

7.12.2020

EOAK/4993/2019

Heta- Henkilökohtaisten Avustajien
Työnantajien Liitto ry
Jarmo Tiri
Tykistökatu 6 B
20520 TURKU

Viite: 30.8.2019 vireille tullut kantelu

ASIA: Henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpano ja työnantajaohje Vantaalla

1 KANTELU

Heta- Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n puheenjohtaja Erja Pentti (jäljempänä kantelija tai Heta-Liitto) pyysi tutkimaan Vantaan kaupungin menettelyä henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa ja sen laatiman työnantajaohjeen sisältöä.

Heta-Liitto kertoi saaneensa paljon yhteydenottoja, jotka koskivat Vantaan kaupunkia. Heta-Liitto oli saanut kaupungin edustajalta kaupungissa noudatettavan työnantajaohjeen tiedoksi 27.8.2019. Heta-Liitto ilmoitti ottavansa tässä kantelussaan esiin vain keskeisimmät ongelmalliset kohdat työnantajaohjeessa (11 asiaa).

Kantelija tiedusteli kaupungin käyttämän 6 kuukauden hakuajan laillisuutta tilanteessa, jossa on kyse palkkakulujen korvaamisesta (kantelun asia 1). Heta-Liiton mukaan kyseistä hakuaikaa tulisi noudattaa vain silloin, kun kyse on vammaispalveluasetuksen 20 §:ssä tarkoitusta taloudellisesta tukitoimesta. Lisäksi Heta-Liitto pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa myös muihin tässä yhteydessä esittämiinsä kysymyksiin.

Heta-Liiton mielestä työnantajaohje antaa puutteellisen kuvan asiakkaan oikeuksista tilanteessa, jossa henkilökohtaisen avun päätöksen tunnit ylittyvät, esimerkiksi kulkuvälineiden viivästyksen vuoksi (kantelun asia 2). Kunnan tulisi työnantajaohjeessa vähintään kertoa asiakkaalle mahdollisuudesta hakea kunnalta korvausta voimassa olevan päätöksen ylittäviin tunteihin. Kunnan ohje voi nykyisellään johtaa oi-

keudenmenetyksiin, mikäli asiakkaat jäävät ilman riittävää avustamista tai asiakas joutuu vastaamaan palkkakuluista itse.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa ensiksi siitä, onko kaupungin toteuttama palkanlaskenta päätöksen toimeenpanoa, koska henkilökohtaisen avun päätöksen nojalla maksettavat korvaukset määritellään yksityiskohtaisesti ja euromääräisesti kyseisessä menettelyssä? Lisäksi kantelija tiedusteli, onko kaupunki noudattanut työnantajaohjeessa kuvatussa toiminnassaan viranomaistoiminnalle asetettuja vaatimuksia, muun muassa hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden suhteen?

Heta-Liitto pyysi lisäksi oikeusasiamiestä arvioimaan kaupungin työnantajaohjeen epäkohtia lisäksi asioissa, joissa oli sen mukaan kyse ohjeen sisällön puutteellisuudesta, virheellisyydestä tai lainvastaisuudesta.

Kantelun mukaan kaupungin työnantajaohje ei ilmennä asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan edun periaatetta, vaan ainakin osa ohjeistuksen sisällöstä on laadittu ennen kaikkea kaupungin omista tarpeista ja kustannusnäkökohdista käsin.

Lisäksi Heta-Liitto tiedusteli, voiko kunta kieltäytyä vastaamasta vammaisjärjestöjen esittämiin kysymyksiin, jos järjestöt tarvitsevat tietoa vammaisten palvelujen järjestämisestä kyseisessä kunnassa? Ovatko YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja muiden viranomaistoimintaa koskevien säännösten sisältämät velvoitteet toteutuneet työnantajaohjeen valmistelussa ja mahdollisten muutostarpeiden selvittämisessä Vantaalla?

2 SELVITYS

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan vs. vanhus- ja vammaispalvelujen johtaja Minna Lahnalampi-Lahtinen antoi kantelun johdosta 18.12.2019 lausunnon, jonka liitteenä oli ikäänntyneiden ja vammaisten asiakasohjauksen päällikön, lakimiehen, johtajan sosiaalityöntekijän ja toimintayksikön esimiehen antama yhteinen selvitys (liitteinä).

Vantaan kaupungin **lausunnon mukaan** Vantaalla järjestetään vammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua työnantajamallilla, palvelusetelillä ja ostopalveluna. Kaikki Vantaalla käytössä olevat henkilökohtaisen avun toteuttamistavat ovat käyttäjälleen maksuttomia.

Työnantajamallissa vammaisen henkilö palkkaa henkilökohtaisen avustajansa itse ja toimii avustajansa työnantajana. Työnantajana toimiva henkilö tekee kirjallisen työsopimuksen palkkaamiensa avustajien kanssa. Vantaan kaupunki korvaa vammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset

työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Vammaisen henkilö toimii työnantajana sillä viikko- tai kuukausimäärällä, joka hänelle on vammaispalvelupäätöksen mukaan myönnetty. Vantaan kaupunki maksaa avustajalle maksimissaan päätöksen mukaisen viikko- tai kuukausituntimäärän mukaisen palkan. Palkanmaksussa huomioidaan lakisääteiset vakuutukset, työntekijän sosiaaliturvamaksut sekä päätöksen mukaisesti ilta- ja viikonlopputyön lisät.

Työnantajina toimiville vammaisille henkilöille sekä heidän avustajilleen on lausunnon mukaan tehty opas 27.11.2018, jota on päivitetty 22.3.2019. Vantaan työnantajaoppaan tarkoituksena on muun annettavan neuvonnan ohella ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 d §:n mukaisesti. Heta-Liiton kantelukirjelmän johdosta vammaisten asiakasohjausyksikössä on käynnistetty selvitystyö kantelussa esitettyjen seikkojen vuoksi. Selvitystyön yhteydessä on todettu, että muutamien teknisten korjaustarpeiden lisäksi kantelun johdosta tullaan kiinnittämään huomiota työnantajaoppaan selkeyteen ja tämän johdosta oppaan tekstejä tullaan muokkaamaan paremmin ymmärrettävään muotoon. Vantaan vammaispalvelut ja vammaisten asiakasohjausyksikkö haluaa lausunnon mukaan jatkuvasti kehittää toimintaansa, joten kaikella saadulla palautteella on suuri merkitys kehitystyössä.

3 RATKAISU

3.1 Palkkakulujen korvaamisessa noudatettava hakuaika

Saadun selvityksen mukaan Heta-Liiton jäsenten työntekijöille maksetaan työehtosopimuksen perusteella kokemuslisää. Liittyen kokemuslisien takautuvaan maksuun Vantaan oppaan sivulla 18 on todettu seuraavaa: ”Huolehdi kokemuslisien hakeminen ajallaan, niitä maksetaan vain 6 kk takautuvasti”.

Vammaispalvelulaissa ei ole selvityksen mukaan säädetty siitä, missä ajassa henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneita kustannuksia on haettava maksettavaksi kunnalta. Edelleen voimassa olevan vammaispalveluasetuksen 20 §:n mukaan tämän asetuksen mukaisia taloudellisia tukitoimia on haettava kuuden kuukauden kuluessa kustannusten syntymisestä, eikä selvityksen mukaan henkilökohtaisen avun saattaminen osaksi kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia vammaispalveluja tuonut hallituksen esityksen (HE 166/2008) perusteella muutosta vakiintuneeseen korvausten hakuaikaan. Henkilökohtainen apu oli tuolloin muutettu määrärahasidonnaisesta taloudellisesta tukitoimesta subjektiiviseksi oikeudeksi.

Palkkakustannusten korvaamiseen tai hakemuslisien hakemiseen liittyvässä menettelyssä ei ole selvityksen mukaan havaittu suurempia ongelmia Vantaan kaupungilla. Työnantajina toimivat vaikeavammaiset henkilöt ovat työnantajaoppaan, puhelinneuvonnan ja henkilökohtaisen neuvonnan avulla pystyneet hakemaan kokemuslisiä niihin oikeutetuille avustajilleen.

Vantaan kaupungin tiedossa oli yksi tapaus liittyen palkkakustannusten korvaamiseen takautuvasti, kyseessä oli nimenomaan kokemuslisien takautuva haku. Työnantajana toimiva vaikeavammaisen henkilö oli katsonut asiassa, että kokemuslisen maksamiseen tarvittavat tiedot olivat olleet Vantaan kaupungin tiedossa, eikä työnantajan tule erikseen hakea avustajalle kokemuslisää. Työnantajana toimivaa asiakasta oli selvityksen mukaan neuvottu asiassa ja hänelle oli annettu kokemuslisien korvaamisesta muutoksenhakukelpoinen päätös. Päätöksen mukaan avustajalle maksetaan kokemuslisät takautuvasti puolen vuoden ajalta siitä, kun työnantajana toimiva asiakas oli lähettänyt kokemuslisien hakemuksen, jossa todennettiin kokemuslisiin oikeutetun avustajan työn toteutuneen. Selvityksen antohetkellä asia ei ollut lainvoimaisesti ratkaistu vaan se oli käsiteltävänä Helsingin hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuden päätös

Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut Vantaan kaupungin selvityksessään mainitseman asian hallintoriita-asiana 17.12.2019 (H19/2019). Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan henkilökohtaisen avustajan työehtosopimuksen mukaiseen kokemuslisiin ei tule soveltaa vammaispalveluasetuksen 20 §:n mukaista kuuden kuukauden hakuaikaa, koska kyse ei ole asetuksessa tarkoitettusta taloudellisesta tukitoimesta. Vantaan kaupunki ei siten voi rajata kokemuslisen takautuvaa korvaamista puoleen vuoteen hakemusajankohdasta. Koska vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa ei ole säännöksiä henkilökohtaisen avun korvausten takautuvasta maksamisesta, hallinto-oikeus katsoi työsopimuslain 13 luvun 9 §:n huomioon ottaen, että Vantaan kaupungin oli tässä tapauksessa hakemuksesta korvattava kokemuslisiä työsuhteen alkamisajankohdasta lähtien.

Hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen, koska korkeimmasta hallinto-oikeudesta puhelimitse saadun tiedon mukaan päätöksestä ei ollut valitettu sinne.

Arviointi

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa yleisiin laintulkintakysymyksiin etenkin silloin, jos asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Totean, että tässä päätöksessä ei käydä läpi kaikkia Heta-Liiton kantelussaan esittämiä kysymyksiä tai kannanottopyyntöjä, vaan asioita arvioidaan niiltä osin kuin olen pitänyt sitä laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta tarpeellisena.

Vantaan kaupungin toimintayksikön esimieheltä Anne Kvistiltä 2.11.2020 saadun tiedon mukaan työnantajaohjeen päivitetystä versiossa todetaan, että kokemuslisät tulee hakea työsuhteen alkaessa ja siitä on poistettu 6 kuukauden haku aika. Toimintayksikön esimiehen mukaan tämä päivitys kuten muutkin päivitykset tullaan käsittelemään Vantaan linjaustyöryhmässä 23.11.2020.

Koska kyseinen kohta on selvityksen mukaan korjattu vastaamaan hallinto-oikeuden ratkaisun sisältöä, katson asian tältä osin korjautuneeksi eikä tämä asia anna puoleltani enää tässä kohdassa aihetta muihin toimenpiteisiin.

3.2 Kunnan toiminta henkilökohtaisen avun kulujen korvaamisessa ym.

Kantelussa arvosteltiin Vantaan kaupungin toimintaa ylipäätään henkilökohtaisen avun kulujen korvaamisessa, koska kantelijan mukaan kaupungin menettely palkkojen korvaamisessa perustuu joiltakin osin lain sijaan kustannuskysymyksiin, eivätkä lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus tämän vuoksi toteudu. Kantelijan mielestä työnantajaohjeesta voi saada käsityksen, että palkanmaksun toteuttaminen siten, että Vantaan kaupunki toimii ns. sijaismaksajana työnantajan puolesta, olisi ainoa vaihtoehto eikä henkilökohtaisen avustajan työnantaja voi pääsääntöisesti valita palkkahallintoa.

Heta-Liitto katsoi, että korvaamisessa on kyse henkilökohtaisen avun päätöksen toimeenpanosta, koska kunnan on määriteltävä se, mitä korvauksia henkilökohtaisen avun päätöksen nojalla maksetaan, vaikka Vantaa itse katsoo, että se toimii vain palkanmaksun teknisenä toteuttajana ns. sijaismaksajana työnantajan puolesta.

Heta-Liitto tiedusteli, onko kaupungin toteuttama palkanlaskenta Vantaalla noudatetulla tavalla toteutettuna päätöksen toimeenpanoa ja onko kaupunki noudattanut viranomaistoiminnalle asetettuja vaatimuksia (hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus).

Heta-Liitto kuvasi kantelussaan tarkemmin tilanteita, joissa työnantajaohje poikkeaa työsuhteita koskevasta lainsäädännöstä.

Kantelussa (kantelun asiat 3-8) tuotiin esille muun muassa seuraavat työnantajaohjetta koskevat huomiot, joihin kaupunki selvityksessään on vastannut.

Kantelun mukaan ohje antaa virheellisen kuvan kunnan korvausvelvollisuudesta ylityökorvauksista, koska työaikalain mukaan työntekijä ei voi luopua työnantajaohjeessa kuvatulla tavalla oikeudestaan ylityökorvauksiin. Lisäksi Heta-Liiton jäsenet voivat sopia työaikajoustoista työehtosopimuksessa kuvatuilla tavoilla (kantelun asia 3).

Kaupungin selvityksen mukaan oppaan tekstiä voidaan selkiyttää tässä kohdin erottelemalla Heta-Liittoon kuuluvien työnantajien avustajien ja muiden avustajien ohjeistus. Avustajilla ei ole selvityksen mukaan lainvastaisia työsopimuksia.

Kantelun mukaan ohje ei ole riittävän yksityiskohtainen liikaa maksettusta palkasta, koska kunnalla ei ole suoraa oikeutta kuitata työntekijän palkkoja ja työnantajankin kuittausoikeus on rajoitettu (ulosoton suojaosuus). Työnantajaohje ei myöskään kerro riittävän yksityiskohtaisesti sitä, mitä tietoja Vantaan kaupunki pitää sellaisina olosuhteen muutoksina, joista vammaispalveluun tulisi ilmoittaa (kantelun asia 4).

Selvityksen mukaan työnantajaopasta tullaan selkiinnyttämään tältä osin.

Selvityksen mukaan palkanmaksua toteuttava Suoratyö-järjestelmä ei automaattisesti tee korjauksia maksettuun palkkaan. Jos tulee ilmi, että avustajalle on maksettu liikaa palkkaa, pyydetään sekä työnantajalta että avustajalta selvitys tapahtuneesta. Tällöin ratkaistaan saadun selvityksen ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella, millaisiin lainmukaisiin toimenpiteisiin ryhdytään. Tällaisia tilanteita ei ole ollut vuoden 2018 alusta lukien, kun palkanmaksu siirtyi vammaisten asiakasohjaukseen.

Kantelun mukaan työnantajaohjeessa annetaan harhaanjohtava käsitys työnantajan maksuvelvollisuudesta työnteon estyessä. Kunnissa ei ole huomioitu tilannetta, että äkillisesti sairaalaan jouduttaessa työnantaja ei välttämättä kykene heti antamaan lomautusilmoitusta. Työsopimuslain mukaan lomautusilmoitus tulee kuitenkin antaa 14 vuorokautta ennen lomautuksen alkua (kantelun asia 5).

Selvityksen mukaan työnantajaopasta tullaan selkiyttämään erottelemalla ylivoimaista estettä ja lomautusta koskeva ohjeistus.

Työnantajaohjeen mukaan työsopimus katsotaan päättyneeksi 14 vuorokauden kuluttua työnantajan kuolemasta, mutta kantelun mukaan työsopimuslaki ei tunne tällaista työsuhteen päättymistapaa, vaan työsuhteen päättäminen työnantajan kuoleman jälkeen edellyttää irtisanomista (kantelun asia 6).

Selvityksen mukaan ohjetta korjataan tältä osin vastaamaan lainsäädäntöä.

Työnantajaohjeen mukaan kunta ei korvaa lakisääteisestä työterveyshuollosta aiheutuvia kuluja silloin, kun henkilökohtainen avustaja on työnantajan kanssa samassa taloudessa asuva omainen. Kantelun mukaan työterveyshuoltolaissa ei ole kuitenkaan rajattu mitään työntekijäryhmää lakisääteisen työterveyshuollon ulkopuolelle (kantelun asia 7).

Selvityksen mukaan tältä kohdin työnantajaohjetta voidaan selkiyttää korjaamalla ohjetta.

Työnantajaohjeen mukaan työttömyysvakuutusmaksut eivät koske työnantajan perheenjäseniä, vaikka laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta ei ole perheenjäseniä koskevaa poikkeusta muutoin kuin yritystoiminnan osalta (kantelun asia 8).

Selvityksen mukaan oppaan tieto on tässä kohdin vanhentunut, joten tämä kohta korjataan oppaaseen.

Arviointi

Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Mainitun lain 8 d §:n 2 momentissa 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 (ns. työnantajamalli). Vammaispalvelulain tarkoittamia lakisääteisiä maksuja ja korvauksia ovat lakiin tai sovellettavaan työehtosopimukseen perustuvat korvaukset ja maksut.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentti säättää kunnalle veloitteen tarvittaessa ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Lähtökohtana on, että vaikeavammaisen henkilö voi valita, kuinka hän hoitaa avustajan palkan maksun. Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 s.32) perustelujen mukaan työnantajana toimiessaan vaikeavammaisen henkilö voi delegoida osan tehtävistään kolmannelle osapuolelle ostamalla tältä esimerkiksi palkanlaskentaan ja palkanmaksuun, koulutukseen ja avustajavälitykseen liittyviä palveluita.

Kuntien toiminta korvauksen suorittamistavoissa vaihtelee. Laissa ei ole tarkemmin säännelty henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvän ohjauksen tai avun sisältöä.

Käsiteltävässä tapauksessa kaupunki vastaa itse palkanmaksun toteuttamisesta. Työnantajaohjeen mukaan korvaus maksetaan suoraan avustajan ilmoittamalle pankkitilille. Palkanmaksu toteutetaan työtunti-ilmoitukseen merkittyjen työaikojen mukaan. Edelleen ohjeesta ilmenee, että virheellisesti ja puutteellisesti täytetyt työtunti-ilmoitukset palautetaan työnantajalle täydennettäviksi.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan kirjallisessa henkilökohtaisen avun päätöksessä määritellään yksilökohtaisesti, mihin avustustyöhön ja kuinka suurena tuntimääränä palvelua myönnetään. Palvelupäätös ei ole euromääräinen. Jos asiakkaan palvelutarve muuttuu, hänen tilanteensa arvioidaan uudelleen ja hänelle tehdään muuttuneen tilanteen johdosta uusi palvelupäätös.

Kannanotto

Nähdäkseni palkanmaksussa vaikeavammaisen työnantajan avustajalle on kyse kunnan itselleen ottaman tehtävän toteuttamisesta, eikä kyse siten ole päätöksen toimeenpanosta tai menettelyn lakisidonnaisuudesta, mikä olisi kyseessä silloin, jos kaupungin toteuttama toiminta palkanmaksussa perustuisi laissa säädettyyn tehtävään.

Korostan, että silloin kun kunta huolehtii palkanmaksusta henkilökohtaiselle avustajalle, tulee sen menetellä omalta osaltaan asiassa siten, että sen suorittama palkanmaksu toteutuu säännösten edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja lainmukaisesti.

Kantelussa oli kuvattu useita kohtia, joissa työnantajaohje poikkesi työsuhteita koskevasta lainsäädännöstä. Pidän kaupungin menettelyä oppaan laadinnassa tältä osin moitittavana.

Saadun selvityksen mukaan opasta tullaan korjaamaan vastaamaan lainsäädäntöä siltä osin kuin on kyse työsuhteen päättämisestä työnantajan menehdyttyä (asia 6), perheenjäsenen työterveyshuollon jär-

jestämisestä (asia 7) ja perheenjäsenen työttömyysvakuutusmaksusta (asia 8). Lisäksi opasta selkiinnytetään kantelun asioissa 4 ja 5.

Koska kaupunki on jo ryhtynyt asiassa korjaaviin toimiin, asia ei edellytä minulta muuta kuin, että kiinnitän Vantaan kaupungin huomiota siihen, että viranomaisella on vastuu siitä, että sen vammaispalvelun asiakkaille tekemä opas vastaa oikeuskäytännön lainvoimaisia ratkaisuja ja on muutoinkin lainmukainen ja että siinä olevat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia.

Viranomaisen julkaisemalla oppaalla on suuri käytännön merkitys vammaiselle henkilölle, joka toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen. Pidän tärkeänä, että työnantajina toimiville vammaisille henkilöille välitetään tietoa palkan ja muiden henkilökohtaisen avun korvausten määräytymisestä ja maksamisesta. Opas ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova, eikä sen sisältämien ohjeiden perusteella voida poiketa lakiin perustuvista velvoitteista.

Totean vielä yleisellä tasolla, että vaikeavammaisella henkilöllä on myös mahdollisuus jälkikäteen vaatia suoritettavan korvauksen (kuten palkanmaksun) maksamista oikean suuruisena, mikäli hän katsoo, että asiassa (esimerkiksi korvauksen suuruuden määrittelyssä) on toimittu virheellisellä tavalla. Tarvittaessa vaikeavammaisella henkilöllä on tämän jälkeen mahdollisuus saattaa tähän vaatimukseen tehty viranhaltijapäätös muutoksenhakuna sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi, ja toimielimen päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.

3.3 Henkilökohtaisen avun päätöksen ylittävät tunnit

Kantelun mukaan ohjeistus, jonka mukaan ”henkilökohtaisen avun päätöksen ylittäneistä tuntimääristä Vantaan vammaispalvelut ei maksa korvauksia, vaan nämä jäävät avustettavan itsensä maksettavaksi”, antaa puutteellisen kuvan asiakkaan oikeuksista tuntien ylittyessä. Henkilökohtaisessa avussa myönnettyt tunnit saattavat ylittyä esimerkiksi kulkuvälineiden viivästysten tai muiden ymmärrettävien syiden vuoksi. Heta-Liitto katsoi, että kunnan tulisi oppaassa vähintään kertoa asiakkaan mahdollisuudesta hakea kunnan korvausta voimassa olevan päätöksen ylittäviin tunteihin.

Vantaan kaupungin selvityksen mukaan kantelun kohteena oleva työnantajalle ja työtä tekeväälle avustajalle suuntautuva opas muodostaa yhden osan asiakkaan saamasta palveluohjauksesta. Oppaan sivulla 2 ohjataan asiakasta olemaan aina oman tai työsuhteen muutoksien ilmaantuessa yhteydessä vammaisten asiakasohjaukseen. Muutostilanteissa asiakkaalle tehdään uusi palvelutarpeen arviointi ja tarvittaessa uusi päätös. Asiakasohjaukseen saa yhteyden puhelimitse arkisin klo 9-15. Vammaisneuvontaan yhteydessä olleille asiakkaille soitetaan takaisin samana päivänä. Muuttuneesta tilanteesta voi

ilmoittaa myös sähköpostitse, joihin vastataan viimeistään kolmen päivän sisällä. Tilanteet, jolloin työnantaja on toiminut vastoin ohjeistusta, selvitetään yksilöllisesti. Asiakkaat saavat henkilökohtaista palveluohjausta kotikäynnillä ja epäselviä asioita he voivat kysyä olemalla yhteydessä Vammaisneuvontaan. Uusi toimintatapa on otettu käyttöön vuonna 2018 ja kaupunki kehittää sitä tämän ja muun saadun palautteen pohjalta.

Arviointi

On totta, että opas ei anna tyhjentävästi tietoa siitä, miten asiakas voi menetellä erityistilanteissa, kuten yllättävissä tilanteissa, jolloin henkilökohtaisen avun tuntimäärä voi ylittyä ennalta arvaamattomasta syystä. Tällöin asiakkaan näkökulmasta voi oppaan perusteella jäädä epäselväksi se, mitkä ovat hänen oikeutensa kyseisessä tilanteessa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä sosiaalihuollon asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Säännöksen mukaan selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää selvityksen sisällön ja sen merkityksen.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että oppaan lisäksi asiakkaalla on mahdollista saada palveluohjausta myös muilla tavoin.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaisen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Katson, että asiassa ei ole ilmennyt yleisellä tasolla sellaista, mikä antaisi minulle aihetta laillisuusvalvojana enempään.

3.4 YK:n vammaisyleissopimuksen velvoite ja tiedonsaanti (kantelun asia 10)

Neuvottelu ja osallistaminen

Kantelun mukaan YK:n vammaisyleissopimuksessa mainittu tiivis neuvottelu ja osallistaminen ei ole riittävällä tavalla toteutunut kaupungin asenteen ja toiminnan vuoksi. Heta-Liitto pyysi oikeusasiamiehen kannanottoa siitä, ovatko YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja muiden viranomaistoimintaa koskevien säännöksen sisältämät velvoitteet toteutuneet työnantajaohjeen valmistelussa ja mahdollisten muutostarpeiden selvittämisessä Vantaalla.

Selvityksen mukaan asiakasraadin ja vammaisneuvoston palautteessa ei ole tullut esille kantelussa mainittua kritiikkiä liittyen asiakaslähteisyyteen ja työnantajaohjeen lähestymistapaan, joten annetussa selvityksessä pidettiinkin tärkeänä tätä Heta-Liiton esiin tuomaa palautetta. Palautteen avulla kaupunki voi parantaa palveluaan sekä neuvontaa.

Selvityksessä pahoiteltiin sitä, että oppaasta on jäänyt Heta-Liitolle mielikuva siitä, että se ei ilmennä asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan edun periaatetta. Kaupunki ilmoitti huomioivansa tämän palautteen oppaan päivityksessä. Työnantajaopas ei ole ainoa asiakasohjauksessa käytettävä palveluohjauksen materiaali, mutta kaupunki ilmoitti haluavansa kaiken kirjallisen ohjemateriaalin ilmentävän asiakkaan edun peruseriaatetta. Henkilökohtaisen avun palvelun järjestämisessä lähtökohtana on aina asiakkaan yksilöllinen tarve ja etu.

Selvityksen mukaan kaupunki tekee verkostoyhteistyötä eri järjestöjen ja yhteisöjen kanssa tapaamisten ja työkokouksien muodossa, koska vuorovaikutteista yhteistyötä pidetään erittäin tärkeänä. Yhteistyöaloite voi tulla eri kumppaneilta ja myös kaupunki toimii aloitteen tekijänä. Jatkossa kaupunki huomioikin Heta-Liiton kutsumisen tällaisiin tapaamisiin.

Selvityksen mukaan ilmoittautumisia asiakasraatiin, joka toimii vammaisten asiakasohjauksen yhteydessä, otetaan vastaan www.vantaa.fi. Tämänkin kantelun kohteena olevan työnantajaoppaan laatimiseen asiakasraati oli osallistunut mm. lukemalla ja kommentoimalla oppaan tekstiä.

Vantaan vammaisneuvosto käsittelee kaikki vammaisia koskevat asiat säännöllisesti. Vammaisneuvosto on käsitellyt myös työnantajaoppaan ja antanut siihen kommentit ja korjausehdotukset. Vammaispalveluiden asiakasraadista on selvityksen mukaan kerrottu Vantaan internet-sivuilla.

Kannanotto

YK:n vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta velvoittaa viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten henkilöiden mukaan ottamiseksi eri prosesseihin. Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kaupunki olisi laiminlyönyt tätä velvoitettaan asiassa.

Yhteydenottoihin vastaaminen

Kantelun kohdassa 10 tiedusteltiin lisäksi voiko kunta kieltäytyä vastaamasta vammaisjärjestöjen kysymyksiin, jos järjestöt tarvitsevat tietoa vammaisten palvelun järjestämisestä kyseisessä kunnassa.

Kantelun liitteestä ilmeni, että vammaisten asiakasohjauksen päällikkö ei ollut vastannut Heta-Liiton lakimiehen sähköpostitse esittämään kysymykseen 7.5.2019, vaan päällikkö ilmoitti, että hän ei lähde asiaa yleisellä tasolla pohtimaan, koska kaupungin käsiteltävänä ei ole ollut tällaisia tapauksia.

Minulle annetussa selvityksessä pahoiteltiin sitä, että kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta vastata yksityiskohtaisesti kaikkiin Heta-Liiton esittämiin kysymyksiin sähköpostitse. Silloin kun kysymys on koske-

nut asiakkaan kohdalla tapahtunutta tilannetta, siihen on selvityksen mukaan vastattu asiakkaalle tai valtakirjalla valtuutetulle henkilölle.

Arviointi

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöksen perusteluissa todetaan neuvontavelvoitteesta muun muassa seuraavaa.

Hallintoasian hoitamiseen liittyvään menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella myös tosiasiallista neuvontaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi neuvonta edellyttää konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvontavelvollisuutta on täydennetty viranomaisen yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Käytännössä vastaamisvelvoite koskee asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Sen sijaan säännös ei velvoita vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin. Vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hyvä hallinto edellyttää, että hallinnon asiakkaiden tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Totean, että viranomaisella on harkintavaltaa siinä, kuinka yksityiskohtaisesti se vastaa yleisiin tiedusteluihin. Kanteluun liitetyn aineiston perusteella minulla ei ole ollut aihetta epäillä, että kaupunki olisi laiminlyönyt vastaamisvelvoitteensa tavalla, johon minulla olisi perusteita enemmän puuttua. Tästä syystä asiaa ei ryhdytty tutkimaan enempää eikä kirjoitus tältä osin johtanut puoleltani enempään.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Vantaan kaupungin huomiota kohdassa 3.2 oppaan sisällön oikeellisuudesta ja virheettömyydestä sanottuun. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Minna Verronen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.