



ASIA Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

KANTELUT

Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jäljempänä myös Heta-Liitto tai liitto) arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 16.6.2015 päivätyssä kantelussa (kantelu nro 1) sosiaali- ja terveysministeriötä (jäljempänä myös ministeriö tai STM), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (jäljempänä myös Valvira) ja aluehallintovirastoja, koska ne eivät ole riittävästi ohjanneet ja valvoneet vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän toteutumista ja järjestämistä kunnissa. Kantelun mukaan kunnat ovat antaneet niille säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän yksityisten tahojen hoidettavaksi, vaikka kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, jonka antamiseen yksityiselle ei ole laintasoista valtuutusta. Lisäksi Heta-Liitto arvostelee Terveiden ja hyvinvoinnin laitosta (jäljempänä THL tai laitos) siitä, ettei se ole tehnyt aloitteita tutkiakseen tai selvittääkseen ohjaus- ja auttamistehtävän yksityistämiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia.

Heta-Liitto pyytää toisessa 16.6.2015 päivätyssä kantelussaan (kantelu nro 2) oikeuskansleria tutkimaan Turun kaupungin menettelyn lainmukaisuuden, koska se on siirtänyt vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitetun ohjaus- ja auttamistehtävän hoitamisen yksityiselle avustajakeskukselle.

Heta-Liiton kolmannessa 16.6.2015 päivätyssä kantelussa (kantelu nro 3) on kysymys palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestämisestä silloin, kun vammaispalvelulain 8 d §:ssä tarkoitettu henkilökohtainen apu järjestetään pykälän 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla mallilla, jossa vaikeavammaisen henkilö toimii henkilökohtaisen avustajansa työnantajana (jäljempänä työnantajamalli). Liitto pyytää tutkimaan STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen toiminnan lainmukaisuuden siltä osin, onko niiden palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestämistä koskeva ohjaus ja valvonta ollut riittävää. Lisäksi liitto pyytää tutkimaan Jyväskylän ja Helsingin kaupungin, Laukaan kunnan sekä Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän menettelyn lainmukaisuuden palkkahallinnon ja Jyväskylän sekä Oulun kaupungin menettelyn lainmukaisuuden työterveyshuollon järjestämisessä työnantajamallissa.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 25.1.2016 päivätyn lausunnon ja selvityksen (jäljempänä lausunto), jonka liitteenä on Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitykset. Lisäksi lausunnon liitteenä on Turun, Helsingin, Jyväskylän ja Oulun kaupunkien sekä Laukaan kunnan ja Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän selvitykset.

VASTINE

Heta-Liitto on antanut lausunnosta ja selvityksistä vastineen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Arviointi

Käsittelen seuraavassa ensin kanteluiden ratkaisemisen kannalta keskeistä kysymystä siitä, onko vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettu ohjaus- ja auttamistehtävä julkinen hallintotehtävä, ja sen jälkeen kysymystä kyseisen tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Näiden kysymysten jälkeen olen käsitellyt Heta-Liiton kanteluista ilmeneviä kysymyksiä siltä osin kuin katson, että niissä on ilmennyt tarvetta laillisuusvalvonnalliseen käsitteelyyn. En ole käsitellyt päätöksessäni kaikkia kanteluissa yleisellä tasolla esille nostettuja kysymyksiä.

1 Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentti - julkinen hallintotehtävä

Heta-Liitto katsoo, että vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettussa ohjaus- ja auttamistehtävässä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Lisäksi liitto katsoo, että joissakin tilanteissa neuvonnassa tapahtunut tulkinta korvattavista kustannuksista voi johtaa kustannusten korvaamatta jättämiseen, jolloin ohjaustilanne voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi tai ainakin sitä läheneväksi toiminnaksi.

Perustuslain 124 §:n julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Edellä mainitun perusteella julkiset hallintotehtävät kuuluvat lähtökohtaisesti viranomaisten ja niissä virkavastuulla toimivien virkamiesten hoidettaviksi, joiden on tehtävässään noudatettava lakia sekä turvattava perusoikeudet, kuten esimerkiksi oikeus riittävään sosiaalihuoltoon. Yksi sosiaalihuollon muoto on vaikeavammaisille henkilöille annettavat talvet, joista säädetään vammaispalvelulaissa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan mukaan yleissopimuksen tarkoituksena on muun muassa edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Sopimuksen 3 artiklan a kohdan mukaan sopimuksen periaatteina ovat muun ohella henkilöiden yksilöllisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden kunnioittaminen. Sopimuksen 19 artiklan b kohdan mukaan sopimuspuolet varmistavat, että vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia talvet sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä.

Vammaispalvelulain 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien talvet ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Yksi vammaispalvelulaissa tarkoitettu keino lain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi on lain 8 c §:ssä säädetty henkilökohtaisen avun järjestäminen vaikeavammaiselle henkilölle. Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan kyseisessä laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella: 1) päivittäisissä toimissa; 2) työssä ja opiskelussa; 3) harrastuksissa; 4) yhteiskunnallisessa

osallistumisessa; tai 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.

Vammaispalvelulain 8 d §:ssä säädetään henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Pykälän 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. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisin maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 8 d §:n 3 momentista todettu, että tarvittaessa kunnan viranomaisen tulisi ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Velvoitteen sisältöä ei ole esityksessä käsitelty tarkemmin. Asiaan ei ole otettu kantaa myöskään eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan esityksestä antamassa mietinnössä (StVM 32/2008 vp) eikä perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa (PeVL 30/2008 vp).

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Pykälän 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 137/1999 vp) lain 5 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon. Esityksen mukaan säännös olisi yhteydessä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä on sitä ennen oltava riittävästi tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tiedon saaminen on esityksen mukaan olennainen osa asiakkaan ja hänen asioitaan käsittelevän ja ratkaisevan sosiaalihuollon henkilöstön välisen luottamuksen kehittämisessä. Henkilöstön tulisi antaa selvitys asiakkaalle avoimesti ja omaloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on edellä mainitusta esityksestä antamassaan mietinnössä (StVM 18/2000 vp) ehdottanut tarkennettavaksi sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ää sellaiseksi kuin se on nyt voimassa ja todennut pitävänsä tarpeellisenä, että asiakkaalle selvitetään hänen asiassaan merkitykselliset seikat mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

Neuvonnasta säädetään myös hallintomenettelyä yleislakina säätelevässä hallintolaissa. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on Heta-Liiton kantelujen johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin soveltamisen ohjauksessa säännös on sanamuotonsa mukaisesti katsottu laajemmaksi kuin hallintolain tarkoittama ohjaus. Vammaispalvelulain säännöksen perusteella kunnan on katsottu olevan velvollinen tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisesti neuvomaan ja auttamaan vammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä kysymyksissä. Lausunnon mukaan kunnan ohjaus- ja auttamistehtävän laajuutta on arvioitava palvelusuunnitelmassa ja henkilökohtaista apua koskevassa päätöksessä sekä päätöstä täytäntönpantaessa. Ohjaus- ja auttamistehtävä koskee lain sanamuodon mukaan vain avustajan palkkaukseen liittyviä asioita. Lausunnon mukaan velvoitteen sisältö on kuitenkin lain soveltamiskäytännössä ja toimeenpanon ohjauksessa ymmärretty laajasti. Ohjaus- ja auttamistehtävä on lausunnon mukaan laissa erikseen säädetty velvoite, jonka on katsottu edellyttävän kunnan aktiivisia toimia vaikeavammaisen henkilön tukemiseen työnantajamallia käytettäessä. Velvoite liittyy lausunnon mukaan henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimivan vammaisen henkilön yksityisoikeudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien luomiseen ja noudattamiseen. Vaikka kunta toteuttaisi ohjaus- ja auttamistehtävänsä itse, sillä ei voi synnyttää hallintomenettelyn tapaan hallinnollista luottamuksensuojaa tai muuta sitovaa oikeustilaa.

Julkisen hallintotehtävän käsitteelle voidaan hakea sisältöä perustuslain esitöistä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) lain 124 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Esityksen perusteluista ilmenee, että perustuslain 124 §:ssä kodifioitiin virkamieshallintoperiaate, jonka perustuslakivaliokunta oli aikaisemmin johtanut eräisiin hallitusmuodon säännöksiin (1, 2 ja 84 §) sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla. Periaatteen mukaan julkista valtaa saattoivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan määritellyt perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän alaa (esim. PeVL 47/2005 vp, PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 6/2013 vp ja PeVL 30/2014 vp). Julkisia hallintotehtäviä ovat valiokunnan lausuntokäytännön mukaan olleet esimerkiksi tehtävät, joiden on voitu katsoa olevan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa sekä erilaisia operatiivisia ja teknisluonteisia tehtäviä (lennonvarmistuspalvelut, avustava puhelinpalvelu, tilaneuvonta, passin laadun ja oikeasisällisyyden tarkistaminen ja passin luovuttaminen, henkilösertifiointi).

Oikeuskirjallisuudessa on julkisista hallintotehtävistä todettu muun muassa, että niiden hoitaminen on aiheellista ymmärtää suhteellisen laajana tehtäväalueena. Julkisten hallintotehtävien ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamista. Edelleen lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Hallintopäätösten tekemisen lisäksi julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena ainakin siltä osin kuin kysymys on lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta. Esimerkiksi [aikaisemman] kuntalain 2 §:n 3 momentin nojalla ostopalveluna hoidettavien kunnan lakisääteisten palvelujen on katsottu kuuluvan tyypillisesti julkisiin hallintotehtäviin. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2. uudistettu painos, Helsinki 2008, s. 49)

Julkisoikeuden professori Olli Mäenpää on antanut Heta-Liitolle 20.5.2015 päivätyn lausunnon vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lausunnossaan Mäenpää on esittämillään perusteilla katsonut, että vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettussa ohjaus- ja auttamistehtävässä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Julkisoikeuden professori Raija Huhtanen on käsitellyt sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisen suhdetta julkiseen hallintotehtävään ja katsonut, että lakisääteisten sosiaali- ja terveystieteiden tuottamista on pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Huhtanen on pitänyt tärkeimpänä perusteluna kannanotolleen sitä, että palvelujen tuottamisella on kiinteä yhteys lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon. (Toimituskunta Matti Myrsky ym.: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen, Helsinki 2005, s. 142)

STM on lausunnossaan todennut, että vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaiseen ohjaus- ja auttamistehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä, jossa päätettäisiin esimerkiksi henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Ministeriö on arvioinut, että kun otetaan huomioon perustuslain 124 §:n nykyinen tulkinta ja perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä voimassa olevan kuntalain 9 §:n 2 momentti, on vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukainen ohjaus- ja auttamistehtävä julkisen hallintotehtävän hoitamista. Ministeriön mukaan yleistä työsuhteasioihin liittyvää neuvontaa, kuten palkanlaskentaa ja palkanmaksuun, koulutukseen ja avustajanvälitykseen liittyvää neuvontapalvelua, ei kuitenkaan voitane pitää julkisena hallintotehtävänä. Lausunnon mukaan kantelussa sekoittuu jossain määrin vammaispalvelulain mukainen ohjaus- ja auttamistehtävä työntekijän palkkaukseen liittyvissä tehtävissä kantelijan omaan ammattijärjestötehtävään eli yksityisoikeudelliseen työläisäädäntö- ja työsuhdeneuvontaan. Ministeriön mielestä ohjaus- ja auttamistehtävään ei miltei osin sisälly julkista valtakäyttöä.

Heta-Liitto on vastineessaan pitänyt ministeriön näkemystä ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä kapeana ja ristiriitaisena. Vastineen mukaan ministeriön julkisesta hallintotehtävästä rajaamat toiminnot vaikuttavat pitkälti juuri niiltä toiminnoilta, joita avustajakeskukset tällä hetkellä hoitavat. Ministeriön rajaus ei vastineen mukaan ole perus- ja ihmisoikeusmyönteinen.

Kannanotto

Henkilökohtaista apua vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla työnantajamallilla järjestettäessä kunnalla on pykälän 3 momentin mukainen velvollisuus ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Selvityksen mukaan velvoitteen laajuus riippuu vaikeavammaisen henkilön tarpeesta, eikä se siten ole aina saman laajuinen eikä sisältöinen. Ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä näyttää olevan hyvin erilaisia näkemyksiä ja lainkohdan sisältö on sen soveltamiskäytännössä ollut laaja. Tilanne on omiaan aiheuttamaan erilaisia tulkintoja ohjaus- ja auttamistehtävän sisällöstä ja laajuudesta.

Julkisen hallintotehtävän käsite on laaja ja se voi sisältää hyvin monenlaisia tehtäviä. Sen sisältö on myös toimintaympäristöä koskevan ja oikeudellisen kehityksen myötä muuttuva. Oikeuskirjallisuudessa julkisen hallintotehtävän hoitamisenä on pidetty lakisääteisten julkisten palvelujen tuottamista, lakisääteiset sosiaali- ja terveystieteiden palvelut mukaan lukien. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi erilaisten lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa olevien tehtävien olevan julkisia hallintotehtäviä.

Vammaisille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien järjestäminen on kunnalle vammaispalvelulaissa säädetty tehtävä. Vammaispalveluiden tuottamista on näkemykseni mukaan puolestaan pidettävä julkisena hallintotehtävänä esimerkiksi palvelutarpeen selvittämisen ja palvelusuunnitelman tekemisen ja ainakin eräiden palvelutapahtumien toteuttamisen osalta. Eräiden palvelutapahtumien (esimerkiksi yksittäinen kuljetus) toteuttamista ei liene pidettävä sinällään julkisena hallintotehtävänä. Kunta voi ottaa hoitaakseen myös muita kuin lakisäätteisiä tehtäviä.

Viranomaisen neuvonta on yleensä sen toimivaltaan kuuluviin asioihin liittyvää menettelyllistä neuvontaa. Edellä mainitun lainkohdan tarkoittama ohjaaminen ja auttaminen näyttäisi eri kannotoissa sisältävän menettelyllisen neuvonnan lisäksi aineellista neuvontaa, joka ei kuitenkaan välttämättä koske sosiaalihuoltoa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä. Voidaan katsoa, että velvoitteella on olemassa yleisempää neuvontaa käsittävä ydin, minkä lisäksi tehtävä laajenee ja/tai syvenee sen mukaan, minkälaista ohjausta ja apua vaikeavammaisen henkilön arvioidaan tarvitsevan.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetty ohjaus- ja auttamistehtävä on lailla säädetty kuntaa velvoittava vammaispalvelulain täytäntöönpanoa koskeva tehtävä. Se on laajempi kuin hallintolaissa säädetty yleinen neuvontavelvollisuus ja täydentää sitä. Se näyttää olevan jossain määrin limittäinen ja jossain määrin ajallisesti seuraava sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n 1 momentissa säädettyyn selvittämisenvelvollisuuteen nähden. Vammaispalvelulain tarkoitama ohjaus- ja auttamistehtävä liittyy kiinteästi kyseisessä laissa säädettyyn henkilökohtaista apua koskevaan päätöksentekoon ja päätöksen täytäntöönpanoon ja siinä on kysymys perustuslain 19 §:ssä säädetystä oikeudesta sosiaaliturvaan sekä tämän oikeuden käytännön toteuttamisesta.

Ohjaus- ja auttamistehtävässä ei kuitenkaan ole kysymys vaikeavammaisen henkilön etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätöksenteon tai velvoittavan määräyksen antamisen kaltaisesta julkisen vallan käytöstä, vaan henkilökohtaista avustajaa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa tukevasta neuvontapalvelusta, joka on lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa.

Ohjaaminen ja auttaminen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa voi näkemykseni mukaan sisältää sekä julkisia hallintotehtäviä että muunlaisia tehtäviä. Esimerkiksi tavanomaisen työnantajana toimimista koskevan koulutuksen kaltaisen opastuksen antamista vaikeavammaiselle työnantajalle ei liene pidettävä sosiaali- ja terveydenhuollon julkisena hallintotehtävänä.

STM:ssä on parhaillaan valmisteltavana vammaislainsäädännön uudistaminen. Ministeriö on todennut, että se tulee vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa muun muassa arvioimaan säädettävään lakiin mahdollisesti tulevan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamistehtävää vastaavan sääntelyn tarpeen ja sisällön.

Totean, että vammaislainsäädännön uudistamisen valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota ohjaus- ja auttamistehtävää koskevien säännösten selkeyteen, tehtävän sisältöön sekä sen oikeudelliseen luonteeseen ja kyseisten seikkojen lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin. Velvoitteen selkeämpi määrittely ehkäisisi erilaisia tulkintoja, mikä parantaisi työnantajana toimivien vaikeavammaisten yhdenvertaisuutta toisiinsa nähden.

2 Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitetun ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Heta-Liitto katsoo, että ohjaus- ja auttamistehtävää ei voida siirtää yksityiselle toimijalle, koska asiasta ei ole laintasoista säännöstä. Kuitenkin kunnat ovat käytännössä hankkineet kyseisiä neuvontapalveluja muun muassa yksityisiltä avustajakeskuksilta ja tilitoimistoilta. Liitto katsoo, että mikäli tehtävän siirto yksityiselle olisi mahdollista, tulisi varmistaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva ja yksityisen toimijan riittävä asiantuntemus tehtävän hoitamiseen sekä asiakkaan tietosuoja.

Olen edellä katsonut, että ohjaaminen ja auttaminen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa on ainakin osaksi julkinen hallintotehtävä, johon ei kuitenkaan käytettävissäni olevien tietojen perusteella sisälly julkisen vallan käyttämistä. Julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on mahdollista vain lailla tai lain nojalla ja tietyin, perustuslain 124 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut, että vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamistehtävän siirtäminen yksityiselle palveluntarjoajalle ei vaaranna perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon toteutumista. Lausunnossa on viitattu vammaispalvelulakia annettaessa voimassa olleeseen kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momenttiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (valtionavustuslaki) 4 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja todettu, että vammaispalvelulain mukaisen ohjaus- ja auttamistehtävän siirtämisestä säädettiin vuosina 1987 ja 2008 silloisen lainsäädännön nojalla riittävän selkeästi sekä täsmällisesti. Lausunnon mukaan kunnan ohjaus- ja auttamistehtävän siirtäminen on siten ollut mahdollista.

Aikaisemmin vammaisen henkilön henkilökohtaisesta avusta säädettiin 1.1.1988 voimaan tulleen vammaispalvelulain 9 §:ssä, joka koski taloudellisia tukitoimia. Pykälän 1 momentin mukaan vammaiselle henkilölle korvattiin hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuivat henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta. Samaan aikaan voimaan tulleen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 16 §:ssä oli tarkempia säännöksiä kustannusten korvaamisesta ja pykälän 3 momentin mukaan vammaista henkilöä oli tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Vammaispalvelulakia muutettiin 1.9.2009 voimaan tulleella lailla, jolloin lakiin lisättiin uudet henkilökohtaista apua koskevat 8 c ja 8 d §:t ja tuolloin ohjaus- ja auttamistehtävää koskeva säännös siirrettiin asetuksesta lakiin.

Tarkastelen seuraavassa vammaispalveluasetuksen 16 §:ssä ja sittemmin vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyh ohjaus- ja auttamistehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja siihen liittyvää lainsäädäntöä toisaalta ennen 1.3.2000 voimaan tullutta perustuslakia ja toisaalta sen jälkeen.

Ennen perustuslain voimaantuloa julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille arvioitiin virkamieshallintoperiaatteen pohjalta. Periaatteen mukaan yksityisten ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa toimivaltaa ja julkisia hallintotehtäviä voidaan pääsääntöisesti antaa vain viranomaisille ja virkamiehille.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) lain 124 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan perustuslakivaliokunta oli virkamieshallintoperiaatteesta huolimatta katsonut, ettei periaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtä-

viä rajoitetusti muille kuin viranomaisille. Valiokunta oli tällöin kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu virkamieshallintoperiaatteesta, että sen oikeudellinen määrittely on ollut kotimaisessa oikeudessa suurelta osin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen varassa. Periaatteeseen sisältyvä valtiosääntöoikeudellinen problematiikka ei ole koskenut niinkään periaatteen olemassaoloa, vaan pikemminkin siitä poikkeamisen mahdollisuutta. (Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008, s. 88-89)

Vammaispalveluasetuksen ja -lain tarkoittamien ohjaus- ja auttamistehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle on perustunut vammaispalvelulain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan kyseisessä laissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia.

Vastaavasti kunnallista sosiaalihuoltoa yleislakina säännelleen (aikaisemman, tältä osin edelleen voimassa olevan) sosiaalihuoltolain (710/1982) 5 §:n 2 momentin (736/1992) perusteella sosiaalihuollon järjestämisestä kunta voi huolehtia siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:ssä säädetään.

Valtionavustuslain (733/1992) 4 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämisestä. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Pykälän 3 momentin mukaan hankittaessa palveluja muun muassa 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Ennen valtionavustuslakia voimassa olleessa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (valtionosuuslaki) oli saman sisältöinen säännös sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämistavoista.

Valtionosuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1981 vp) on lain toiminnan järjestämistä koskevan pykälän (3 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että muun muassa kyseisen säännöksen johdosta kunnan vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, suunnittelusta ja rahoituksesta korostuu entisestään. Esityksessä on käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimista yksityisiltä palvelun tuottajilta ja todettu, että tässä yhteydessä palveluilla tarkoitetaan loppusuoritteiden luonteisia palveluja, joilla on tarkoitettu esimerkiksi yksityisiä lasten päiväkotien-, lastenkotien-, vanhainkotien- ja sairaalapalveluja.

Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 216/1991 vp) lain 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole samanlaisia palvelujen luonnetta (loppusuoritteiden luonteiset palvelut) kuvaavia mainintoja kuin edellä mainitussa valtionosuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen ja eduskunnan hallintovaliokunnan siitä antaman mietinnön (HaVM 7/1992 vp) perusteella tavoitteena on ollut kuntien toiminnallisen liikkumavapauden laajentaminen sekä sen mahdollistaminen, että sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut voidaan järjestää tehokkaammin ja taloudellisimmin sekä paikalliset olosuhteet huomioiden. Esityksessä tai mietinnössä ei ole käsitelty palvelujen yksityiseltä taholta hankkimista virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta.

Myös kuntalaissa on säännöksiä kunnan tehtävien hoitamisesta. Kunnan toimintaa yleisesti säätelevinä ne koskevat laajempaa tehtäväkenttää kuin valtioneuvostulain säännökset.

Aikaisemman kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoiti itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Pykälän 3 momentin mukaan kunta hoiti sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta saattoi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Aikaisempaa kuntalakia (365/1995) säädettäessä voimassa olleessa hallitusmuodossa ei ollut perustuslain 124 §:ää vastaavaa säännöstä julkisten hallintotehtävien antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Mainittua kuntalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 2 §:n 3 momentin osalta todettu, että jos kunta on laissa velvoitettu hoitamaan joku tehtävä, se ei voi antaa tehtävän hoitamista yksityiselle ilman lain antamaa valtuutusta. ”Pykälän 3 momentin ensimmäisen lauseen mukaan päätöksenteon tällaisissa asioissa pitää pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä, jossa julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Tällöinkin puhtaat täytäntöönpanotehtävät (esimerkiksi kouluruokailu ja -kuljetus) ja palvelujen hankkiminen voidaan yleensä järjestää muulla tavoin.” Esityksen mukaan kunnan itsehallintoon kuuluu päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä.

Eduskunnan hallintovaliokunta on kuntalakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 18/1994 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että palveluiden tuottamisen järjestämistä ulkopuolisten toimesta rajoittavat julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat.

Kaarlo Tuori on käsitellyt Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirjassa ilmestyneessä kirjoituksessaan kunnan tehtävien edellyttämien palvelujen hankkimista yksityisiltä. Hän on viitanut [aikaisemman] kuntalain 2 §:n 3 momenttiin ja valtioneuvostulain 4 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja todennut, että molemmat yleissäännökset koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja ne perustuvat tehtävien ja palvelujen käsitteelliselle erottelulle. Kunta ei kummankaan lain nojalla voi siirtää yksityiselle subjektille velvollisuuttaan hoitaa tai järjestää lakisääteiset tehtävänsä. Tuori on todennut epäselväksi jäävän, mitä täsmällisesti ottaen kuuluu kunnan hoitamis- ja järjestämisvelvollisuuteen ja mitä palveluihin, jotka sopimusperusteisesti voidaan uskoa yksityisille palvelun tuottajille. Tuorin mukaan on kuitenkin ilmeistä, että eräs keskeinen rajankäynnissä käytettävä kriteeri koskee julkisen vallan käyttämistä. Kyseiset yleissäännökset eivät Tuorin mukaan riitä valtuutusperustaksi julkisen vallan käytön siirtämiseksi yksityiselle. (Oikeustiede/Jurisprudentia, 1998, s. 330)

Edellä esitetyllä tavalla julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on ollut mahdollista myös ennen perustuslain ja sen 124 §:n voimaan tuloa. Tuolloin tehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle on tullut arvioida virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta.

Perustuslaki ja sen 124 § tulivat voimaan 1.3.2000. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) lain 124 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Esityksen mukaan lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. ”Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sään-

telyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ehdotetun säännöksen mukaan säätää tai päättää myös lain nojalla.” Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin ja tehtävän antaminen olisi mahdollista vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Lisäksi esityksessä todetaan, että julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa.

Perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) korostanut sitä, että uskottaessa hallintotehtävä laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa.

Aikaisemman kuntalain edellä mainittu 2 § on kumoutunut 1.5.2015 voimaan tulleella uudella kuntalailla (410/2015). Voimassa olevan kuntalain 2 luvussa säädetään kunnan tehtävistä ja järjestämisvastuusta. Lukuun sisältyvän 8 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävien hoidosta vastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa muun muassa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavasta.

Kuntalain 9 §:ssä säädetään palvelujen tuottamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.

Kuntalakea koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) lain 9 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunnan yksityiseltä hankkimien palvelujen alaa rajoittaa perustuslain 124 §. Esityksen mukaan perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on esityksen mukaan käytettävä itse. Edelleen esityksessä on todettu, että kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.

Olli Mäenpään on Heta-Liitolle antamassaan edellä mainitussa (kohta 1) lausunnossaan todennut muun muassa, että valtioavustuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohta on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa eikä sitä säädettäessä ole otettu huomioon perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Edelleen hän on todennut, että säännös on luonteeltaan yleissäännös ja soveltamisalaltaan erittäin laaja. Mäenpään mukaan on tuskin mahdollista katsoa, että säännös sisältäisi sellaisen lakitasoisen ”erikseen säätämisen”, jota kuntalain 9 §:n 2 momentti edellyttää. Lausunnon mukaan voidaan joka tapauksessa pitää selvänä, että pelkästään vammaispalvelulaissa oleva yleisluonteinen viittaussäännös valtionavustuslain soveltamiseen ei ole sellainen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu laintasoinen säännös, jonka nojalla neuvontatehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Kannanotto

Vammaispalveluasetuksen 16 §:ssä ja sittemmin vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetty ohjaus- ja auttamisvelvollisuus on kunnalle säädetty tehtävä. Valtionavustuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella kunta on voinut järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja muun muassa yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Edelleen aikaisemman kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momentin nojalla kunta saattoi hankkia tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta. Kyseisiä säännöksiä ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta, koska perustuslaki ei niitä säädettäessä ollut vielä voimassa. Ennen perustuslain 124 §:n säännöstä on julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle arvioitu virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttää kuitenkin siltä, ettei aikaisemman kuntalain (356/1995) 2 §:ää, valtionavustuslain 4 §:ää tai vammaispalvelulain 5 §:ää ole varsinaisesti arvioitu virkamieshallintoperiaatteen kannalta.

Edellä mainitut säännökset eivät ole asettaneet erityisiä edellytyksiä tehtävien hoitamiseen liittyvien palveluiden hankkimiselle muulta kuin viranomaiselta. Valtionavustuslakiin on kuitenkin vuodesta 1993 lähtien sisältynyt säännös palvelujen laadulle asetettavasta vaatimuksesta. Kyseiset lainkohdat ovat antaneet kunnalle yleisluonteisen ja väljän valtuutuksen päättää sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankkimisesta esimerkiksi yksityisiltä toimijoilta. Huomioon on otettava, että valtionavustuslain ja sitä edeltäneen sääntelyn tarkoituksena on ollut korostaa kunnan vastuuta palvelujen järjestämisessä ja antaa erilaisia mahdollisuuksia niiden toteuttamisessa. Totean, että vammaispalveluasetuksen 16 §:ssä säädettyyn ohjaukseen ja auttamiseen liittyvien palvelujen tuottamistehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle ei voida katsoa olleen kyseisenä ajankohtana sovelletun sääntelyn vastaista.

Ennen perustuslain voimaantuloa oli julkisia hallintotehtäviä annettu suhteellisen laajasti viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaikka asiasta ei ollut säännöksiä valtiosääntötasoisesti. Perustuslain ja sen 124 §:n voimaantulo selkeytti tilannetta. Sen jälkeen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei perustunut valtiosääntöön pohjautuvaan periaatteeseen ja siitä sallittuihin poikkeuksiin, vaan säännökseen, jossa säädetyt edellytykset tuli ottaa huomioon annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille ja että niitä tulisi antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Tehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla tietyin lainkohdassa säädetyin edellytyksin. Kuten olen edellä todennut, valtuutus antaa vammaispalveluasetuksen 16 §:ssä ja sittemmin vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettuun ohjaus- ja auttamistehtävään liittyvien palvelujen tuottamistehtäviä muulle kuin viranomaiselle on perustunut väljään ja yleisluonteiseen ennen perustuslain voimaantuloa annettuun sääntelyyn. Totean, että sääntely ei täytä täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan niitä vaatimuksia, joita perustuslain voimaantulon jälkeen on edellytetty säännöksiltä, joilla julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle.

Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 2 luvussa säädetään kunnan tehtävien järjestämisvelvollisuudesta ja palvelujen tuottamisesta. Käsiteltävänä olevan asian arvioimisessa keskeinen on lukuun sisältyvä kuntalain 9 §:n 2 momentti. Sen perusteella julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on säädettävä erikseen lailla, mikä asettaa kynnyksen antaa tehtävä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Kuntalakia koskevan hallituksen esityksen lain 9 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunnan itsehallintoon kuuluu erityis-

lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako kunta palveluja itse vai toimiiko se vain palvelun järjestäjänä.

Kuntalaki on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Voimassa olevassa kuntalaissa säädetään aikaisempaa kuntalakia yksityiskohtaisemmin palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, minkä lisäksi siinä on säädelty perustuslain 124 §:n kanssa yhdenmukaisesti julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Vammaispalvelulaissa ei ole nimenomaista säännöstä julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle palvelun tuottajalle, ainoastaan viittaus valtioneuvoston asetuksen soveltamiseen. Näkemykseni mukaan viittaussäännös ei täytä täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan myöskään kuntalain 9 §:n 2 momentin vaatimusta erikseen säätämisestä. Vammaispalveluja erityislakina säätelevä vammaispalvelulaki on kuitenkin annettu ennen kunnan toimintaa yleislakina säätelevää kuntalakia.

STM on lausunnossaan todennut, että ministeriö tulee vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa arvioimaan säädettävään lakiin mahdollisesti tulevan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamistehtävää koskevan sääntelyn tarpeen, sisällön ja sen suhteen perustuslain 124 §:n velvoitteisiin ja voimassa olevaan kuntalain 9 §:n 2 momentin sääntelyyn. Sääntelyyn tulee toteutuessaan vaikuttamaan myös valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskeva uudistus. Kuten olen edellä todennut, näkemykseni mukaan vammaispalvelulain 5 §:ssä olevan kaltainen yleinen viittaus valtioneuvoston asetuksen soveltamiseen ja valtioneuvoston asetuksissa oleva säännös kunnan tehtävien järjestämistavoista ei täytä täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan niitä vaatimuksia, joita perustuslain voimaantumisen jälkeen on edellytetty säännöksiltä, joilla julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle.

3 Kantelu nro 1

3.1 Ohjaus, valvonta ja tutkimus

Heta-Liitto arvostelee kantelussaan STM:tä, Valviraa ja aluehallintovirastoja siitä, etteivät ne ole ohjanneet kuntia riittävästi vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin soveltamisessa. Lisäksi liitto arvostelee THL:sta siitä, ettei se ole tehnyt merkittäviä avauksia tutkiakseen, seuratakseen, arvioidakseen tai kehittääkseen henkilökohtaisen avun työnantajamallia ja ohjaus- ja auttamistehtävän yksityiselle siirtämisen oikeudellista problematiikkaa.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:ssä säädetään sosiaalihuollon hallinnosta. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Pykälän 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 muun muassa periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 4 §:n mukaan sosiaalihuollon asiantuntijavirastona toimii sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, josta säädetään sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (1073/1992).

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen tehtäviä hoitaa nykyisin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan laitoksen tehtävänä on muun muassa tutkia, seurata, arvioida ja kehittää sekä ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja antaa asiantuntijatukea hyvinvointia ja terveyttä edistävien politiikkojen, toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi sekä harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa, edistää innovaatioita sekä tehdä aloitteita ja esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon ja sen palvelujen kehittämiseksi ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

STM on lausunnossaan todennut, että ministeriön yleinen suunnittelu-, ohjaus- ja valvontavollisuus on suhteessa kuntien itsehallintoon keskittynyt suurimmalta osin strategiseen ohjaukseen. Lainsäädännön toimeenpanoa koskevaa informaatio-ohjausta toteutetaan etenkin merkittävien ja laajojen lainsäädäntöhankkeiden kohdalla, mutta varsinainen sisällöllinen ohjaustehtävä kuuluu ministeriön alaisen THL:n tehtäviin.

Lausuntonsa mukaan kuntien ohjeistamiseksi vammaispalveluasioissa ministeriö hankki 2000-luvun alussa kaikkiin kuntiin Vammaispalvelut – vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö -kirjan uusimman painoksen. Lausuntonsa mukaan ministeriö toimi vuoden 2009 vammaispalvelulain koskevan muutoksen toimeenpanossa ja seurannassa hallituksen esitykseen (HE 166/2008 vp) kirjattuna ja eduskunnan lakia vahvistaessaan antaman ponnin mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan lain yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä tukemaan oli tarkoitus valmistella tulkintasuositukset. Ennen lain voimaantuloa ministeriö ja Suomen Kuntaliitto antoivat kesällä 2009 lainmuutoksia ja niiden soveltamista koskeneen ohjeistuksensa, jonka valmistelussa olivat mukana myös vammaisjärjestöt jo lain valmistelussa mukana olleen Vammaisfoorumin kautta. Muutosten toimeenpanon ohjausta toteutettiin myös yhdessä silloisten lääninhallitusten kanssa toteutetulla koulutuskierröksellä. Ministeriön asiantuntijat tuottivat ja koordinoivat koulutusten perusaineiston ja osallistuivat myös suureen määrään muiden tahojen järjestämiä koulutuksia, jotka koskivat muun muassa henkilökohtaista apua. Lisäksi ministeriö ja lääninhallitukset tekivät lausunnon mukaan yhteistyötä valtakunnallisen henkilökohtaisen avun asiantuntija- ja kehittämisverkosto Assistentti.infon sekä valtakunnallisen vammaisneuvoston, Vammaisfoorumin ja muiden järjestöjen sekä Kuntaliiton kanssa.

Kaikkiin kuntiin lähetetyn ministeriön vammaispalvelulain muutosta koskevan kuntainfon lisäksi ministeriö asetti lausuntonsa mukaan vammaispalvelulain muutosten toimeenpanon ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli ohjata vammaispalvelulain soveltamista tukevan ja ohjaavan käsikirjan valmistelua, ajantasaisena pitämistä sekä siihen liittyvää tiedottamista sekä ohjata lainmuutoksen toteutumisen seurantaan. Lausunnon mukaan ohjausryhmä käsitteli konkreettisesti uusien säännösten täytäntöönpanoon ja lainsäädännön toteutumisen seurantaan liittyviä kysymyksiä. Ohjausryhmän tehtäviin liittyen THL toteutti vuosina 2010 ja 2011 muutoksen taloudellisten vaikutusten seurannan. Lisäksi THL toteutti tilastokyselyn kuntiin koskien vuotta 2010. Vastaava kysely tehtiin myös vuonna 2013 ja tehdään koskien vuotta 2016. Ohjausryhmän esitysten mukaisesti luotiin sähköinen Vammaispalvelujen käsikirja osaksi THL:n Sosiaaliportti-portaalia. Käsikirja avautui keväällä 2011 ja sen ylläpito on nykyisin THL:n pysyvää ohjaustoimintaa.

Ministeriön lausunnon mukaan Vammaispalvelujen käsikirjan tehtävänä on ohjata kaikkien vammaispalvelujen soveltamista, ei vain yhden palvelun eli henkilökohtaisen avun tai sen tietyn järjestämistavan soveltamista. Käsikirjan toimitusneuvoston lisäksi perustettiin oikeuskäytännön seuraamisen ja tunnettavuuden leviämisen tueksi käsikirjan juridisesta asiantuntemuksesta vastaava lakiryhmä. Sähköiset käsikirjat ovat nykyisellään ministeriön hallinnonalan

informaatio-ohjauksen keskeinen ja kehittyvä väline. Lausunnon mukaan vammaispalvelujen käsikirjan käyttäjämäärät ovat koko ajan kasvaneet.

Ministeriö on todennut launnossaan, että Assistentti.infon, Kuntaliiton, STM:n, THL:n ja valtakunnallisen vammaisneuvoston järjestämät Henkilökohtaisen avun päivät vuodesta 2004 lähtien ovat olleet tärkeänä tukena henkilökohtaisen avun toimeenpanon ohjauksessa. Tilaisuus on tavoittanut noin 250 toimijaa vuodessa ja se on lausunnon mukaan ollut merkittävä koulutustapahtuma kuntien ja muiden vammaispalveluissa toimivien tahojen työntekijöille sekä alan järjestöille ja vammaisille henkilöille. Vuodesta 2013 järjestetyt THL:n vammaispalvelujen neuvottelupäivät ovat toimineet laajasti yhtenä hallinnonalan vammaispalvelujen informaatio-ohjauksen välineenä tavoittaen noin 300 vammaisalan toimijaa vuosittain. Lausunnon mukaan ministeriö järjestää vuosittain 1-2 työkokousta Valviran, aluehallintovirastojen sekä THL:n asiantuntijoiden kanssa ja näissä kokouksissa käsitellään vammaislainsäädännön toimeenpanon ajankohtaisia kysymyksiä ja kehittämistarpeita. Lausunnon mukaan myös jatkossa uuden vammaislainsäädännön toimeenpanon tukena toteutetaan toimeenpanoon liittyvää koulutusta ja ohjausta sekä tuotetaan aineistoa toimeenpanon tueksi.

STM on katsonut launnossaan, että se on ohjannut vammaislainsäädännön toimeenpanoa sillä olevan yleisen ohjaustehtävän mukaisesti. Ministeriö tulee vaikuttamaan siihen, että THL:n ylläpitämästä Vammaispalvelujen käsikirjasta on saatavilla eri vammaispalvelujen käyttöä tukevaa ohjausta ja hyviä käytäntöjä. Lausunnon mukaan henkilökohtaisen avun keskusten ja avustajakeskusten toimintaa ja rakenteita on tarpeen kehittää sekä arvioida niiden sijoittumista ja organisointia uudessa sosiaali- ja terveystalvelujen rakenteessa.

Aluehallintovirastojen ohjaukseen ja valvontaan kohdistuvan arvostelun osalta ministeriö on todennut launnossaan, että aluehallintovirastojen valvonta painottuu valtakunnallisessa valvontaohjelmassa määriteltyjen painopisteiden mukaisesti. Vuosittain päivitettävään valvontaohjelmaan kootaan sellaiset valvonnan kohteet, joissa arvioidaan olevan lainvastaisen toiminnan riski tai erityisen haavoittuvassa asemassa oleva asiakasryhmä, joka tarvitsee viranomaisvalvonnan tukea. Vammaispalvelut eivät lausunnon mukaan olleet valvontaohjelmassa vuonna 2015. Ministeriön aluehallintovirastoilta saaman selvityksen mukaan niille on tullut vain yksittäisiä kanteluja tai yhteydenottoja henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanosta, eikä valvontakäynneillä ole tullut esille ongelmia henkilökohtaisen avun työnantajamallin toteuttamisessa. Lausunnon mukaan aluehallintovirastoille ei myöskään ole tullut yhteydenottoja kunnan ohjaus- ja auttamistehtävän laiminlyönnistä henkilökohtaisen avun työnantajamallissa. Tapausten puutteen tai vähäisyyden vuoksi henkilökohtaisen avun valvonta ei ole noussut erityisen valvonnan tai ohjauksen kohteeksi aluehallintovirastoissa.

Ministeriön launnossaan todetaan, että myöskään Valviran selvityksen mukaan sinne ei ole tullut kanteluja tai muita ilmoituksia henkilökohtaista apua koskevissa asioissa, mistä syytä Valvirassa ei ole nähty aihetta erityisille valvonnallisille toimenpiteille tai asian arvioimiselle yhdessä aluehallintovirastojen kanssa.

Ministeriö on katsonut saamiensa selvitysten perusteella, että Valvira ja aluehallintovirastot ovat hoitaneet lainmukaisen ohjausvelvollisuutensa henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä asianmukaisesti.

THL:n selvityksessä on käyty läpi laitoksen vammaisasioihin liittyviä tehtäviä ja laitoksen tekemiä vammaisuuteen ja vammaispalveluihin liittyviä erilliselvityksiä ja -kyselyitä, joissa on ollut osioita myös henkilökohtaisesta avusta ja sitä koskevan sääntelyn toimeenpanosta. Selvityksensä mukaan laitos katsoo käsitelleensä varsin laajasti henkilökohtaisen avun työnantaja-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mallia lainvalmistelun taustatyössä, selvityksissä sekä erilaisissa koulutuksissa ja luennoissa sekä Vammaispalvelujen käsikirjassa. THL:n selvityksen mukaan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaisen ohjaus- ja auttamistehtävän luonne julkisena hallintotehtävänä ja säännöksen suhde perustuslain 124 §:ään ei ole tullut esille ennen Heta-Liiton laitokselle keväällä 2015 esittämää kysymystä. Laitos on viitannut selvityksessään vakiintuneeseen tulkintaan ja käytäntöön, jonka mukaan kunnat ovat voineet omana toimintanaan tai ostopalveluna järjestää erilaisia tukipalveluja työnantajana toimiville vammaisille henkilöille. THL:n vammaisasioiden tiimi on talvella 2014-2015 käynnistänyt yhteistyön avustajakeskusten kanssa niiden toiminnan sisällön selvittämiseksi ja toiminnan kehittämistarpeiden arvioimiseksi, mikä liittyy myös vammaislainsäädännön uudistamisen jatkotyöhön, jossa olisi tarkoitus tarkemmin selvittää ja kehittää keskusten roolia uuden lainsäädännön toimeenpanossa ja uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteessa. Selvityksen mukaan THL tulee arvioimaan toimintaansa kantelussa esille nostettujen seikkojen osalta sen jälkeen, kun kantelussa tarkoitettu kysymys vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevasta ohjaus- ja auttamistehtävästä julkisena hallintotehtävänä on riittävästi selvitetty.

STM on katsonut saamansa selvityksen perusteella, että THL on hoitanut lainmukaiset vammaisuuteen ja vammaispalveluihin liittyvät tutkimus-, seuranta-, arviointi- sekä ohjaus- ja kehittämistehtävänsä henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta asianmukaisesti.

Heta-Liitto toteaa selvityksestä antamassaan vastineessa, että huomioiden työnantajamalliin liittyvät erityispiirteet ei nykyisen Vammaispalvelujen käsikirjan sisältö työnantajamallista ole liiton näkemyksen mukaan riittävä. Vastineen mukaan työnantajamallista on syntynyt vastavan kaltainen tilanne alueellisen eriarvoisuuden ja vaihtelevien soveltamiskäytäntöjen suhteen kuin 1990-luvulla laajemmin vammaispalveluista.

Edelleen Heta-Liitto toteaa vastineessaan, että on ongelmallista, ettei Valviran ja aluehallintovirastojen ohjauksessa ja valvonnassa ole oma-aloitteisesti nostettu valvonnan kohteeksi työnantajamalliin liittyviä käytäntöjä. Useimmiten sekä kunnan viranhaltijalta että sosiaalihuollon asiakkaalta puuttuu oikeudellinen asiantuntijuus, jonka avulla ongelmatilanteet olisi mahdollista havaita. Asiakkaat luottavat siihen, että kunnan tekemät päätökset ovat sisällöltään oikeita, vaikka kyseisen luottamuksen murenemista on havaittavissa. Tässä tilanteessa ei liiton mukaan ole hyväksyttävää, että ohjaus ja valvonta jätettäisiin sen varaan, kuinka paljon kanteluita aluehallintovirastoihin tulee.

Kannanotto

Vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. On tärkeää, että lain säännöksiä sovelletaan vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen ja siten, että vammaiset henkilöt tulevat kohdelluksi keskenään yhdenvertaisesti. Säännösten yhdenmukainen soveltaminen edellyttää puolestaan riittävä ohjausta säännösten soveltamisessa ja niiden noudattamisen valvontaa.

Ministeriöt ja keskusvirastot voivat antaa lakeja ja asetuksia koskevia yleisiä soveltamisohjeita muun muassa toimialansa viranomaiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Soveltamisohjeissa voidaan esimerkiksi selostaa säädösten ja niiden valmisteluaineiston sisältöä sekä syntyneitä oikeuskäytäntöä. Soveltamisohjeilla ei voida kuitenkaan sivuuttaa näitä oikeuslähteitä tai täydentää säännöksiä sisällöllisesti.

Sosiaalihuollon ala on laaja. Sosiaalihuollon koko toiminta-alueeseen ja sen eri osa-alueilla ilmeneviin erityiskysymyksiin kohdistuva ohjaaminen ja valvominen samantasoisesti ei ole käytännössä mahdollista. Sen vuoksi ohjausta ja valvontaa samoin kuin tutkimusta joudutaan suuntaamaan käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Kuten edellä on todettu, vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentti on sisällöltään tulkinnanvarainen. Lainkohtaa on saamani selvityksen mukaan tulkittu laajasti. Lainkohdan tulkinnanvaraisuus yhdistettynä tulkinnan laajuuteen on tehnyt säännöksestä epäselvän, minkä voidaan katsoa olevan ongelma paitsi sen yhdenmukaisen soveltamisen, myös ohjauksen ja valvonnan kannalta. Sen vuoksi työnantajana toimivat vaikeavammaiset henkilöt voivat joutua eriarvoisen asemaan siitä riippuen, mikä taho säännöstä soveltaa. Tilannetta ei voi pitää vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden ja heidän oikeuksiensa kannalta hyvänä.

Heta-Liiton kantelussaan esille nostama kysymys vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettujen ohjauksen ja auttamisen riittävydestä tai laadusta ei ole käytettävissäni olevien tietojen mukaan noussut esille niin, että siihen olisi ohjauksessa tai valvonnassa osattu kiinnittää erityistä huomiota. Myöskään ohjaus- ja auttamistehtävän antaminen yksityiselle taholle ja siihen liittyvä problematiikka ei ole noussut esille ennen kuin Heta-Liitto on tuonut sen muun muassa vammaislainsäädännön uudistamistyön yhteydessä arvioitavaksi.

Minulla ei käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole perusteita katsoa, että aluehallintovirastot, Valvira tai THL olisivat menettäneet lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa vammaispalvelulakia yleisesti tai sen 8 d §:n 3 momentissa säädettyä ohjaus- ja auttamistehtävää erityisesti koskevissa tehtävissään. Minulla ei ole perusteita arvostella myöskään ministeriötä sen yleisessä ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtävässä. Totean kuitenkin, että henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvän ohjaus- ja auttamistehtävää koskevan säännöksen soveltamista ja tulkintaa koskeva kysymys sekä ohjaavien ja valvovien viranomaisten ohjauksen ja valvonnan riittävyttä koskeva kysymys on nyttemmin Heta-Liiton kanteluiden kautta noussut esille. Ministeriön, Valviran, aluehallintovirastojen ja THL:n tehtävänä on arvioida, onko niillä tarvetta ja millä tavoin kiinnittää omassa toiminnassaan asiaan huomiota.

Totean vielä, että olen edellä kohdassa 2 esittänyt näkemykseni vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen lainsäädännöllisestä perustasta. Tältä osin kysymys on erityisesti säädösten valmistelusta ja arvioimisesta, joka on ensikädessä ministeriön tehtävä. Sen vuoksi en katso perustelluksi lähteä arvioimaan THL:n, Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyä siltä osin, olisiko niiden omassa tehtävässään tullut kiinnittää huomiota asiaan.

3.2 Vammaislainsäädännön uudistuksen valmistelu

Heta-Liitto arvostelee STM:tä siitä, ettei se ole selvittänyt vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän yksityistämisen perustuslainmukaisuutta vammaislainsäädännön uudistamista selvittäneessä työryhmässä.

STM on todennut lausunnossaan, että ministeriö asetti toukokuussa 2013 työryhmän selvittämään vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista. Tarkoitus oli, että työryhmä tekisi selvityksen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen vuoden 2014 loppuun mennessä. Työryhmän tehtävänä oli sovittaa nykyinen vammaispalvelulaki ja nykyinen kehitysvammalaki yhteen uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi. Lainsäädännön uudistaminen kytkeytyi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ja palvelujen uudistamiseen. Työryhmä teki valmistelua yhtä aikaa meneillään olle-

den laajojen sosiaalihuollon sisältöä sekä rakenteita koskeneiden hankkeiden kanssa ja pyrki sovittamaan ehdotuksensa niihin. Lausunnon mukaan jo työryhmän työn aikana oli tiedossa, että vammaispalveluja koskevan lainsäädännön sisällöstä on mahdollista säätää lopullisesti vasta sitten, kun palvelujen järjestämistä koskeva lainsäädännön uudistus on saatettu loppuun. Tarkoituksena oli, että työryhmän työ toimisi pohjana jatkovalmistelulle. Lausunnon mukaan työryhmä työskenteli avoimen valmistelun periaatteella ja kuuli laajasti eri sidosryhmiä ja vammaisalan asiantuntijoita, minkä lisäksi työryhmän työn taustalla toimi valtakunnallinen vammaisneuvosto, Vammaisfoorumi ja muiden vammaisjärjestöjen taustaryhmiä, jotka antoivat tukea valmistelulle. Työryhmän toimikautta jatkettiin käsiteltävänä olleiden asioiden laajuuden vuoksi 31.3.2015 saakka.

Ministeriön lausunnossa on todettu, että Heta-Liitto on eri yhteyksissä arvostellut ministeriötä ja työryhmää siitä, ettei liiton esittämiä näkemyksiä erityisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevasta sääntelystä ole otettu riittävästi huomioon. Valmistelussa on lausunnon mukaan pyritty tasapuolisesti kuulemaan eri intressitahojen edustajia ja ottamaan huomioon heidän esittämänsä näkemykset ja ehdotukset. Käytettävissä oleva aika ja työryhmän tavoite huomioiden työryhmän ei ole ollut mahdollista painottaa vain yhtä palvelua tai sen osaa koskevaa valmistelua suhteessa muihin valmisteltavina olleisiin lainsäädännön osa-alueisiin.

Lausunnon mukaan Heta-Liitto on jäsenenä Vammaisfoorumissa, jonka kautta liitolla on ollut mahdollisuus tuoda näkemyksensä ja ehdotuksensa mukaan työryhmän työhön. Lisäksi työryhmän sihteeristö tapasi liiton edustajat valmistelun aikana ja liitolle annettiin erikseen mahdollisuus kommentoida työryhmän ehdotuksia tammikuussa 2015. Tuossa yhteydessä liitto toi esille käsiteltävänä olevista kanteluista ilmenevän näkökulman vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvästä ohjaus- ja auttamistehtävästä sekä säännöksen suhteesta perustuslain 124 §:ään. Työryhmällä ei lausunnon mukaan ollut tuossa vaiheessa mahdollisuutta ottaa työryhmän käsittelyyn uusia kysymyksiä ja ne siirtyivät jatkovalmisteluun.

Luonnos uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi lähetettiin lausunnon mukaan laajalle lausuntokierrokselle keväällä 2015 ja siitä antoi lausunnon 141 toimijaa. Heta-Liitto nosti lausunnossaan esille muun muassa perustuslain 124 §:n ja vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun työnantajamallin ohjaus- ja auttamistehtävää koskevan sääntelyn. Lausunnon mukaan muut lausunnon antajat eivät puuttuneet tähän kysymykseen.

Ministeriön lausunnon mukaan henkilökohtaista apua ja sen toteuttamistapoja ja niiden edelleen kehittämistä tullaan tarkastelemaan lainsäädännön uudistamisen jatkotyössä ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Jatkotyössä otetaan huomioon lausuntopalaute mukaan lukien kantelussa esille tuodut seikat henkilökohtaisen avun työnantajamallin ja siihen liittyvän ohjaus- ja auttamistehtävän sisällön ja toteuttamisen ongelmista sekä ohjaus- ja auttamistehtävän sääntelystä perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Ministeriö katsoo menetelleensä vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmässä asianmukaisesti.

Heta-Liitto toteaa vastineessaan, että ei ole tarkoituksenmukaista, että vasta jatkotyössä kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Liiton mukaan perustuslain 124 §:n vaikutus yksityisten avustajakeskusten asemaan olisi tullut ottaa huomioon jo aiemmin STM:ssä ja THL:ssa. Liiton mukaan viimeistään kuntalakiuudistus asetti velvoitteen asian tarkastelemiseen. Vastineen mukaan STM:ssä ei ole riittävää asiantuntemusta työnantajamallia koskevan sääntelyn kehittämiseen ja siihen liittyvien oikeusturvanäkökohtien huomioimiseen, eikä liiton tiedossa ole, että valmistelussa olisi käytetty ainakaan laajasti työ- ja yksityisoikeudellisia asiantuntijoita.

Kannanotto

Säädösvalmistelu on yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jossa riittävä tietopohja on tärkeää. Tietoa hankitaan muun ohella eri tahojen kuulemisilla, jolla pyritään siihen, että erilaiset näkökannat, vaikutukset, toteuttamisvaihtoehdot ja muut seikat tulisivat valmisteluun mukaan ja siinä arvioitaviksi. Heta-Liittoa on vammaislainsäädännön uudistusta koskevassa valmistelussa kuultu ja liitto on nostanut esille muun muassa vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjaus- ja auttamistehtävän yksityiselle taholle antamista koskevan kysymyksen.

Ministeriö aikoo lausuntonsa mukaan arvioida vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa säädettävään lakiin mahdollisesti tulevan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamistehtävää vastaavan sääntelyn tarpeen, sisällön ja sen suhteen perustuslain 124 §:n velvoitteisiin sekä kuntalain 9 §:n 2 momentin sääntelyyn nähden.

Totean, että ministeriön asettama vammaislainsäädännön uudistusta valmisteleva työryhmä on saamani selvityksen mukaan kuullut uudistusta valmistellessaan eri sidosryhmiä ja asiantuntijoita ja myös Heta-Liittoa on kuultu työryhmän työssä. Tuossa yhteydessä liitto on tuonut esille edellä mainitun kysymyksen, joka on ministeriön lausunnon mukaan tarkoitus ottaa huomioon uudistuksen jatkovalmistelussa. Uudistuksen valmistelu on käytettävissäni olevien tietojen mukaan edelleen kesken. Minulla ei ole saamani selvityksen perusteella aihetta arvostella ministeriön tai sen asettaman työryhmän menettelyä tähänastisessa vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa valmistelutyössä.

4 Kantelu nro 2

Heta-Liitto arvostelee kantelussaan Turun kaupunkia siitä, että se on siirtänyt osan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettua lakisääteisestä ohjaus- ja auttamistehtävästään Lounais-Suomen avustajakeskukselle, jonka toimintaa kantelun mukaan rahoittavat alueen kunnat ja Raha-automaattiyhdistys ry. Liitto pyytää tutkimaan kaupungin toiminnan lainmukaisuuden.

Edelleen liitto pyytää tutkimaan, onko Turun kaupunki riittävällä tavalla varmistanut henkilökohtaisen avun toteutumisen myös vakituisen avustajan poissaolotilanteissa kaikkien vaikeavammaisten työnantajien kohdalla. Lisäksi liitto pyytää tutkimaan, onko kaupunki toteuttanut ohjaus- ja auttamistehtävänsä lain edellyttämällä tavalla niiden vaikeavammaisten työnantajien kohdalla, joille ei ole myönnetty avustajakeskuksen tuettua työsuhde -palvelua.

Turun kaupungin antaman selvityksen mukaan kaupungissa toteutetaan henkilökohtaista apua työnantajamallilla, palvelusetelillä tai ostopalveluna tai näiden yhdistelmänä. Työnantajamallissa asiakkaan kykyä toimia työnantajana arvioidaan asiakastapaamisissa ja asiakkaalle selvitetään työnantajuuteen liittyviä kysymyksiä, oikeuksia ja velvollisuuksia. Ohjeet annetaan asiakkaalle myös kirjallisesti.

Kaupungin selvityksen mukaan kaupunki ohjaa ja avustaa vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaisesti asiakkaitaan henkilökohtaisesta avusta ja työnantajana toimimisesta. Selvityksessä on todettu, että palkka ja muut lakisääteiset korvaukset suorittaa pääsääntöisesti joko kaupunki sijaismaksajana tai palkanmaksun suorittamiseen valittu palveluntuottaja, jolle kaupunki suorittaa korvauksen. Työterveyshuollon järjestämiseksi asiakasta ohjeistetaan täyttämään työterveyshuoltosopimus, jonka perusteella työterveyshuolto ottaa asiakkaaseen ja työntekijään yhteyttä lakisääteisen työterveyshuollon toteuttamiseksi. Selvityksen mukaan vammaispalveluiden asiakasta neuvotaan myös lakisääteisten vakuutusten ottamisen, työsuojelun ja

muiden lakisääteisten työnantajavelvoitteiden suhteen. Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus kattaa selvityksen mukaan yleisiä neuvoja ja ohjeita työnantajamallista ja siihen liittyvistä menettelyistä. Selvityksen mukaan auttamisvelvoitteen laajuutta arvioidaan asiakkaan kanssa yhdessä palvelusuunnitelmaa laadittaessa, henkilökohtaista apua koskevassa päätöksessä ja päätöstä toimeenpantaessa. Kaupunki on selvityksensä mukaan laatinut oppaat sekä työnantajana toimiville vaikeavammaisille henkilöille että avustajille.

Selvityksessä on todettu, että työlainsäädännön seikkaperäinen tunteminen tai yksityiskohtainen työoikeudellinen neuvonta ei kuulu sosiaalityöntekijän neuvontavelvollisuuteen. Asiakasta ohjataan työoikeudellisissa kysymyksissä ja tilanteissa ottamaan yhteyttä niihin tahoihin, mistä työnantajana toimiva voi saada asiantuntija-apua, kuten vammaisjärjestöjen lakipalveluihin, työhallintoon, oikeusaputoimistoon tai avustajakeskukseen. Edelleen asiakasta voidaan neuvoa ottamaan yhteyttä työoikeudellisissa tai työehtosopimusasioissa Heta-Liittoon. Asiakasta neuvotaan myös siitä, mitä työnantajalle merkitsee Heta-Liiton jäsenyys. Lisäksi Heta-Liiton jäsenenä olevalle asiakkaalle kerrotaan työehtosopimuksen merkityksestä ja sen vaikutuksesta esimerkiksi palkanmaksuun.

Selvityksen mukaan mikäli asiakas tarvitsee vammaispalvelujen antaman ohjeistuksen lisäksi erityistä tukea työnantajana toimimiseen, voidaan hänelle hankkia avustajakeskuksesta tuettu työsuhde -palvelu, jonka tarkoituksena on tukea työnantajaa suoriutumaan työnantajavelvoitteista itsenäisesti. Tuetun työsuhdepalvelun kautta asiakas saa erityistä tukea työnantajana toimimiseen, mikä voi olla muun muassa apua avustajan rekrytoinnissa, perehdytyksessä, palkanmaksussa, vakuutusasioissa sekä työsopimuksen tekemisessä. Avustajakeskus hankkii juridista osaamista tarvittaessa.

Kaupungin selvityksen mukaan kun vaikeavammaisen henkilö saa tukea ja neuvoja avustajakeskuksesta tuettu työsuhde -palvelun avulla, ei kysymys ole julkisen vallan käytöstä tai sen siirtämisestä Heta-Liiton esittämällä tavalla. Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus ei selvityksen mukaan kuulu siinä laajuudessa ja sen sisältöisenä kunnan vammaispalveluille kuin Heta-Liitto katsoo. Yksityisoikeudellisten kysymysten ratkaiseminen ja avustaminen riita-asioissa eivät ole kunnan vammaispalvelulain mukaisia tehtäviä. Mikäli niin olisi tarkoitettu, kunnat tarvitsisivat valtakunnallista ohjeistusta, sillä Turun kaupungin toiminta- ja menettelytavat vammaispalvelulain soveltamisessa ovat laajasti valtakunnallisessa käytössä.

Kaupungin selvityksen mukaan vammaispalveluiden asiakkaita on ohjattu ja neuvottu vammaispalvelulain velvoitteiden mukaisesti, eikä toiminnassa ole rikottu perustuslakia eikä muitakaan lakeja. Kaupunki ei ole siirtänyt julkista hallintotehtävää avustajakeskukselle. Mikäli asiassa on olemassa ristiriita perustuslain 124 §:n kanssa, sen arviointi kuuluu selvityksen mukaan lainsäätäjälle.

Kaupunki on todennut selvityksessään, että työnantajamallissa asiakkaat hankkivat itse sijaisen työntekijälleen. Vammaispalvelut neuvoo asiakkaita tarvittaessa kysymään sijaisia esimerkiksi avustajakeskuksen tai työ- ja elinkeinotoimiston kautta. Muutamille asiakkaille, joiden toimintakyky on täysin riippuvainen avustajasta, on voitu hankkia avustajakeskukselta akuutti sijaisvälitys -palvelu. Silloin asiakas saa varmuudella kahden tunnin sisällä apua välttämättömiin päivittäistöimiin vakituisen avustajan sairastuttua. Mikäli henkilökohtaisen avun asiakas tarvitsee yllättävässä tilanteessa apua välttämättömiin toimiin, voidaan asiakaskohtaisesti käyttää myös ostopalvelua.

STM on lausunnossaan todennut, että nykyisen lainsäädännön perusteella Turun kaupunki on toiminut vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla toteuttaessaan ohjaus- ja auttamistehtäviänsä. Kaupungin suorittaman ohjauksen ja auttamisen lisäksi kaupunki hankkii vahvempaa tukea niille vaikeavammaisille työnantajille, joiden on yksilöllisessä palvelutarpeen arvioinnissa katsottu tällaista tukea tarvitsevan. Lausunnon mukaan yleistä työsuhteasioihin liittyvää neuvontaa tai avustamista yksityisoikeudellisissa riita-asioissa ei voida pitää julkisena hallinto-tehtävänä. Ministeriön mukaan kantelussa sekoittuu ainakin joiltakin osin vammaispalvelulain mukainen ohjaus- ja auttamistehtävä yleiseen yksityisoikeudelliseen työlainsäädäntö- ja työsuhdeneuvontaan, riita-asioden ratkaisuun sekä kunnan tarjoamaan lisäpalveluun, jolla tuetaan työnantajaa konkreettisesti selviytymään työnantajan velvollisuuksista.

Ministeriön lausunnon mukaan henkilökohtaisen avustajan sijaisen hankkimisesta vastaa vammaisen henkilö työnantajana. Ministeriöllä on tiedossa, että sijaisen järjestäminen äkillisissä tapauksissa voi olla vaikeaa ja katkos avun saamisessa voi jopa vaarantaa avustettavan henkilön hengen tai terveyden. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun välttämättömän huolenpidon turvaamisessa on tärkeää, että kunnat huolehtivat jollakin tavoin sijaisjärjestelyistä (esim. omana toimintana, ostopalveluna tai palvelusetelillä). Henkilön mahdollisuudet itse huolehtia aukottomasta avun saannista tulee ottaa huomioon palvelutarpeen arvioinnissa, palvelusuunnitelmaa laadittaessa ja henkilökohtaisen avun järjestämistä päätettäessä. Mikäli arvioidaan, että henkilö ei kohtuudella kykene järjestämään sijaista avustajansa poissaolojen ajaksi, tulee harkita, olisiko jokin toinen avun järjestämistapa tai muu palvelu henkilölle parempi tai turvallisempi vaihtoehto. Lausunnon mukaan lainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa arvioidaan muun muassa tarvetta avustajan sijaisuuksien järjestämistä ja välttämättömän avun aukottomuutta varmistavaan sääntelyyn.

Ministeriö on katsonut saamansa selvityksen perusteella, että Turun kaupunki on hoitanut kantelussa tarkoitetun ohjaus- ja auttamistehtävänsä asianmukaisesti.

Kannanotto

Turun kaupungin selvityksen mukaan kaupungin vammaispalvelut antavat vaikeavammaisille henkilöille yleistä ohjausta ja neuvontaa työnantajana toimimiseen suullisesti ja kirjallisesti. Tätä ohjausta ja neuvontaa annetaan jo siinä vaiheessa, kun päätetään tavasta, jolla vaikeavammaisen henkilön henkilökohtainen apu toteutetaan. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella kaupunki ohjaa työoikeudellisissa asioissa työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön ottamaan yhteyttä tahoihin, jotka pystyvät näissä tilanteissa neuvontaa antamaan. Saadun selvityksen mukaan Lounais-Suomen avustajakeskus antaa Turun kaupungin myöntämän tuettu työsuhte -palvelun kautta tukea ja apua niille vaikeavammaisille työnantajille, jotka tarvitsevat erityistä tukea työnantajana toimimiseen. Palvelu tarkoittaa käytännössä sitä, että avustajakeskus voi avustaa esimerkiksi avustajan rekrytointiin, perehdytykseen, palkanmaksuun, vakuutusasioihin ja työsopimuksen tekemiseen liittyvissä asioissa.

Kuten edellä on todettu, vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitetun ohjaus- ja auttamistehtävän laajuus on osin tulkinnanvarainen.

Sosiaalihuollossa asiakkaiden neuvonta on yleensäkin tärkeää ja korostetun tärkeää se on silloin, kun asiakkaat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa tai asiakkailla on esimerkiksi taidollisia vaikeuksia hoitaa asioitaan. Kunnan tehtävänä on järjestää sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalihuolto, johon sisältyvät yleis- ja erityislainsäädännössä säädetyt tehtävät ja palvelut. Näkemykseni mukaan sosiaalihuoltona annettava ohjaaminen ja auttaminen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa ei edellä mainitusta huolimatta voine velvoittaa ainakaan kovin

yksityiskohtaiseen neuvontaan esimerkiksi työ- tai sopimusoikeudellisissa kysymyksissä, joiden arvioimiseen ja joissa avustamiseen on olemassa muita kyseisiin kysymyksiin ja oikeusaloihin erikoistuneita tahoja, kuten esimerkiksi työsuojeluviranomaiset, oikeusaputoimistot ja tietyissä tilanteissa myös työnantajien järjestöt. Sen vuoksi en pidä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamistehtävän vastaisena menettelynä sitä, että vaikeavammaista henkilöä ohjataan tarvittaessa kääntymään asiantuntijatahojen puoleen. Nähdäkseni on myös työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön oikeuksien ja oikeusturvan kannalta perusteltua, että hän saa asiantuntevaa ohjausta ja neuvontaa.

Käsitykseni mukaan tuettu työsuhde -palvelussa ei näyttäisi olevan kysymys siitä, että vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettu ohjaaminen ja auttaminen olisi annettu avustajakeskuksen hoidettavaksi niin, ettei kaupunki hoitaisi sitä itse lainkaan. Ymmärrän niin, että tuettu työsuhde -palvelun kautta annettavassa erityisessä tuessa on kysymys konkreettisemmista toimista (esim. avustajan rekrytointi, palkanmaksu, työsopimuksen tekeminen) kuin kaupungin järjestämässä yleisemmässä ohjauksessa ja auttamisessa. Turun kaupungin selvityksen perusteella tuettu työsuhde -palvelussa näyttäisi kuitenkin ainakin joiltakin osin olevan kysymys myös mainitussa lainkohdassa tarkoitettun ohjaus- ja auttamistehtävän toteuttamisesta.

Olen edellä käsitellyt vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Olen todennut, että tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on perustunut ja perustuu nykyvaatimusten näkökulmasta yleisluonteiseen ja väljään sääntelyyn.

Kantelussa tarkoitettu kysymys ohjaus- ja auttamistehtävän antamisesta yksityiselle toimijalle ja sen peruste samoin kuin lainkohdan sisältö ja tarkoitus on ensisijaisesti lainsäätäjälle kuuluva asia. Nämä kysymykset ovat STM:n ilmoittamalla tavalla ministeriössä arvioitavana ja käsiteltävänä. En katso tässä tilanteessa olevan perusteltua ryhtyä arvioimaan enempää Turun kaupungin menettelyä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa tarkoitettua ohjaus- ja auttamistehtävässä.

Siltä osin kuin kantelussa on kysymys henkilökohtaisen avustajan sijaisen hankkimisesta, totean, että asiassa ei ole ilmennyt yleisellä tasolla sellaista, mikä antaisi aihetta laillisuusvalvonnalliseen kannanottooni. Totean vielä, että tämäkin asia on ministeriön ilmoittamalla tavalla käsiteltävänä vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa.

Siltä osin kuin kantelu koskee kaupungin ohjaus- ja auttamistehtävän toteutumista niiden vaikeavammaisten työntekijöiden kohdalla, joille ei ole myönnetty tuettu työsuhde -palvelua, totean, että en ole ryhtynyt tutkimaan asiaa ainoastaan yleisellä tasolla esitettyjen huomioiden pohjalta.

5 Kantelu nro 3

5.1 Palkkahallinto

Kantelussa arvostellaan sitä, etteivät kunnat hoitaessaan palkanmaksun vaikeavammaisen henkilön puolesta itse tai hankkiessaan palvelun esimerkiksi tilitoimistolta, ole järjestäneet sitä henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen mukaisesti. Työehtosopimuksen mukaan henkilökohtaisen avustajan palkka maksetaan lähtökohtaisesti kaksi kertaa kuukaudessa, eivätkä kunnat ole ohjeistaneet työnantajana toimivia vaikeavammaisia siitä, milloin maksu voi tapahtua kerran kuukaudessa.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että joissakin kunnissa ei ole taattu kaikille työnantajana toimiville vaikeavammaisille henkilöille oikeutta saada palkkahallintoa järjestetyksi kunnan toimesta, vaan työnantajana toimiva henkilö on joutunut vastaamaan palkanlaskennasta.

Kantelun mukaan palkanmaksun järjestäminen lain tai työnantajaa sitovan työehtosopimuksen vastaisesti tai palkkahallinnon kunnan toimesta järjestämättä jättäminen on vastoin vammais- palvelulain 8 d §:n 3 momenttia ja perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttia.

Heta-Liitto arvostelee STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyä palkkahallinnon järjestämiseen liittyvässä ohjauksessa ja valvonnassa.

STM on lausunnossaan todennut, että työnantajana toimiessaan vaikeavammaisen henkilö voi delegoida osan vastuullaan olevista tehtävistä kolmannelle osapuolelle ostamalla tältä esimerkiksi palkanlaskentaan ja -maksuun liittyviä palveluja. Työnantajamallin tarkoituksena on antaa vammaiselle henkilölle työnantajan oikeudet, mutta oikeuksien käyttämiseen sisältyy myös velvollisuuksia ja vastuita, joita ei voida kokonaisuudessaan siirtää julkisen tahon kannettavaksi.

Lausunnon mukaan monet kunnat tarjoavat palkanlaskentaan ja -maksuun liittyviä palveluja. Tämä palvelu on kunnan vaikeavammaisen työnantajan tueksi järjestämä ylimääräinen palvelu, jonka voidaan katsoa olevan osa henkilökohtaisen avun palvelua. Lausunnon mukaan riittävä ja asianmukaisesti järjestetty tuki työnantajana toimimiseen voi usein mahdollistaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta paremmin turvaavan avun kuin esimerkiksi ostopalveluna järjestetty henkilökohtainen apu. Useat kunnat ovat vaikeavammaisen henkilön kanssa tekemänsä sopimuksen tai häneltä saamansa valtuutuksen perusteella ottaneet palkanmaksun lisäksi vastattavakseen lähtökohtaisesti työnantajalle kuuluvia tehtäviä, kuten työterveyshuollon järjestämisen tai työvuorojen tekemisen. Ministeriö pitää tällaista tukea työnantajana toimimiseen asianmukaisena ottaen huomioon myös yhdenvertaisuuslain velvoite kohtuullisten mukautusten tekemiseen. Kunta ei kuitenkaan voi yksipuolisesti velvoittaa työnantajaksi ryhtyvää siirtämään työnantajan velvollisuuksia kunnan osoittamalle toimijalle. Ministeriön mukaan kunnalla ei ole vammaispalvelulain mukaan ehdotonta velvollisuutta järjestää vammaisen henkilön puolesta palkkahallintoa. Liiton näkemys ehdottomasta oikeudesta saada palkkahallinto ammattimaisesti järjestetyksi olisi laajennus nykyisen lain tarkoittamaan työnantajamalliin ja se tarkoittaisi uutta tehtävää kunnille.

Lausunnossa on todettu, että tarve palkkahallintoa koskevan sääntelyn vahvistamiseen arvioidaan vammaislainsäädännön uudistamista koskevassa jatkovalmistelussa.

Ministeriö on sen ohjaukseen kohdistuvan arvostelun osalta viitannut kantelun nro 1 kohdalla toteamaansa ja todennut, että ministeriö tulee vaikuttamaan siihen, että THL:n ylläpitämästä Vammaispalvelujen käsikirjasta on saatavilla eri vammaispalveluihin, kuten henkilökohtaisen avun työnantajamalliin, liittyvää ja mallin käyttöä tukevaa ohjeistusta sekä hyviä käytäntöjä myös palkkahallinnon järjestämiseen liittyvien vaihtoehtojen osalta. Ministeriö tekee lausunnon mukaan lainsäädännön ohjauksessa yhteistyötä valvontaviranomaisten, Suomen Kuntaliiton, kuntien, vammaisjärjestöjen sekä alan ammattiliittojen kanssa.

Valviran ja aluehallintovirastojen ohjaukseen ja valvontaan kohdistuvan arvostelun osalta ministeriö on viitannut kantelun nro 1 kohdalla esitettyyn ja todennut lisäksi, että Valvira ja aluehallintovirastot ovat hoitaneet ohjauksen ja valvontatehtävänsä lainmukaisesti.

Ministeriö on lisäksi todennut, että ministeriöllä, Valviralla tai aluehallintovirastoilla ei ole toimivaltaa valvoa Heta-Liiton työehtosopimusta. Työehtosopimuksen valvonta, ohjaus ja neuvonta kuuluu sopimuksen osapuolille ja työsopimuslainsäädännön pakottavien säännösten valvontaa toteuttavat työsuojeluviranomaiset.

Heta-Liitto arvostelee lisäksi Laukaan kunnan, Jyväskylän kaupungin sekä Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän menettelyä, koska ne eivät noudata henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen palkanmaksua koskevia määräyksiä.

Liitto arvostelee Helsingin kaupungin menettelyä edellä mainitun työehtosopimuksen mukaisien arkipyhien palkanlaskennassa, koska kaupunki on kantelun mukaan kieltäytynyt niitä laske-
masta.

Laukaan kunta on selvityksessään todennut, että kunta on toiminut henkilökohtaisen avun asiakkaiden puolesta sijaismaksajana palkka- ja sivukuluasioissa 1.2.2015 alkaen. Palkanmaksu on tapahtunut kerran kuukaudessa, eikä se ole toteutunut henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen mukaisesti kaksi kertaa kuukaudessa, koska kukaan työnantaja tai työntekijä ei ole sitä pyytänyt. Mikäli sitä erikseen pyydetään, on se selvityksen mukaan mahdollista. Selvityksen mukaan kunta on valmis kehittämään ja muuttamaan palkanmaksun työehtosopimuksen mukaiseksi.

Jyväskylän kaupunki on selvityksessään todennut, että kaupunki ei hoida henkilökohtaisten avustajien palkanmaksua suoraan avustajille, vaan korvaa työnantajina toimiville vammaisille henkilöille palkkauksesta aiheutuvat kustannukset. Niiden työnantajien kohdalla, jotka kuuluvat Heta-Liittoon, palkkakustannusten korvaamisessa sovelletaan henkilökohtaisia avustajia koskevaa valtakunnallista työehtosopimusta ja palkkapöytäkirjaa. Kunta maksaa korvaukset takautuvasti henkilökohtaisen avustajan työnantajalle toteutuneiden työtuntien mukaan ja kunnan laatimaan palkkalaskelmaan eritellään perustunnit, työaikalisät, ennakonpidätys, työnantajan sosiaaliturvamaksu, avustajan työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu. Työnantaja maksaa palkan avustajalleen siten kuin he ovat keskinäisessä työsopimuksessaan sopineet. Selvityksen mukaan kaupungin toimistosihteerien kokoama palkkakorvauslaskelma, vero- ja sotumaksut sekä verohallinnon kausiveroilmoitukset ovat työnantajana toimivalle henkilölle annettu täysin ylimääräinen palvelu, jonka tavoite on ollut auttaa vaikeavammaista työnantajaa tehtävissään.

Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymä on todennut selvityksessään, että Heta-Liiton väittämä siitä, ettei kuntayhtymä mahdollistaisi Heta-Liittoon kuuluvien työnantajien noudattavan työehtosopimuksen palkanmaksua koskevia määräyksiä, ei pidä paikkaansa. Suurimmassa osassa työnantajien ja avustajien välisiä työsopimuksia on sovittu yhdestä palkanmaksupäivästä kuukaudessa, mikä johtuu käytännön syistä. Selvityksen mukaan työehtosopimuksen palkanmaksua koskevasta kohdasta ei aukottomasti selviä, montako kertaa kuukaudessa palkka pitää maksaa, minkä vuoksi palkat on maksettu siten kuin työnantaja ja työntekijä ovat sopineet. Estettä maksaa palkka kaksi kertaa kuukaudessa ei selvityksen mukaan ole ja näin on niin haluttaessa toimittu.

Helsingin kaupunki on selvityksessään todennut, että kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen ilmoituksen mukaan työnantajan ilmoittaessa korvauksen perusteen Helsingin kaupungin taloushallintopalvelun palkanlaskenta laskee ja maksaa korvauksen työnantajan ilmoituksen perusteella. Heta-Liiton väite siitä, ettei vapaiden arkipyhien palkanlaskenta kuulu kaupungille, ei pidä paikkaansa. Taloushallintopalvelun palkanlaskenta laskee korvauksen

määrän ja maksaa korvauksen, mikäli työnantaja ilmoittaa korvauksen laskemiseksi tarpeelliset tiedot.

STM on todennut lausunnossaan, että Laukaan kunta, Jyväskylän ja Helsingin kaupungit sekä Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymä ovat korvanneet tai ainakin pyrkineet korvaamaan vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla henkilökohtaisen avun työnantajamallissa avustajan palkkauksesta ja palkkahallinnosta aiheutuneet kulut vammaiselle henkilölle. Selvityksistä on tulkittavissa, että kyseisen asian järjestämiseen liittyvät seikat eivät ole kunnille kaikilta osin täysin selviä. Selvitysten perusteella ministeriö ei kuitenkaan ole havainnut, että kyseiset kunnat tai kuntayhtymä olisivat menettelleet palkkahallinnon järjestämisessä lainvastaisesti tai laiminlyöneet maksuvelvollisuuksiaan. Lausunnon mukaan kyseiset kunnat ja kuntayhtymä ovat ohjanneet vammaisia henkilöitä henkilökohtaisen avun työnantajamallissa palkanlaskennan järjestämisessä asian- ja lainmukaisesti. Kunnan sosiaalitoimen tai palkanlaskennan toimivaltaan ei lausunnon mukaan kuulu valvoa työehtosopimusta.

Kannanotto

Palkanmaksu on työnantajalle kuuluva velvollisuus. Vaikeavammaisen henkilön toimiessa työnantajana avustajalleen häntä sitovat työnantajalle säädetyt velvollisuudet palkanmaksu mukaan lukien. Hänellä on kuitenkin oikeus saada vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla korvaus henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvi- ta kustannuksista lakisääteisine maksuineen. Vaikeavammaisen henkilö voi valita, kuinka hän hoitaa palkkahallintoon liittyvät tehtävät. Hän voi esimerkiksi hoitaa ne itse tai ostaa palkkahallintoon liittyvät palvelut kolmannelta osapuolelta. Osa kunnista hoitaa palkanmaksutehtävää omana toimintanaan tai ostaa palvelun ulkopuoliselta taholta. Mikään edellä mainituista järjestelyistä ei vaikuta siihen, että velvollisuus palkanmaksuun on työnantajalla.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säännös ilmentää kunnallista itsehallintoa. Voimassa olevan kuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kysymys on tässä kunnan erityiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä, jotka ovat lakisääteisiä. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentti säättää kunnalle velvoitteen ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene selkeästi, minkälaiseen ja kuinka pitkälle menevään ohjaamiseen ja auttamiseen säännös velvoittaa. Olen edellä todennut, että ohjaus- ja auttamisvelvoitteella on olemassa ydin, minkä lisäksi tehtävä laajenee ja/tai syvenee yksilöllisen tarpeen mukaan. Lainkohdan tulkinnanvaraisuus ei kuitenkaan mielestäni voi tarkoittaa sitä, että säännöksen tulkinnalla voitaisiin päätyä luomaan kunnille uusia kuntalain 7 §:n 1 momentin tarkoittamia laissa erikseen säädettyjä tehtäviä.

Edellä mainittu huomioiden ei mielestäni voida päätyä siihen, että kunnalla olisi vammais- palvelulain 8 d §:n 3 momentin perusteella suorainen velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön puolesta palkkahallinto. Mielestäni kyseistä velvoitetta ei voida johtaa myöskään perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentista. Kyseisillä säännöksillä turvataan oikeus ihmisarvoiseen elämään ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, mutta sisällöllisesti säännösten turvaamista oikeuksista säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä, kuten vammaispalvelulaissa. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä tulkittaessa perusoikeussäännöksiä voidaan ja tulee tarvittaessa käyttää tulkinnan apuna. Edellä mainittujen säännösten ja niistä esittämieni huomioiden perusteella olisi kuitenkin mielestäni liian pitkälle menevä tulkinta, jos vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdasta ja 3 momentista voitaisiin johtaa kunnille ehdoton velvollisuus järjestää palkkahallinto työnantajana toimiville vai-

keavammaisille henkilöille. Totean vielä, että estettä sille, että kunta ottaa tällaisia tehtäviä kuntalain 7 §:n 1 momentin nojalla hoitaakseen, ei sinällään ole. Kuntien toimintaa palkkahallinnon järjestämisessä voidaankin pitää perusteltuna, koska se käsitykseni mukaan vahvistaa vaikeavammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuuksia itsenäiseen elämään tukemalla henkilökohtaisen avun järjestämistä työnantajamallilla.

Silloin kun kunta ottaa järjestettäväkseen palkanmaksun joko hoitamalla sen itse tai antamalla sen kolmannen osapuolen hoidettavaksi sopimuksin, voidaan kunnalle johtaa vaatimus, että se osaltaan huolehtii siitä, että palkanmaksu tapahtuu säännösten mukaisesti. Mikäli kunta ei hoida palkanmaksua, vaan korvaa siitä aiheutuneet kulut työnantajalle, tulee kunnan korvauksia maksaessaan osaltaan huolehtia siitä, että vaikeavammaisen työnantaja voi palkanmaksussa noudattaa häntä sitovia säännöksiä. Palkanmaksua säännellään työsopimuslain lisäksi työehtosopimuksissa. Mikäli palkanmaksu määräytyy työehtosopimuksen mukaisesti, tulee kunnan mainituissa tilanteissa huolehtia osaltaan myös työehtosopimuksen säännösten noudattamisesta, vaikka se ei itse olekaan sopimuksen osapuoli eikä työnantajan asemassa. Tarkennuksena totean vielä, että edellä mainittu ei vaikuta siihen, että varsinainen työehtosopimuksen noudattamisen valvonta kuuluu sopimuksen tehneille osapuolille.

Laukaan kunnan ja Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän selvityksistä ilmenee, että sikäli kuin palkanmaksu avustajalle ei ole tapahtunut työehtosopimuksen mukaisesti, se on tarvittaessa mahdollista. Jyväskylän kaupungin selvityksen mukaan se soveltaa Heta-Liittoon kuuluvien työnantajien kohdalla palkkakustannusten korvaamisessa työehtosopimusta, mutta selvityksestä ei täysin yksiselitteisesti ilmene korvausten maksuajankohta. Helsingin kaupungin selvityksen mukaan Heta-Liiton kantelussaan sen toiminnasta esittämä seikka ei pidä paikkaansa.

Viitataan edellä palkanmaksusta lausumaani ja saatan käsitykseni säännösten noudattamisesta Laukaan kunnan, Jyväskylän kaupungin ja Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän tietoon. Helsingin kaupungin osalta kantelu ei anna aiheutta toimenpiteisiini.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että kunnat eivät ohjeista työnantajana toimivia vaikeavammaisia siitä, milloin palkanmaksu voi henkilökohtaisia avustajia koskevan työehtosopimuksen mukaan tapahtua kerran kuukaudessa. Apulaisoikeusasiamies on 29.6.2011 antamassaan päätöksessä (Dnro 462/4/11), joka koski kyseisen työehtosopimuksen mukaisten korvausten maksamista, ottanut kantaa myös kunnan velvollisuuteen neuvoa työehtosopimuksesta. Apulaisoikeusasiamies on viitannut sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ään ja vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momenttiin ja todennut, että hänen näkemyksensä mukaan mainitut säännökset korostavat viranomaiselle kuuluvaa neuvonta- ja selvitysvelvollisuutta, mikä merkitsi kyseisessä tapauksessa sitä, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuli oma-aloitteisesti kertoa niille vaikeavammaisille henkilöille, jotka olivat henkilökohtaisen avun järjestämisen piirissä, työehtosopimuksen merkityksestä ja sen vaikeavammaista työnantajaa velvoittavasta luonteesta.

Yhdyn apulaisoikeusasiamiehen edellä esitettyyn näkemykseen neuvonnasta. Kantelussa on nähdäkseni tarkoitettu yleistä työehtosopimuksen merkitystä ja velvoittavuutta koskevaa neuvontaa yksilöidympää neuvontaa työehtosopimuksen sisällöstä. Kantelussa ei ole tältä osin kysymys yksilöidystä tapauksesta, johon liittyen kysymystä ohjaus- ja auttamistehtävän toteutumisesta voisi arvioida. En katso mahdolliseksi ryhtyä ottamaan yleisellä tasolla kantaa siihen, kuinka yksityiskohtaisesti kunnan tulisi työehtosopimuksen sisällöstä vaikeavammaista työnantajaa neuvoa.

Viitataan Heta-Liiton, Valviran ja aluehallintovirastojen ohjaukseen ja valvontaan kohdistaman arvostelun osalta edellä kohdassa 3.1 lausumaani.

5.2 Työterveyshuolto

Kantelussa arvostellaan sitä, että joissakin kunnissa työnantajana toimiva vaikeavammaisen henkilö joutuu ensin itse maksamaan työntekijänsä työterveyshuollosta aiheutuneet kustannukset ja ne korvataan hänelle jälkikäteen sen jälkeen, kun Kansaneläkelaitos (Kela) on maksanut työnantajalle työterveyshuollon järjestämisestä sairausvakuutuslaissa säädetyn korvauksen (jäljempänä Kela-korvaus). Kantelun mukaan työnantajana toimiva vaikeavammaisen henkilö saa korvauksen kuluistaan pahimmillaan vasta puolentoista vuoden kuluttua kulujen syntyisestä.

Kantelussa todetaan, että mikäli kunta jättää lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia korvaamatta, ei perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon toteudu eikä kunta hoida vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan ja 3 momentin mukaisia velvoitteitaan. Liiton mukaan perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukainen tulkinta edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus halutesaan saada työterveyshuollon kulut korvattaviksi siten, ettei hänen tarvitse välillisesti käyttää omia varojaan niiden maksamiseen. Liitto arvostelee STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyä henkilökohtaisten avustajien työterveyshuoltoa koskevassa ohjauksessa ja valvonnassa.

Työterveyshuoltolain 4 §:n 1 momentin 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. Työterveyshuollon sisällöstä säädetään lain 12 §:ssä.

Sairausvakuutuslain 13 luvussa säädetään työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvista kuluista maksettavasta korvauksesta.

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

STM on lausunnossaan todennut, että kunnalla ei ole vammaispalvelulain mukaan ehdotonta velvollisuutta järjestää vammaisen henkilön puolesta työterveyshuoltoa. Useat kunnat ovat lausunnon mukaan ottaneet vastattavakseen työnantajalle kuuluvia tehtäviä, mukaan lukien työterveyshuollon järjestäminen. Vammaisella henkilöllä ei lausunnon mukaan ole oikeutta vaatia kunnan velvoittamista erityiseen järjestämis- tai maksutapaan. Kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että valittu järjestämis- ja maksutapa ei tosiasiallisesti rajoita henkilöllä olevaa subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun, eikä työterveyshuollon maksujen korvaamistapa saa johtaa siihen, että henkilökohtaisen avun käyttö estyy.

Heta-Liitto pyytää kantelussaan tutkimaan Jyväskylän ja Oulun kaupunkien menettelyn työterveyshuollon järjestämisessä. Molemmat kaupungit edellyttävät kantelun mukaan, että työnantajana toimiva vaikeavammaisen henkilö maksaa ensin itse työterveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ja hakee Kelasta korvauksen, minkä jälkeen kaupunki maksaa korvauksen työnantajalle.

Jyväskylän kaupungin selvityksessä on todettu, että työnantajan on mahdollista järjestää työterveyshuolto monin eri tavoin ja hyvin eri laajuisena ja että työnantaja voi valita sopivimman palvelun tuottajan. Selvityksen mukaan kaupunki korvaa työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisen lakisääteisen työterveyshuollon kustannukset työnantajalle. Aiheutuneet lakisääteiset kustannukset korvataan takautuvasti Kela-korvauksen hakemisen jälkeen.

Oulun kaupungin selvityksestä ilmenee, että työnantaja maksaa työterveyshuollon kustannukset ja hakee kokonaisvuosikustannuksiin korvauksen Kelalta seuraavan vuoden alussa. Sen jälkeen kaupunki korvaa työnantajalle jäävän osuuden kustannuksista. Selvityksestä ilmenee, että kaupunki on ollut muuttamassa edellä mainittua käytäntöään selvitystä antaessaan. Oulun kaupungin internetsivuilta (Henkilökohtaisen avustajan palkkaaminen) käy ilmi, että nykyisin kaupunki ohjeensa mukaan korvaa tositetta/laskua vastaan työterveyshuollon kustannukset asiakkaalle heti käynnin jälkeen tai laskua vastaan ennen laskun maksua. Ohjeen mukaan työnantajan tulee hakea työterveyshuollon kustannuksiin vuosittain Kela-korvausta ja ilmoittaa korvaushakemuksessa kaupungin tilinumeron, jolle korvaus maksetaan.

STM on lausunnossaan todennut, että sen havaintojen mukaan edellä mainitut kaupungit eivät ole menetelleet työterveyshuollon järjestämisessä lainvastaisesti tai laiminlyöneet maksuvelvollisuuttaan. Ministeriön mukaan kaupungit ovat ohjanneet vammaisia henkilöitä henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon järjestämisessä asian- ja lainmukaisesti.

Heta-Liitto toteaa vastineessaan, että perus- ja ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto olisi, että vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut avustajan palkkaamisesta aiheutuvat lakisääteiset kustannukset tulisi saada korvatuiksi etukäteen aina asiakkaan niin halutessa ja muutkin kulut tulisi korvata samalla periaatteella aina kun se on mahdollista.

Kannanotto

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen on 29.9.2015 antamassaan päätöksessä (Dnro 5122/4/14) ottanut kantaa henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon maksujen korvaamiseen. Kantelellä oli kysymys kaupungin ohjeistuksesta, jonka mukaan henkilökohtaisen avustajan työnantaja joutui itse maksamaan avustajansa työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kulut ja hakemaan Kela-korvauksen. Kantelun mukaan Kela-korvauksen pystyi hakemaan vasta tilikauden loputtua, jonka jälkeen kaupunki korvasi Kelan päätöstä vastaan loppuosan työterveyshuollon kustannuksista avustajan työnantajalle. Kantelussa tilannetta pidettiin kohtuuttomana työnantajalle, koska korvauksen saaminen saattoi kestää kuukausia, vaikka kysymyksessä oli vaikeavammaiselle henkilölle maksuton palvelu.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätöksen mukaan hänen saamansa selvityksen perusteella korvattaviksi kuuluvat työterveyshuollon maksut korvattiin jälkikäteen täysimääräisesti kantelelille Kelan ja kaupungin toimesta. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, että joissain tilanteissa lopullisen korvauksen saaminen voinee käytännössä kestää yli vuoden työterveyshuollon kustannusten syntymisestä. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen ei kuitenkaan ollut havainnut, että kaupunki olisi menetellyt työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskevassa asiassa lainvastaisesti tai laiminlyönyt sille kuuluvia velvollisuuksia.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi, että kaupungin korvaamiskäytäntö saattoi kuitenkin joissain tilanteissa vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevan vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen. Päätöksen mukaan tilanne saattoi muodostua ongelmalliseksi esimerkiksi tilanteissa, joissa vaikeavammaisen henkilö oli vähävarainen tai varaton, tai jos työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat maksut muotoutuivat suuriksi tilanteessa, jossa vaikea-

vammaisella henkilöllä oli useita henkilökohtaisia avustajia. Sijaisen mukaan kyseiset seikat saattoivat joissain tilanteissa rajoittaa tai estää palvelun käyttöä.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, että vaikeavammaisella henkilöllä ei ole oikeutta vaatia kunnan velvoittamista erityiseen järjestämis- ja maksutapaan. Kunnan on kuitenkin huolehdittava, ettei valittu järjestämis- ja maksutapa tosiasiallisesti rajoita henkilölle kuuluvaa subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi, ettei työterveyshuollon maksujen korvaustapa saa johtaa siihen, että henkilökohtaisen avun palvelun käyttö estyy. Hän korosti sitä, että vaikeavammaisella henkilöllä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää hänelle subjektiivisena oikeutena myönnettyä henkilökohtaisen avun palvelua. Edelleen sijainen totesi, että mikäli kaupunki korvaa työterveyshuollon maksut jälkikäteen, on sen varmistettava palvelun käyttömahdollisuus esimerkiksi käsittelemällä laskut nopeasti.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätöksessä samoin kuin Heta-Liiton kantelussa on viitattu Kelan 15.5.2014 päivätyyn muistioon (Dno 3/310/2014), jossa on linjattu vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisten avustajien työterveyshuollon korvausten hakemista. Muistion mukaan sellainen käytäntö on mahdollinen, jossa kunta maksaa työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneet kulut, jos vaikeavammainen henkilö ei pysty tai halua hoitaa työterveyshuollon kustannusten hakemista. Siinä tapauksessa vaikeavammainen henkilö antaa valtakirjan kunnalle, joka voi hakea vaikeavammaisen henkilön puolesta työterveyshuollon kustannuksista korvauksen Kelalta. Vaikeavammainen henkilö voi antaa valtakirjan myös muulle taholle, jolle työnantajatehtäviä on delegoitu, jolloin tämä taho voi hakea Kela-korvauksen työterveyshuollon kustannuksista.

Yhdyn apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätöksessään esittämään näkemykseen työterveyshuollon kustannusten korvaamisesta. Edelleen totean, että edellä mainittu Kelan muistiossa esitetty käytäntö työterveyshuollon korvausten hakemisessa ja maksamisessa olisi vaikeavammaisen henkilön oikeuksia turvaava toimintatapa.

Kantelussa yksilöidyistä kaupungeista Oulu on käytettävissäni olevan selvityksen mukaan muuttanut käytäntöään niin, että vaikeavammaiselle henkilölle syntyneet työterveyshuollon kustannukset korvataan heti kulun syntymisen jälkeen. Minulla ei ole syytä arvostella kaupungin menettelyä kustannusten korvaamisessa.

Minulla ei ole perusteita katsoa, että Jyväskylän kaupungin käytäntö työterveyshuollon kustannusten korvaamisessa olisi lainvastainen. Saatan kuitenkin edellä esittämäni näkemykseni kaupungin tietoon samoin kuin Kelan muistiossa esitetyn käytännön työterveyshuollon kulujen korvaamisessa.

Saatan edellä mainitut näkemykseni myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon esimerkiksi kunnille annettavassa ohjauksessa mahdollisesti huomioon otettavaksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan kohdassa 1 (kannanotto) vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamistehtävän oikeudellisesta luonteesta esittämäni näkemyksen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon samoin kuin ohjaus- ja auttamistehtävää koskevan säännöksen selkeyttä ja sisältöä koskevat huomioni. Lisäksi saatan ministeriön tietoon kohdassa 2 (kannanotto) esittämäni näkemyksen, joka koskee vaatimuksia, joita nykyinen sääntely asettaa kyseisen tehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon kohdasta 3.1 (kannanotto) ilmenevän ohjaavien ja valvovien viranomaisten ohjauksen ja valvonnan riittävyyttä koskevan näkökohdan.

Saatan kohdassa 5.1 (kannanotto) palkanmaksusta ja palkkauksesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta lausumani käsityksen Laukaan kunnan, Jyväskylän kaupungin ja Pohjois-Satakunnan Peruspalvelukuntayhtymän tietoon.

Edelleen saatan kohdassa 5.2 (kannanotto) työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskevasta käytännöstä esittämäni näkemyksen ja mahdollisesta ohjaustarpeesta tekemäni huomion sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Lisäksi saatan kohdassa 5.2 (kannanotto) työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskevasta käytännöstä esittämäni näkemyksen Jyväskylän kaupungin tietoon.

Heta-Liiton kantelut eivät ole antaneet aihetta muihin toimenpiteisiini.

Kanteluiden liitteet palautetaan Heta-Liitolle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
