

26.6.2023

EOAK/3026/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Minna Verronen

HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAN TYÖTERVEYSHUOLLON MAKSUJEN HAKEMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Jyväskylän kaupungin tammikuussa 2022 antamaa vammaispalveluiden ohjeistusta, jonka mukaan henkilökohtaisen avun työnantajalla on velvollisuus järjestää ja kustantaa avustajiensa työterveyshuolto, vaikka lain mukaan henkilökohtaisen avun käyttämisestä ei saisi tulla kustannuksia vammaiselle henkilölle.

Kantelija kertoi myös huolehtivansa avustajana työtuntien laskemisesta ja ilmoittamisesta palkkalaskentaan, koska hänen vaikeavammainen työnantajansa ei siihen pysty, vaikka se olisi oikeasti työnantajan tehtävä.

2 SELVITYS

Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden palvelupäällikkö antoi kantelun johdosta selvityksen ja lausunnon 7.7.2022 (liitteenä).

2.1 Selvitys pääpiirteittäin ja lausunto

Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden palvelupäällikön selvityksen mukaan kaupunki lähetti tammikuussa 2022 henkilökohtaisen avun työnantajille työtuntilistojen mukana tiedotteen, jossa todettiin työterveyshuoltoon liittyen seuraavaa: ”Muistathan hakea työpaikkaterveydenhuollon kustannuksiin korvauksen Kelalta (6 kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä). Kansaneläkelaitos korvaa työnantajille 60 % kustannuksista. Loppuosa kustannuksista korvataan vammaispalveluista työnantajalle Kelan päätöstä vastaan”.

Jyväskylän kaupungilla oli selvityksen mukaan henkilökohtaisessa avussa neljä eri järjestämisen tapaa, ns. työnantajamalli, palveluseteli, ostopalvelu ja pienimuotoisesti myös oma tuotanto. Asiakkaan kanssa on valittu hänelle sopiva järjestämisen tapa. Aina järjestämistavan valinnassa ei heti onnistuta, ja järjestämisen tapaa vaihdettiin, mikäli sosiaalityön tai palveluohjauksen tietoon tuli jotain, joka asiaan on voinut vaikuttaa. Aloite järjestämisen tavan uudelleen arvioinnin tarpeesta on voinut tulla esim. työnantajalta itseltään, läheiseltä tai henkilökohtaisena avustajana toimivalta työntekijältä.

Järjestämistavan muutos pyrittiin aina tekemään asiakkaan kanssa yhteistyössä. Järjestämistapaa päätettäessä otettiin huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllisen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan, kuten laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 8d §:ssä edellytetään.

Selvityksen mukaan viime vuosien aikana asiakkaat, joille henkilökohtainen apu on järjestetty työnantajamallilla, oli Jyväskylässä laskenut, kun palvelusetelin käyttäjämäärä oli kasvanut henkilökohtaisessa avussa. Useita henkilökohtaisen avun työnantajia oli siirtynyt käyttämään palveluseteliä, jos työnantajuuteen liittyvät velvoitteet kuten työvuorojen suunnittelu, tehtyjen tuntien kirjaaminen ja tuntilistojen toimittaminen vammaispalvelujen toimistolle ei enää ollut onnistunut.

Työnantajaksi ryhtyvälle oli selvityksen mukaan tarjolla apua ja neuvontaa työnantajana toimimiseen, ja Jyväskylän kaupungilla oli myös henkilökohtaisen avun työnantajille tarkoitettu infopaketti, jonka loppuun oli koottu työnantajien velvollisuuksia lyhyesti. Työnantaja oli ohjeistettu tekemään itse työvuorosuunnittelu, työtuntilistojen täyttö ja toimittamaan työtuntilistat vammaispalveluihin. Vammaispalveluiden tietoon ei kuitenkaan järjestelmällisesti ole tullut, kuka henkilökohtaisen avustajan työtunnit tosiasiallisesti oli laskenut, tai kuka toimitti ne vammaispalveluihin.

Palvelupäällikön lausunnon mukaan lainsäädännössä ei ole määritelty, missä vaiheessa kunnan täytyi korvata vaikeavammaiselle työnantajalle syntyneet työterveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Jyväskylän kaupunki korvasi henkilökohtaisen avustajan työnantajalle työterveyshuollon kustannusten loppuosan, kun työnantaja oli ensi saanut Kansaneläkelaitokselta hakemiinsa kuluihinsa korvauspäätöksen. Syntyneet lakisääteisen työterveyshuollon kustannukset korvattiin siis täysimääräisesti Kelan ja kaupungin kautta. Työnantaja on voinut hakea työntekijänsä työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia Kelasta kerran vuodessa, kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tammikuussa lähetetyssä tiedotteessa muistutettiin työnantaja tästä. Tiedotteessa ei ollut tuotu esiin, että työnantajalla olisi velvollisuus kustantaa avustajiensa työterveyshuolto itse. Lausunnon mukaan oli kuitenkin totta, että Kelan korvauksen suorittamisessa voi kestää useita kuukausia, jopa yli vuoden, riippuen siitä, milloin työnantaja oli suorittanut työterveyshuollon maksun. Kelan korvauspäätöksen jälkeen vammaispalveluista maksettiin työterveyshuollon loppuosa nopeasti.

Jyväskylän kaupungin toimintatapa työterveyshuollon korvaamisessa henkilökohtaisen avun työnantajalle noudatti lausunnon mukaan vammaispalvelulakia, työterveyshuoltolakia ja sairausvakuutuslakia. Jyväskylän kaupungilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa Kelan korvauskäytäntöihin.

Arviointia tarkoituksenmukaisesta henkilökohtaisen avun järjestämistavasta tehdään asiakkaille tarpeen mukaan, mikäli sosiaalityön ja palveluohjauksen tietoon on tullut asiakkaan tarve järjestämistavan uudelleen arvioimiselle. Tällöin työnantajana toimivan henkilökohtaisen avun tarvitsijan kykyä toimia työnantajana arvioitiin tarpeen mukaan uudelleen.

3 RATKAISU

3.1 Lainsäädäntö

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

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan (1.1.2023 lukien hyvinvointialueen) on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan (1.1.2023 lukien hyvinvointialueen) on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Hyvinvointialue voi järjestää henkilökohtaista apua muun muassa korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Saman pykälän 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 5 kohdan mukaan vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on maksutonta.

Työterveyshuoltolain 4 §:n mukaan työnantajan on kustannuksellaan järjestettävä työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysvaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi.

Sairausvakuutuslain 13 luvun perusteella Kela maksaa korvausta työterveyshuollosta aiheutuneista kustannuksista. Oikeus mainittuun korvaukseen on työnantajalla ja yrittäjällä sekä kunnalla (nykyisin hyvinvointialueen) silloin, kun se järjestää yrittäjien työterveyshuoltopalveluita.

3.2 Arviointi

Arvioin Jyväskylän kaupungin, nykyisen Keski-Suomen hyvinvointialueen, henkilökohtaisen avustajan työterveydenhuollon kustannusten korvauskäytäntöä seuraavasti.

Keski-Suomen hyvinvointialueen verkkosivuilla ilmenevässä työnantajaoppaassa (19.6.2023) todetaan työterveyshuollon korvaamisesta, että työnantaja (vammainen henkilö) maksaa työterveyshuollon laskut ensin kokonaisuudessaan. Tilikauden (kalenterivuoden) jälkeen kuuden kuukauden kuluessa työnantajan tulee hakea työpaikkaterveydenhuollon kustannuksiin korvauksen Kelalta. Kansaneläkelaitos korvaa työnantajalle 60 prosenttia kustannuksista. Loppuosa kustannuksista korvataan vammaispalveluista työnantajalle Kelan päätöstä vastaan.

Hyvinvointialueen verkkosivun sisältö vastaa aiemmin saamaani Jyväskylän kaupungin palvelupäällikön antamaa selvitystä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että työterveyshuollon maksujen korvaamiskäytäntö ei saa vaarantaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumista. Jos vaikeavammainen henkilö on esimerkiksi varaton tai vähävarainen tai hänellä on useita henkilökohtaisia avustajia eikä hänellä ole tämän vuoksi mahdollisuutta järjestää ja maksaa lakisääteistä työterveyshuoltoa henkilökohtaiselle avustajalleen tai henkilökohtaisille avustajilleen, on hyvinvointialueen (aiemmin kunta) huolehdittava omana toimintana tai ostopalveluna tai muulla tavoin siitä, että työterveyshuolto voidaan järjestää. Tarvittaessa hyvinvointialue voi antaa maksuennakkoa työterveyshuollon kustannusten maksamiseksi (OA:n ratkaisut 3160/4/15, 1122/4/15 ja 5122/4/14, joista jälkimmäiset on julkaistu verkossa).

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

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

Korostan, että hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että valittu järjestämis- tai maksutapa ei tosiasiallisesti rajoita henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Työterveyshuollon maksujen korvaamistapa ei saa johtaa siihen, että henkilökohtaisen avun palvelun käyttö estyy. Vaikeavammaisella henkilöllä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää hänelle subjektiivisena oikeutena myönnettyä henkilökohtaisen avun palvelua.

Totean, että viime kädessä työnantajana toimiva vaikeavammaisen henkilö voi hakea työterveyshuollon maksun korvaamista tai maksua ylipäätään hyvinvointialueelle osoitetulla hakemuksella (jo ennen Kelan korvauspäätöstä), ja tuoda hakemuksessa esille ne syyt (esimerkiksi vähävaraisuus), joiden perusteella hän katsoo hyvinvointialueen työterveyshuollon kulujen korvaamiskäytännön vaarantavan oikeuksiensa toteutumista. Hakemukseensa vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös. Viime kädessä tuomioistuin tutkii ja ratkaisee, onko hakijalla oikeus saada hyvinvointialueelta työterveyshuollon maksun korvaus viipymättä ja siten ennen kuin hän on esimerkiksi saanut Kelalta kuluja koskevan korvauspäätöksen.

Totean lopuksi, että vaikeavammaisilla työnantajilla tulee kuitenkin halutessaan olla mahdollisuus hoitaa itse kaikki työnantajavelvoitteet.

Vammaispalvelulain mukaan hyvinvointialueella on velvollisuus tarvittaessa ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä palkkaukseen liittyvissä asioissa.

3.3 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelun ja saamani selvityksen perusteella katson, että muilta osin en ole voinut havaita asiassa sellaista, joka edellyttäisi toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

4 TOIMENPITEET

Saatan Keski-Suomen hyvinvointialueen tietoon edellä esittämäni näkökohdat henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon kulujen korvaamisesta työnantajana toimivalle vaikeavammaiselle henkilölle.

Tässä tarkoituksessa lähetän hyvinvointialueelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.