mahdollista saada palkkahallintoa ammattimaisesti järjestettyä. Oppaassa todetaan seuraavaa:

"Jyväskylän kaupunki maksaa toteutuneiden tuntien mukaan henkilökohtaisen avustajan korvauksen työnantajan osoittamalle tilille. Vammaispalvelut lähettää työnantajalle korvauksen yhteydessä kuukausittain korvauslaskelma ja kaksi palkkalaskelmaa (toinen työnantajalle ja toinen avustajalle)

Palkkalaskelmassa näkyy avustajien palkka. Työnantaja maksaa avustajan palkan avustajan tilille työ sopimuksessa sovittuna päivämääränä.

Korvauslaskelmassa näkyy eriteltynä verohallinnon tilille maksettavat vero- ja sotumaksut sekä verohallinnolle toimitettu kausiveroilmoitus."

Vaikka kunta erittelisikin edellä kuvatusti valmiiksi työntekijälle maksettavan palkan sekä verohallintoon tilitettävät korvaukset, vaikuttaa järjestelmä kankealta. Edellä olemme tuoneet esiin oikeudellisia perusteluja sille, miksi henkilökohtaisen avun työnantajamallissa tulee taata oikeus saada palkkahallinto ammattimaisesti järjestettyä.

Olemme lähettäneet Jyväskylän vammaispalveluun selvityspyynnön palkanmaksua koskevista käytännöistä 27.4.2015. Tätä kantelua viimeisteltäessä 15.6.2015 emme ole kuitenkaan saaneet vastausta tiedustelumme.

8

http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/74856_tuntilistojen_palautusajat_2015.pdf



Jätämme tällä kantelulla Valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavaksi Jyväskylän edellä kuvatut käytännöt henkilökohtaisen avun työnantajamallissa.

c) Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymä (PoSa)

Olemme lähettäneet 4.6.2015 tiedustelun palkanmaksukäytännöistä PoSa:aan, sillä meille on tullut yhteydenottoja PoSa:n järjestämästä palkanmaksusta. Olemme saaneet seuraavan vastauksen 5.6.2015:

”Hei, selvittelin asiaa ja varmensin asioita toimistolta ja Avustajakeskukselta. Meillä palkkojen maksupäivät ovat 7 ja 15 pv. Avustajat pääsääntöisesti ottavat palkkansa kerran kuussa, muutamat ovat halunneet palkanmaksun tapahtuvan nyt 2krt/kk. Nyt on joku (Pääsiäisen aikaan) kerta jouduttu ilmoittamaan 7. päivä palkan saajille, että palkat tulevat myöhästymään, koska tilitoimistot eivät ehdi toimittaa meille laskettuja tunteja, kun on ollut pyhät siten, että tilitoimistotkin ovat olleet kiinni. Tämä siis on ollut PoSasta riippumaton asia ja täältä palkkoja maksettu sitä mukaa kun meille tuntitiedot ja laskelmat saapuneet.”

Olemme jääneet käsitykseen, että myöskään PoSa ei mahdollistaisi sitä, että Heta-Liittoon kuuluvat työnantajat voisivat noudattaa Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen palkanmaksua koskevia määräyksiä. Jätämme myös PoSa:n palkanmaksukäytännöt tällä kantelulle Valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavaksi.

d) Helsinki

Helsingin vammaispalvelun osalta kyse on palkanlaskentapalvelun laajuudesta. Alkuvuodesta 2015 Heta-Liittoon kuuluvat jäsenet ovat käyneet kirjeenvaihtoa palkanlaskennan kanssa. Kyse on ollut työehtosopimuksen arkipyhien palkanlaskennasta. Kyse on siitä, että jos henkilökohtainen avustaja ei ole työssä työehtosopimuksen mukaisena arkipyhänä, tulee avustajalla maksaa palkkaa ko. päiviltä ja tämä lasketaan tietyn kaavan / ajanjakson mukaan, keskimääräisen päivittäisen työajan mukaan. Tämä edellyttää siis konkreettisia palkanlaskennallisia toimia. Helsingin vammaispalvelu on ilmoittanut, että vapaiden arkipyhien palkanlaskenta ei kuulu sille, vaan työnantajalle.

Helsingin työnantajaoppaassa työnantajat on vain ohjattu ilmoittamaan tehdyt tunnit palkanlaskentaan. Palkanlaskennan tehtävänä on hoitaa palkanlaskenta ja palkan maksaminen muutoin loppuun. Arkipyhien vapaapäivän palkan maksaminen on keskeinen osa palkanlaskentaa ja se voidaan suorittaa aiempien tunti-ilmoitusten sisältämän informaation avulla. Mikäli tätä palkanosaa ei makseta ajoissa, syntyy työntekijälle oikeus viivästyskorkoon ja työnantajalle velvollisuus se maksaa. Taloudellisten seuraamusten ohella ongelma aiheuttaa merkittävää ja energiaa vievää selvittelyä vaikeavammaisille työnantajille.



Helsingin vammaispalvelun kanta ilmenee tarkemmin 5.3.2015 kirjeestä (liitemateriaalissa). Vammaispalvelu on todennut kirjeessä, että *”Työnantajavelvoitteet kokonaisuudessaan siirtyvät vaikeavammaiselle työnantajalle silloin, kun henkilökohtainen apu järjestetään mainitun säännöksen nojalla”* (työnantajamalli). Tätä ei ole kukaan kiistänyt. Helsingin vammaispalvelu on kuitenkin argumentoinnissaan unohtanut vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden, jonka merkitys tässä asiassa on aivan ratkaiseva ja sen puitteissa vapaan arkipyhän palkanlaskeminen kuuluu luontevasti kunnan vammaispalvelun järjestämisvastuun alaan.

Käytössämme olevien tietojen mukaan vaikuttaa siltä, että Helsingissä olisi, johtuen palkanlaskennan laajuutta arkipyhien osalta koskevasta linjauksesta, maksamatta vapaiden arkipyhien palkkoja melko laajastikin. Selvää on, että nämä pitäisi kunnan toimesta laskea ja maksaa korkoineen takautuvasti työntekijöille.

Yhteenvetona Helsingin vammaispalvelun palkanlaskennan osalta voidaan todeta, että vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvollisuus merkitsee sitä, että palkanlaskenta tulee sen keskeisiltä osin järjestää julkisen vallan toimesta. Helsingin vammaispalvelun kanta siitä, että työnantajavastuu ohittaisi näin suvereenisti kunnan ohjaus- ja auttamisvelvoitteen, ei saa tukea oikeusjärjestyksestämme. Pyydämme näin ollen Valtioneuvoston oikeuskansleria tutkimaan Helsingin vammaispalvelun laillisuuden.

II OSA: Työterveyshuollon järjestäminen

a) Lakisääteiseen työterveyshuollon sisältö ja järjestämisvelvollisuus

Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan 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. 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. Työterveyshuolto tulee järjestää ja toteuttaa siinä laajuudessa kuin työstä, työjärjestelyistä, henkilöstöstä, työpaikan olosuhteista ja niiden muutoksista johtuva tarve edellyttää, siten kuin tässä laissa säädetään. Työterveyshuoltolaissa säädetyn työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat lakisääteisiä kustannuksia, jotka kunnan tulee vammaispalvelulain nojalla korvata.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa määritellyt avustajan palkkauksesta aiheutuvat lakisääteiset maksut ja korvaukset eivät ole lähtökohdiltaan kunnan harkintavaltaan kuuluvia. Silloin kun avustajan palkkaukseen liittyvä kustannus on lakisääteinen, tulee kunnan se korvata. Selvää, on että säännöksen väljä muotoilu saattaa aiheuttaa reuna-alueella tulkintaongelmia siitä, mitkä korvauksen ja maksut liittyvät avustajan palkkaukseen. Tässä suhteessa lainsäätäjän valitsemaa ratkaisua ei voida pitää onnistuneena. Lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat



kustannukset kuuluvat kuitenkin lakisääteisten maksujen keskiöön, mikä voidaan päätellä myös vammaispalvelulain vuoden 2009 uudistuksen esitöistä (HE 166/2008 vp):

Henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia olisivat avustajalle maksettavan palkan lisäksi työnantajan maksettavaksi kuuluvat lakisääteiset maksut ja korvaukset. Näitä ovat nykyisten säännösten voimassaoloaikana vakiintuneen käytännön mukaisesti sosiaaliturvamaksut, eläkemaksut, pakollinen tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä työterveyshuollon maksut.

Tiedossamme kuitenkin on kuntien henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyviä ohjeita, joissa on rajattu lakisääteisen työterveyshuollon sisältöä työterveyshuoltolaissa säädetyn järjestämisvelvoitteen vastaisesti. Esimerkkinä voidaan mainita Oulun kaupungin ohjeistus, jossa todetaan seuraava:

- Työntekijälle on työterveyshuoltolain mukaan järjestettävä työterveyshuolto.
- Korvauksen piiriin kuuluu avustajan terveystarkastus työsuhteen jatkuessa yli neljä kuukautta. (...) ⁹

Kyseinen raja ei perustu työterveyshuoltolakiin. Raja on ongelmallinen myös työnantajan työsuojeluvastuiden näkökulmasta. Neuvontatoimintaamme tulleiden yhteydenottojen perusteella kunnilla on muutoinkin ollut vääriä käsityksiä lakisääteisen työterveyshuollon sisällöstä. Esimerkkeinä voidaan mainita käsitys siitä, että työterveyshuollon järjestämisvelvoite ei koske tilannetta, jossa työnantajalla on palveluksessaan vain perheenjäseniä tai, että määräaikaisessa työsuhteessa olevalle avustajalle ei tarvitse järjestää työterveyshuoltoa. Neuvontatoimintaamme on valitettavan usein tullut myös yhteydenottoja, joissa on ilmennyt, että henkilökohtaisen avustajan työnantaja ei ole järjestänyt työntekijöilleen lainkaan työterveyshuoltoa. Usein tällaisissa tilanteissa asiakas ei ole saanut kunnasta ohjeistusta tai apua työterveyshuollon järjestämiseen eikä ole tiennyt, että työterveyshuollon järjestäminen koskee myös henkilökohtaisen avustajan työsuhdetta.

Oikeudellinen arviointi

Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan silloin, kun henkilökohtainen apu järjestetään työnantajamallilla, on vaikeavammaista henkilöä tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 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 annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Edellä olemme viitanneet Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 29.6.2011 antamaan ratkaisuun (Dnro 462/2011), jossa apulaisoikeusasiamies on korostanut näiden säännösten merkitystä henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa. Lakisääteistä työterveyshuollon järjestämistä koskevan selvityksen antamisen voidaan katsoa kuuluvan myös edellä kuvattujen säännösten keskeiseen sisältöön henkilökohtaisen avun työnantajamallissa.

Edellä olemme viitanneet perustuslain 2 §:n 3 momentin julkiselle vallalle asettamiin velvoitteisiin. Jos lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat korvaukset jätetään korvaamatta sen vuoksi, että työnantajaa ei ole ohjeistettu lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisvelvoitteesta

⁹ <http://www.ouka.fi/oulu/vammaisuus/henkilokohtaisen-avun-palkkaaminen>. Sivustolla vierailtu 11.6.2015.

tai kunta on rajannut korvattavat kustannukset lain edellytyksiä suppeammaksi, ei kunta toimeenpane henkilökohtaista apua vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Kunta ei tällöin noudata ”tarkoin lakia”. Viranomaisen tulee tuntea sovellettavan lain sisältö, mikä merkitsee sitä, että viranomaisen on oma-aloitteisesti ja viran puolesta selvitettävä toimintaansa koskeva merkityksellinen lainsäädäntö.¹⁰

Tilanteessa jossa työterveyshuolto on kokonaan järjestämättä, kunta ei voi lähtökohtaisesti vedota siihen, että se ei ole tiennyt, että asiakas ei ole järjestänyt avustajilleen lakisääteistä työterveyshuoltoa. Koska kunta korvaa avustajan palkkaamisesta aiheutuneet kustannukset, on se ollut tai sen ainakin tulisi olla selvillä siitä, jos joitakin keskeisiä lakisääteisiä kustannuksia on jäänyt korvaamatta. Tällaisessa tilanteessa sosiaalihuollon asiakaslain 5 § sekä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentti edellyttävät kunnan informoivan asiakasta tilanteesta. Kunnan on huolehdittava lakisääteisen sosiaalipalvelun lainmukaisesta toimeenpanosta.

Koska työterveyshuollon järjestämiseen liittyy myös rikosoikeudellisia sanktiota, ei nykyinen sekava ja kirjava ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden täytäntöönpano kunnissa toteuta perustuslain vaatimuksia. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ei toteudu, jos kunta laiminlyö omat velvoitteensa ja tämän johdosta sosiaalihuollon asiakas joutuu kohtaamaan oikeudellisia ja taloudellisia riskejä. Jos kunta jättää lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia korvaamatta, ei se myöskään toteuta vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan ja 8 d §:n 3 momentin mukaisia velvoitteitaan. Perustuslain 19 §:n 3 momentti kuitenkin edellyttää kuntaa takaamaan riittävä sosiaalipalvelu laissa määritellyllä tavalla. Edellä olemme jo korostaneet, että lakisääteisen työterveyshuollon kustannusten korvattavuus ei ole sinällään oikeudellisesti epäselvä kysymys.

Korostamme lopuksi, että kunnalla ei ole monopolia työlainsäädännön tulkinnasta. Kunta ei ole myöskään työsuojeluviranomainen. Sen sijaan kunnalla on hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteiden nojalla velvoite tarkoin selvittää, mitkä korvaukset sen tulee vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla korvata. Jos jonkun tietyn elementin kuulumisen lakisääteiseen työterveyshuoltoon on epäselvää, tulisi asia ratkaista sosiaalihuollon asiakkaan etu huomioiden. Kunnan toimintaa, jossa työterveyshuollon järjestämisvelvoitteesta ei informoida riittävästi tai jossa osa lakisääteisen työterveyshuollon kustannuksista jätetään korvaamatta, voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 18 §:n 1 momentin valossa. Kyseinen säännös asettaa julkiselle vallalla velvoitteen huolehtia työvoiman suojelusta. Jos kunta ei auta työterveyshuollon järjestämisessä tai korvaa siitä aiheutuvia kustannuksia, ei työntekijän lakisääntöinen oikeus työterveyshuoltoon toteudu. Tällöin toteutumattomuus johtuu välillisesti julkisen vallan toiminnasta. Tilannetta ei myöskään tästä näkökulmasta voida pitää perustuslain mukaisena.

b) Lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Tällä hetkellä edelleen joissakin kunnissa lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kulut tulevat ensin sosiaalihuollon asiakkaan maksettavaksi. Tämän jälkeen sosiaalihuollon asiakas yleensä ohjataan hakemaan Kela-korvaus, ja vasta tämän jälkeen hän voi hakea kunnasta loppujen

¹⁰ Mäenpää 2013, s. 142.

kulujen korvaamista. Kela-korvausta haetaan kalenterivuositain. Näin ollen tammikuussa 2015 syntyneet kulut tulevat haettavaksi vasta vuoden 2016 alussa. Kun mukaan lasketaan loppujen kulujen hakemiseen kunnasta kulunut aika, saattaa sosiaalihuollon asiakas saada rahansa kokonaisuudessaan takaisin vasta puolentoista vuoden kuluttua kulujen syntymisestä. Jos vaikeavammaisella henkilöllä on useita henkilökohtaisia avustajia, voivat työterveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kulut olla merkittäviä.

Tilanne on monelle sosiaalihuollon asiakkaalle kohtuuton. Pahimmassa tapauksessa työterveyshuolto jää järjestämättä kulujen syntymisen pelossa. Jos työterveyshuolto on järjestetty, mutta sosiaalihuollon asiakas ei kykene suoriutumaan hänelle osoitetuista laskuista, saattaa seurauksena olla luottotietojen menetys.

Kansaneläkelaitos on kiinnittänyt ongelmaan huomiota. Vuoden 2014 muistiossa *Vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakeminen ja maksaminen* (15.5.2014, Dnro 3/310/2014) on todettu seuraavaa:

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

- kun kunta maksaa työterveyshuollon ja vaikeavammaisen 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. Vaikeavammaisen 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.

- hakemus tehdään työnantajana toimivan vaikeavammaisen nimellä ja henkilötunnuksella kalenterivuoden ajalta _____ o tilinumeroiksi laitetaan sen tahon tilinumero, jolle vaikeavammaisen on antanut valtakirjan (kunta tai muu taho, joka hoitaa työnantajavelvoitteita) _____ o hakemuksen allekirjoittaa vammaisen tai valtakirjalla vammaisen puolesta kunta tai muu asian hoitanut taho

- järjestelystä mahdollisesti aiheutuvia kauttakulku- tai käsittelykustannuksia ei korvata työterveyshuollon kustannuksina

- kunta tai muu työnantajan tukipalveluita tuottava taho ei voi hakea työterveyshuollon korvauksia yhteisellä hakemuksella usean työnantajan puolesta, vaan hakemuksen tulee olla työnantajakohtainen



- *vaikeavammainen työnantajan järjestämän työterveyshuollon korvaamisessa sovelletaan pientyöpaikkakorotusta, jos sen edellytykset täyttyvät*
- *jos kunta järjestää henkilökohtaisen avustajan palvelun palvelusetelillä, ei palvelujen tuottajan ja vaikeavammaisen henkilön välille muodostu työsuhdetta, eikä vaikeavammainen henkilö toimi työnantajana, eikä näin ollen palvelusetelin käytön kustannuksia korvata työterveyshuoltona¹¹*

Kansaneläkelaitos on näin mahdollistanut sen, että työterveyshuollosta aiheutuvia kustannuksia voi henkilökohtaisen avun työnantajamallissa hakea myös valtakirjalla kunta. Kuten alemmaa ilmenee, eivät kaikki kunnat kuitenkaan mahdollista Kelan hyväksymää maksukäytäntöä ja näin joko työnantajan valtuutuksella maksa suoraan työterveyshuoltomaksuja tai esimerkiksi siirrä työnantajan tilille varoja laskun maksamiseen laskun saavuttua ja hae työnantajan valtuutuksella jälkikäteen Kela-korvausta.

Oikeudellinen arviointi

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan henkilökohtainen apu on maksuton palvelu. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, tuleeko henkilökohtaisen avun olla myös välillisesti maksuton. Näkemyksemme mukaan tämä on kuitenkin ilmeistä, etenkin kun otetaan huomioon henkilökohtaisen avun perus- ja ihmisoikeustausta sekä edellä kuvatut perustuslain sosiaalioikeuksien toimeenpanovaikutukset. Perustuslaissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei toteudu tilanteessa, jossa sosiaalihuollon asiakkaalla täytyy olla itsellään varoja palvelun täytäntöönpanoa varten. Myöskään sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva ei toteudu tilanteessa, jossa hänen varattomuutensa asettaa hänen oikeudellisesti ja taloudellisesti riskialttiiseen asemaan sosiaalipalvelun järjestämisen seurauksena.

Jos sosiaalihuollon asiakkaalla täytyy olla itsellään varoja saadakseen hänen jokapäiväisen elämänsä sujumisen kannalta elintärkeän palvelun joutumatta taloudellisesti ja oikeudellisesti riskialttiiseen asemaan, ei kyseessä voida katsoa olevan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama riittävä sosiaalipalvelu. Palvelun asianmukainen toteutuminen on tällöin olennaisesti kiinni siitä, onko sosiaalihuollon asiakkaalla itsellään riittävästi varallisuutta työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten maksamiseen. Vaikka näkemyksemme mukaan on selvää, että lainsäätäjän tulee täsmentää henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevaa sääntelyä, ei tämä poista kunnallisen viranomaisen vastuuta nykyisessä tilanteessa. Myös kunnallisella viranomaisella on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nykyisessä lainsäädännössä on säädetty henkilökohtaisen avun maksuttomuudesta sekä niistä korvauksista, jotka kunnan tulee henkilökohtaisen avun työnantajamallissa korvata. Näiden säännösten perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien mukainen tulkinta edellyttää, että työnantajana toimivalla vaikeavammaisella henkilökohtaisen avustajan työnantajalla on halutessaan oikeus saada työterveyshuollon maksut korvattaviksi siten, että hänen ei tarvitse myöskään välillisesti käyttää omia varojaan maksuvelvoitteesta suoriutumiseen.

¹¹ Kela, Muistio 15.5.2014 (Dnro 3/310/2014).



Edellä esitetyn nojalla katsomme, että kunnan tulee huolehtia siitä, että kun henkilökohtainen apu järjestetään vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti eli niin kutsutulla työnantajamallilla,

- a. työnantajana toimivalle henkilölle annetaan riittävä ja oikea tieto lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisveloitteesta ja laajuudesta
- b. työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan edellyttämällä tavalla ja laajuudessa
- c. työnantajalle annetaan mahdollisuus saada lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset halutessaan korvatuiksi ilman, että hänen tarvitsee myöskään välillisesti laittaa omia varojaan veloitteiden maksuun

Pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskansleria tutkimaan ovatko alla mainitut viranomaiset toimineet huolellisesti ja lain edellyttämällä tavalla.

1. Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali ja terveysministeriöstä annetun asetuksen (90/2008) 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä ovat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen suunnittelu ja valtiosuuskysymykset. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu sosiaalihuoltolain (719/1982) 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa myös sosiaalilainsäädännön valmistelusta.

Edellä olemme tuoneet esiin, että sosiaali- ja terveysministeriö on itse painottanut Vammaispalvelujen käsikirjan roolia keskeisenä vammaispalvelujen ohjausvälineenä. Lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä ja sen kustannusten korvaamisesta on vammaispalvelujen käsikirjassa todettu seuraavaa:

Kun vammaisen henkilö toimii työnantajana henkilökohtaisille avustajilleen, hän on veloitettu järjestämään heille myös vähintään työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisen ehkäisevän työterveyshuollon.



Vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakeminen ja maksaminen (Kela, pdf)¹²

Kyseessä on 25.9.2014 päivätty uutinen, joka koskee edellä kuvattu Kansaneläkelaitoksen muistiota. Vammaispalvelulain käsikirjassa ei käsityksemme mukaan ole kuitenkaan käsitelty työterveyshuollon järjestämiseen liittyviä ongelmia. Henkilökohtaisen avun maksuttomuudesta on vammaispalvelujen käsikirjassa todettu yleisesti seuraavaa:

Asiakasmaksulain 4 §:n mukaan henkilökohtainen apu on saajalleen maksutonta. Henkilökohtainen apu voi sisältää myös kotihoidon ja myös kotisairaanhoidon palveluja. Mikäli henkilökohtaista apua järjestetään palvelusuunnitelman ja tehdyn yksilöhuollon päätöksen perusteella osin kotihoidon palvelujen avulla, ovat nämä palvelut osana henkilökohtaista apua maksuttomia saajalleen.¹³

Kyseisessä kohdassa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, miten maksuttomuus tosiasiaa toteutuu.

Vammaispalvelulain vuoden 2009 uudistusta koskevissa esitöissä (HE 166/2008 vp) ei ole myöskään otettu kantaa henkilökohtaisen avun maksuttomuuden välilliseen toteutumiseen. Näkemyksemme mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ole myöskään riittävästi kiinnittänyt tähän kysymykseen huomiota VALAS-työryhmän loppuraportissa. Korostamme, että etenkin työnantajan lakisääteisten maksujen ja korvausten osalta sosiaalihuolto tulee järjestää siten, että asiakkaalla on aina mahdollisuus saada nämä joko etukäteen korvatuiksi tai esimerkiksi suoraan kunnan maksettaviksi valtuutuksen nojalla.

2. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Sosiaalihuoltolain (719/1982) 3 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat:

- 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat;
- 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat;
- 3) asiat, jotka liittyvät Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan; sekä
- 4) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

¹² https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/ajankohtaista/uutisia/uutinen/-/asset_publisher/OY6Zblv40eOG/content/ohje-henkilokohtaisen-avustajan-tyoterveyshuollon-korvaamisesta-kela-. Sivustolla vierailtu 11.6.2015.

<https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/henkilokohtainen-apu/avun-jarjestamistavat#ots4>. Sivustolla vierailtu 10.6.2015.



Samalla päivämäärällä jättämässämme kantelussa henkilökohtaisen avun ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämistä koskien (kantelu nro 1) olemme tuoneet esiin Valviran vastauksen siitä, millä tavoin vammaispalvelut ovat olleet ohjauksen ja valvonnan kohteena. Valviran viestistä ilmenee, että henkilökohtainen apu ei ole ollut erityisen valvonnan kohteena.

Näkemyksemme mukaan tässä kantelussa esittämämme henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvän lakisääteisen työterveyshuollon järjestämiseen ja korvaamiseen liittyvät seikat ovat sosiaalihuoltolain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla periaatteellisesti tärkeitä ja laaja-kantoisia. Ne koskevat myös usean aluehallintoviraston toimialuetta. Lakisääteisen työterveyshuollon kustannusten korvaamiseen liittyvien oikeusturvaongelmien vuoksi pidämme erittäin tärkeänä, että myös Valvira kiinnittää huomiota henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanoon kunnissa. Joka tapauksessa edellä mainitut seikat huomioiden, olisi Valviran näkemyksemme mukaan tullut kiinnittää huomiota Aluehallintovirastojen ohjaukseen.

3. Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastosta annetun lain 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Kyseisen lain 6 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Sosiaalihuoltolain (719/1982) 3 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan.

Samalla päivämäärällä jättämässämme kantelussa henkilökohtaisen avun ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämistä koskien (kantelu nro 1) olemme tuoneet esiin Lounais- ja Itä-Suomen aluehallintovirastojen vastaukset siitä, millä tavoin vammaispalvelut ovat olleet ohjauksen ja valvonnan kohteena. Viestistä ilmenee, että henkilökohtainen apu ei ole ollut oma-aloitteisen valvonnan kohteena ainakaan kyseisissä aluehallintovirastoissa.

Näkemyksemme mukaan työnantajamallin erityispiirteet, kyseisen järjestämistavan yleisyys sekä henkilökohtaisen avun keskeinen merkitys vaikeavammaisen henkilön elämässä edellyttävät aluehallintovirastoilta myös oma-aloitteisia valvontatoimenpiteitä lain toimeenpanosta. Edellä kuvatulla tavalla lakisääteisen työterveyshuollon järjestämiseen ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen lainvastaisesti liittyy sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta merkittäviä riskejä.

4. Seuraavat kunnat

Korostamme, että tässä esiin tuodut kunnat / kuntayhtymät ovat esimerkkejä, joissa näkemyksemme mukaan työterveyshuollon järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä työnantajan oikeusturvan mukaisesti on ongelmia. Luettelo ei ole näin ollen tyhjentävä. Oletettavaa on, että ongelma on valitettavan laaja eikä tiedossamme todennäköisesti ole kaikkia kuntia, joissa kyseisessä kysymyksessä ei noudateta lain asettamia edellytyksiä. Olemme jättäneet aiemmin Eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.3.2015 kantelun Helsingin henkilökohtaisen avun työnantajaoppaasta. Oppaassa on todettu työterveyshuollon järjestämisestä seuraavaa:



Vantaan Työterveys liikelaitos tekee avustajan työnantajan kanssa sopimuksen työterveyshuoltopalvelujen järjestämisestä henkilökohtaiselle avustajalle. Vantaan Työterveys liikelaitos laskuttaa työnantajaa työterveyshuollon palveluista. Kustannukset korvataan työnantajalle jälkikäteen kalenterivuositain. Kansaneläkelaitos maksaa pääsääntöisesti 50% kustannuksista ja sosiaali- ja terveysvirasto loppuosan. Vuoden alussa työterveys-huolto lähettää työnantajalle esitetytyn korvaushakemuksen edellisen vuoden työterveyskuluista. Työnantaja täyttää hakemuksen loppuun ja toimittaa sen kansaneläkelaitokselle. Saatuaan kansaneläkelaitoksen korvauksen työnantaja hakee loppuosaa korvattavaksi vammaispalvelusta. Työnantaja lähettää laskun ja KELAn tositteen siihen vammaisten sosiaalityön toimipisteeseen (pohjoinen, itäinen, eteläinen tai läntinen), jossa päätös henkilökohtaisesta avusta on tehty.

Tämän kantelun liitteenä on kyseinen EOA:lle 3.3.2015 jättämämme kantelu. Se, että myös Helsingissä työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan vasta jälkikäteen, osoittaa ongelman valtakunnallisen laajuuden. Tämän kantelun puitteissa emme pysty kuitenkaan puuttumaan kaikkiin kuntiin, joissa on ilmennyt ongelmia lakisääteisen työterveyshuollon järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä henkilökohtaisen avun työnantajamallissa. Olemmekin valinneet seuraavat esimerkkikunnat:

a. Jyväskylä

Jyväskylän 14.4.2015 päivitetystä oppaassa ”Henkilökohtainen apu infopaketti”, joka on suunnattu henkilökohtaisen avustajan työnantajalle, on todettu työterveyshuollon järjestämisestä seuraavaa:

*Työnantaja järjestää lakisääteisen työterveyshuollon avustajalleen. Velvollisuus koskee sekä vakituksia että määräaikaisia työntekijöitä.
Työsuhteeseen tuleva työntekijä käy työhöntulotarkastuksessa lääkärin vastaanotolla.*

Työterveyshuolto on työterveyslakiin(1383/2001) perustuvaa ehkäisevää terveyden hoitoa. Sen tavoitteena on varmistaa työympäristön turvallisuus ja terveellisyys.

Lakisääteiseen työterveyshuoltoon sisältyvät:

- työpaikan terveysvaarojen selvittäminen työpaikkaselvityksen avulla
- työpaikan terveysriskeihin perustuvat terveystarkastukset
- työkykyä ylläpitävä toiminta
- työpaikan ensiapuvalmiuden ohjaus
- työntekijöiden kuntoutukseen ohjaaminen

Huomioitava että, vammaispalvelulain nojalla korvataan ainoastaan lakisääteinen työterveyshuolto.

Lakisääteisen työterveyshuollon piiriin eivät kuulu:

- avustajan sairastumisesta johtuvat lääkärin tai sairaanhoitajan vastaanottokäynnit (sairauslomatodistukset)
- erikoislääkäritasoinen sairaanhoito



- laboratoriopalvelut
- muun ammattihenkilön antamaa sairaanhoitoa tai terveydenhuolto.

Työnantaja voi sopia työterveyshuoltopalvelujen järjestämisestä valitsemansa palveluntuottajan kanssa.

*Lakisääteistä työterveyshuoltoa tuottavat Jyväskylässä mm:
Työterveys Aalto p. 014 266 0111, Hannikaisenkatu 11–13*

Työterveyshuollon kustannusten korvaaminen:

Työnantaja maksaa työterveyshuollon laskut ensin kokonaisuudessaan itse:

-työterveyshuolto laskuttaa työnantajaa. Tilikauden (kalenterivuoden) jälkeen kuuden (6) kuukauden kuluessa työnantaja hakee työpaikkaterveydenhuollon kustannuksiin korvauksen Kelalta lomakkeella SV 98a TTH (hakemuksen täyttöohje lomake SV 101a TTH). Työnantaja saa kustannuksista 50 % takaisin Kansaneläkelaitokselta. Työnantaja lähettää Kelalta tulleesta päätöksestä kopion vammaispalveluun. Jyväskylän kaupunki korvaa työterveyshuollon kustannuksista loppuosan, jälkikäteen, Kelan päätöstä vastaan.

Jyväskylän kaupunki edellyttää näin kyseisen oppaan mukaan, että työnantaja hoitaa ensin itse lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Edellä kuvatuksi näkemyksemme mukaan tilanne on paitsi kohtuuton myös lainvastainen.

Olemme pyytäneet Jyväskylästä selvitystä työterveyshuollon järjestämisestä 27.4.2015. Olemme pyytäneet Jyväskylän vammaispalvelusta selvitystä seuraaviin kysymyksiin: Miten tällä hetkellä menetellään, mikäli työnantaja ei voi itse maksaa työterveyshuollon laskua? Mihin toimiin kaupunki ryhtyy menettelyn muuttamiseksi siten, ettei työnantajan toimivan edellytetä käyttävän omia varojaan työterveyshuollon laskun maksamiseen? Meille on vastattu 4.5.2015 ja asiaan luvattu palata kyseisellä viikolla. Asiaa on tiedusteltu uudelleen 20.5.2015, mutta Jyväskylä ei ole tätä kantelua viimeisteltäessä 15.6.2015 edelleenkaan palannut asiaan. Jätämme asian tällä kantelulla Valtioneuvoston Oikeuskanslerin tutkittavaksi.

b. Oulu

Oulun kaupungin internet-sivustolta olevissa henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevissa ohjeissa on todettu työterveyshuollon järjestämisestä seuraavaa:



Työterveyshuolto:

- Työntekijälle on työterveyshuoltolain mukaan järjestettävä työterveyshuolto.
- Korvauksen piiriin kuuluu avustajan terveystarkastus työsuhteen jatkuessa yli neljä kuukautta. Terveystarkastuksen suorittaa Oulun työterveyshuolto. Työnantajana toimivan vammaisen on haettava KELA:n korvausta, jonka jälkeen hänellä on mahdollisuus saada avustusta työterveyshuollosta aiheutuneisiin kuluihin.
- Sairaanhoidon ei kuulu lakisääteiseen työterveyshuoltoon, joten sairaustapauksissa avustajat käyttävät normaaleja kunnallisia tai yksityisiä terveyspalveluita.¹⁴

Kyseisten ohjeiden mukaan myös Oulun kaupunki edellyttää, että työnantaja maksaa ensin itse työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi ohjeessa on mainittu, että korvauksen piiriin kuuluu avustajan terveystarkastus työsuhteen jatkuessa yli neljä kuukautta. Ohje ei ole työterveyshuoltolain mukainen.

Olemme pyytäneet Oulun vammaispalveluista selvitystä työterveyshuollon järjestämisestä 3.6.2015. Olemme pyytäneet vastauksen 18.6.2015 mennessä. Katsomme kuitenkin parhaaksi jättää asian osana tätä kantelua Valtioneuvoston Oikeuskanslerin tutkittavaksi. Sekä Jyväskylä että Oulu ovat molemmat Suomen mittakaavassa suuria kaupunkeja.

Olemme pyytäneet Oulun kaupungilta selvitystä seuraaviin kysymyksiin: Mitä työterveyshuollon maksuja kunnassanne korvataan henkilökohtaisten avustajien työnantajille ja millä perustein? Mitä menettelyä tällä hetkellä noudatetaan työterveyshuollon korvauksen maksussa? Mikäli menettely on edelleen sellainen kuin Oulun internetsivuilla on kuvattu, millä aikataululla ja miten voisitte muuttaa menettelyä siten, että henkilökohtaisen avun maksuttomuus toteutuu? Miten työnantajia neuvotaan, ohjataan ja autetaan työterveyshuollon järjestämisessä? Miten menetellään ja kulut korvataan silloin, jos työnantaja on tehnyt työterveyshuoltosopimuksen muun tahon kuin Oulun työterveyden kanssa?

Pyydämme kunnioittavasti mahdollisuutta lausua tässä kantelussa tarkoitettujen viranomaisten sekä muiden tahojen mahdollisesti antamista selvityksistä / lausunnoista kantelun alaisessa asiassa.

¹⁴ <http://www.ouka.fi/oulu/vammaisuus/henkilokohtaisen-avun-palkkaaminen>. Sivustolla vierailtu 10.6.2015.



Helsinki, 16.6.2015

Sanna-Kaisa Patjas

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Puheenjohtaja
sanna-kaisa.patjas@heta-liitto.fi
puh. +358504080225

Asiantuntijat:

Tanja Alatainio (yhteyshenkilö)
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Lakimies

Jukka Kumpuvuori
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Lakimies



LIITTEET:

Pyydämme katsomaan seuraavat asiakirjat kantelun nro 1 mukana toimitetuista liitteistä.

Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään lausunto vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle 20.5.2015

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijöiden Liitto ry:n lausunto VALAS-työryhmän loppuraportista

Alatainio, Tanja & Kumpuvuori, Jukka: Vieteriukkokodilemma – Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työntekijämalliin ja sen häiriötilanteisiin (2014)

Henkilökohtaisen avun työntekijämallin korjaussarja Sosiaali- ja terveysministeriölle 2.9.2014

Henkilökohtaisia avustajia koskeva valtakunnallinen työehtosopimus 1.6.2014–31.3.2016

AOA 29.6.2011 (Dnro 462/2011) (Pyydämme katsomaan kyseisen asiakirjan kantelun nro 1 liitteistä.)

Heta-Liiton kantelu Eduskunnan oikeusasiamiehelle Henkilökohtaisten avustajien palkanmaksun järjestämisestä Lohjalla 16.3.2015

Liite Heta-Liiton kanteluun Eduskunnan oikeusasiamiehelle Henkilökohtaisten avustajien palkanmaksun järjestämisestä Lohjalla 16.3.2015

Heta-Liiton kantelu Eduskunnan oikeusasiamiehelle henkilökohtaisen avun eri järjestämistapojen saatavuudesta Kemissä sekä palkkahallinnon järjestämisestä 16.3.2015

AOA 31.12.1997 (Dnro 290/4/95) (Pyydämme katsomaan kyseisen asiakirjan kantelun nro 1 liitteistä.)

STM:n sähköpostivastaus 13.2.2015 (Pyydämme katsomaan kyseisen asiakirjan kantelun nro 1 liitteistä.)

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2015:21, VAMMAISLAINSÄÄDÄNNÖN uudistamistyöryhmän loppuraportti (Pyydämme katsomaan kyseisen asiakirjan kantelun nro 1 liitteistä.)

Sähköpostikirjeenvaihto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sekä Heta-Liiton lakimiehen välillä 14.10.-31.10.2014

Sähköpostikirjeenvaihto Laukaan kunnan sekä Heta-Liiton lakimiehen välillä 27.4.-1.6.2015



Heta-Liiton selvityspyyntö Laukaan kunnalle henkilökohtaisten avustajien palkanmaksusta 10.4.2015

Laukaan kunnan selvitys 21.4.2015

Jyväskylän kaupungin henkilökohtaisen avun infopaketti 14.4.2015

Jyväskylän kaupungin tiedote työnantajalle ja henkilökohtaiselle avustajalle 14.4.2015

Sähköpostikirjeenvaihto Jyväskylän kaupungin sekä Heta-Liiton lakimiehen välillä 24.4.–20.5.2015

Heta-Liiton selvityspyyntö Jyväskylän kaupungille henkilökohtaisten avustajien palkanmaksusta 27.4.2015

Sähköpostikirjeenvaihto PoSa:n kuntayhtymän sekä Heta-Liiton lakimiehen välillä 4.6.–5.6.2015

Heta-Liiton kahden jäsenen sähköpostikirjeenvaihto Helsingin kaupungin kanssa sekä selvitys ja arvio arkipyhäkorvausten laskennasta

Kansaneläkelaitoksen muistio: Vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakeminen ja maksaminen 15.5.2014 (Dno 3/310/2014)

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden opas henkilökohtaisten avustajien työnantajille Helsingissä 22.10.2014

Heta-Liiton kantelu Eduskunnan oikeusasiamiehelle Helsingin kaupungin henkilökohtaisen avun työnantajamallin oppaasta sekä siihen liittyvästä kunnan tiedottamis-, neuvonta- ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteutumisesta 3.3.2015

Oulun kaupungin ohje henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollosta

