



MUISTIO 10.3.2014

Turun kaupungin vammaispalvelu

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestäminen laittomasti

Laati: Heta-Liitto ry, lakimies Jukka Kumpuvuori (jukka.kumpuvuori@heta-liitto.fi, 050 552 0024). Lisätiedot myös Heta-Liitto ry puheenjohtaja Jarmo Tiri (jarmo.tiri@heta-liitto.fi, 040 848 6665)

1. Tausta

Henkilökohtainen apu on vaikeavammaisille henkilöille kaikkein tärkein palvelu. Se mahdollistaa vaikeavammaisten henkilöiden itsenäisen elämän. Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu toteuttaa tavallisen lain tasolla perustuslain 19 § 1 momentin mukaista oikeutta riittävään huolenpitoon ja perustuslain 19 § 3 momentin mukaisiin riittäviin sosiaalipalveluihin.

Henkilökohtaisesta avusta säädetään vammaispalvelulaissa. Sen mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisissa osallistumisissa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena henkilönä pidetään henkilö, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen edellä mainituista toiminnoista, eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.



Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua vammaispalvelulain mukaan kolmella tavalla:

- 1) Korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle palkkaamisesta aiheutuvat kulut.
- 2) Antamalla vaikeavammaiselle henkilölle palvelusetelin
- 3) Hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita joko julkiselta tai yksityiseltä yritykseltä

Järjestämistavoista selvästi yleisin valtakunnallisesti on 1-malli, eli ns. työnantaja-malli. Kunnalla on kuitenkin velvollisuus järjestää henkilökohtaista apua kaikilla tavoilla, riippuen vaikeavammaisen henkilön yksilöllisestä avun tarpeesta.

1-kohdan mukaisessa työnantajamallissa muodostuu vaikeavammaisen henkilön ja henkilökohtaisen avustajan välille normaali työsopimussuhde, jossa tulevat sovellettavaksi kaikki työoikeudelliset normit vaikeavammaisen henkilön ollessa työnantaja ja henkilökohtaisen avustajan työntekijä. Palveluseteli- ja avustajapalvelumalleissa henkilökohtaisen avustajan työnantaja on palvelua tuottava yritys ja vaikeavammaisen henkilö on kuluttaja tai palvelun vastaanottajan asemassa. Mallin soveltamisessa on paikkakuntaakohtaisia eroja, mutta tyypillisesti vammaisen henkilö rekrytoi itse oman avustajansa, tekee työsopimuksen, sopii työajoista jne. Useinmiten kunta, joka vastaa pakollisista palkkauksen kustannuksista, vastaa myös avustajien palkkahallinnosta ja palkkojen maksuista.

2. Henkilökohtainen apu Turussa

Turussa on järjestetty henkilökohtaista apua kahden mallin puitteissa (toimintasuunnitelma vammaispalvelun toteuttamiseksi, voimassa 1.3.2011 lähtien, huom. avustajapalvelumalli on ollut käytössä pitkään tätä ennenkin + Turun kaupungin vammaispalvelun nettisivut).

Henkilökohtainen avustaja: Vaikeavammaisen toimii itse työnantajana ja palkkaa itselleen henkilökohtaisen avustajan.



Avustajapalvelu: Avustajapalvelu on palkkioperusteinen toimeksiantosuhde. Avustamisesta ei tehdä työsopimusta.

Avustajapalvelumallia täsmennetään ohjeilla 'Avustajapalvelun ohje avustajana toimivalle henkilölle' ja 'Ohjeet avustettavan / saattajan palkkaamista varten 2013'. <https://www.turku.fi/public/default.aspx?contentid=26522>. Näissä todetaan ja ohjeistetaan muun muassa:

"Avustajapalvelu on palkkioperusteinen toimeksianto. Avustajapalvelussa ei laadita kirjallista työsopimusta avustaja ja vaikeavammaisen henkilön välillä."

"Avustamiseen ei sovelleta työsopimuslakia ja vuosilomalakia."

"Työsopimuslain mukainen irtisanomisaika ei koske tätä työskentelytapaa."

"Avustajan tehtävistä ei kerry vuosilomaoikeutta."

"Avustamissuhteesta ei makseta työaikakorvauksia eikä sairausloma-ajan palkkaa."

Turun kaupunki on siis vuosikautia ohjeistuksillaan pakottanut vaikeavammaiset henkilöt laittomaan menettelyyn.

Vammaisjärjestöjen, vammaisneuvoston ja palvelun käyttäjien, sekä työntekijöiden taholta on aika ajoin kysely tämän Turun avustajapalvelumallin perään. **On koettu oudoksi, että työlainsäädäntöä ei sovelleta.** Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi niin, että henkilökohtaiset avustajat eivät ole saaneet vuosilomailain mukaisia etuuksia, eivätkä esimerkiksi sunnuntaityökorvausta.

Tosiasiassa avustajien kaikki Turun mallin mukaiset toimeksiantosuhteet ovat työsuhteita.

Heta-Liitto alkoi aktiivisesti selvittämään asiaa syksyllä 2012. Tällöin saimme Turun sosiaalitoimesta vammaispalvelujohtaja Kaisa Kiiskeltä vastauksen:

"Avustajapalvelu on katsottu toimeksiantotehtäväksi ja se on palkkioperusteista eikä muodosta työsopimussuhdetta." (...) "Tuota lomakorvausasiaa pitää taas selvittää, sillä viimeksi kun sitä selvitettiin sosiaali- ja terveystoimessa (reilu vuosi sitten) johtopäätös oli, ettei sitä kuulu maksaa. Muilta osin en osaa vastata asiaan tarkemmin. Palkkioperusteista maksua on verrattu tuntipalkkoihin, jossa myös maksettiin toteutuneilta tunneilta toimeksiantona eikä työstä muodostunut työsopimussuhdetta". (sähköposti 10.12.2012) Nämä viestit ovat menneet myös kopiona vammaispalvelun lakimies Liisi Teräväiselle.

Heta-Liiton henkilöstöressurit sallivat asian jatkoselvittelyn uudelleen syksyllä 2013. 30.10.2013 Heta-Liitto lähetti laajan työoikeudellisen muistion, jossa osoitettiin, että Turun avustajapalvelumallissa on avustajasuhteissa syntynyt



normaali työsopimussuhde, ja suhteissa olisi tullut ja jatkossa tulee soveltaa työoikeudellista lainsäädäntöä.

22.1.2014 vammaispalvelujohtaja Kaisa Kiiski ilmoitti, että:

”Olemme selvittelleet avustajapalvelun perusteita ja olet oikeassa, että kyseessä on työsuhde ja tähän tulee noudatettavaksi työsopimuslaki, työaikalaki ja vuosilomalaki.”

Edelleen, tuli ilmi, että henkilökohtaisen avun asiakasmäärä on yhteensä 394, josta työnantajamallin mukaisia on 99 ja Turun avustajapalvelumalli on 295 asiakkaalla.

Tilanne oli siis se, että 295 asiakkaalla oli avustajasuhteet, joissa Turun kaupungin ohjeen mukaan ei sovellettu työoikeudellisia normeja, mutta joissa ne tosiasiaassa soveltuivat. Työsuhteissa vaikuttavat liitteen mukaiset velvoitteet. Avustettavilla voi tyypillisesti olla useampi kuin yksi avustaja, joten työsuhteiden määrä on mittava.

Heta-Liitto oli huolissaan tilanteesta ja tarjosi apua. 10.2.2014 lähetettiin laaja yhteistyötarjous, jossa Heta-Liitto tarjosi ilmaiseksi työoikeudellista asiantuntemusta muutoksen läpivientiin hallitusti. Pidettiin yhteistyöpalaveri 20.2.2014, jossa puhetta johti tulosaluejohtaja Jukka Juvonen. Yhteistyömuodot jäivät siten vaatimattomammaksi kuin Heta-Liitossa olisimme toivoneet.

Sovittiin, että:

- pidetään syksyllä pienimuotoinen koulutus yhdessä
- Heta-Liitto käy läpi materiaalin, jonka kaupunki asiakkaille antaa erityisesti välttämättömien juridisten kysymysten osalta
- asiakkaita informoidaan Heta-Liitosta
- Heta-Liittoa informoidaan, milloin asiakaskirjeet lähtevät, jotta Heta-Liitto voi varautua puhelinpalveluun

Keskiviikkona 26.2.2014 klo 16:37 Heta-Liitto sai kommentoitavaksi toimintaohjeen, joka oli tarkoitettu toimitettavaksi avustajapalvelun piirissä oleville. Kommentteja toivottiin ja ilmoitettiin, että ohjetta alettaisiin kopioimaan perjantaina. Heta-Liitto toimitti työoikeudellisia kommentteja torstaina 27.2.2014 klo 11:40. Toimintaohje sisälsi useita työ- ja hallinto-oikeudellisesti virheellisiä ohjeita.

Tämän jälkeen Heta-Liitossa saatiin 'kaupungilla kuulla', että avustajapalvelun piirissä olleet olivat saaneet saatekirjeen ja toimintaohjeen. Saatekirjeen päiväys on 4.3.2014. Kirjeen lähettämistä ei oltu informoitu Heta-Liittoa. Mikä tärkeämpää, saatekirje ja toimintaohje sisältävät useita työ- ja hallinto-



oikeudellisesti laittomia ohjeita palvelun piirissä oleville. Vain osa Heta-Liiton toimittamista kommentteista oli huomioitu. Saatekirjeestä ja toimintaohjeesta voidaan nostaa esille seuraavia asioita, jotka ovat oikeudellisesti hyvin kyseenalaisia.

Saatekirje 4.3.2014:

- "Muutos avustajapalvelu –järjestelmään" (kyse ei ole avustajapalvelusta vaan henkilökohtaisen avun työnantajamallista)
- "Turun kaupunki muuttaa avustajapalvelu –järjestelmää vastaamaan paremmin nykyistä työlainsäädäntöä" (mallin pitää toki vastata työlainsäädäntöä täydellisesti, eikä vain paremmin)
- "Käytännössä muutos ei ole kovin suuri" (muutos on oikeudellisten suhteiden kannalta erittäin merkittävä)
- "Suurin osa työnantajana toimimisen velvoitteista on siirrettävissä valtakirjalla kaupungin hoidettavaksi" (tämä ei pidä paikkansa. Vaikka esim. palkanmaksun hoitaminen käytännössä hoituu valtuutuksella, ei velvoitteita voi valtakirjalla ulkoistaa)

Toimintaohjeen mukana liitteenä on mennyt työsopimuslomakkeita 3 kpl palautuskuoren kera.

→ Tiedotustilaisuudet pidetään yhteistyössä Avustajakeskuksen kanssa osoitteessa Itäinen Pitkäkatu 68. Tilaisuus pidetään 17.3.2014 klo 13.00 alkaen.

Toimintaohje (nämä kaikki ovat sellaisia, joihin Heta-Liitto kiinnitti huomiota kommenttivaiheessa):

- "Avustajapalvelun toimintaohje" (kyse on henkilökohtaisen avun työnantajamallista, ei avustajapalvelusta)
- Työnantaja lähettää työsopimuksesta kolmannen kappaleen vammaispalveluihin (systemaattinen työsopimusten kokoaminen sosiaalitoimeen ei ole lakiin perustuvaa toimintaa, eikä myöskään tarkoituksenmukaista)
- Työaika: "Työsopimukseen kirjataan se tuntimäärä, joka korkeintaan voi toteutua. Tämä tuntimäärä ei ole sitova, vaan kuukausittain toteutuva tuntimäärä voi olla vähemmänkin" – tämä ei pidä paikkansa. jos avustajalle teetetään säännöllisesti esim. 30 tuntia kuukaudessa, vakiintuu tämä helposti työsuhteen ehdoksi ja avustajalla n oikeus vaatia ko. määrä työtä tai ainakin vastaava palkka. jos työtä ei teetetä, syntyy avustajalle saatavaa koko ajan



- "Työnantajan tulee järjestää lakisääteinen työterveyshuolto pitkäaikaisesti (toistaiseksi) palkatulle avustajalle" (ei pidä paikkaansa. työterveyshuollon järjestämisvelvollisuus koskee myös määräaikaisia ja lyhyitäkin työsuhteissa)
- "Heta-Liiton jäsenmaksu ei ole avustajan käytöstä johtuva vammaispalvelulain mukaan korvattava menoerä" (tulkinta on yksioikoinen. Esim. vain Heta-Liiton jäsenenä työnantaja voi hyödyntää työehtosopimuksen 5 § mukaisia työaikajoustoja, jotka voivat olla välttämättömiä vamman aiheuttaman avuntarpeen vuoksi normaalistikin ja erityisesti matkalla)
- "Avustajan lomakorvaus" (tässä tulisi mainita myös vuosilomaoikeudesta, koska myös vuosilomaoikeuden piirissä on varmasti väkeä).
- Avustajan sairauslomatodistus toimitetaan vammaispalveluihin (tämän lainsäädännöllinen tuki on erittäin epäselvä, kunnalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta saada tietoa työntekijöiden yksittäisistä sairauksista)
- "Työsuhteen lopettaminen" >pitäisi olla työsuhteen päättäminen
- Työsuhteen irtisanomiskohdassa neuvottu yksiselitteisesti että pitää ensin varoittaa (tässä ongelmana että irtisanominen on tietyissä tilanteissa mahdollista ilman varoitusta. jos kuitenkin antaa varoituksen, kuten ohjeessa neuvotaan, menettää samalla mahdollisuuden irtisanoa ilman varoitusta)
- Kuolintapauksessa "jos työnantaja kuolee, työnantajan edustaja, kuolinpesän osakkaat tai työntekijä voivat irtisanoa sopimuksen päättymään" (työnantajan 'edustajalla' ei ole tällaista toimivaltuutta työehtosopimuslain mukaan)
- Työehtosopimusmallissa 'työnantajan edustaja' oikeudellinen merkitys jää epäselväksi
- Tunti-ilmoituslomake. tässä on sarake: 'mihin avustajaa on käytetty'. tällainen ei perustu lakiin ja suoranaisesti laiton ja tökerö. avuntarve arvioidaan palvelusuunnittelussa ja hallintopäätöksessä. kyseinen kohta loukkaa vaikeavammaisen yksityisyyttä. lisäksi tämän kaltaista tiedonkeruuta koskevat laajat veloitteet sosiaalihuollon asiakaslain 12 § 1 momentissa ja 13 § 1 momentissa.

12 § 1 mom: Asiakkaan on annettava sosiaalihuollolle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa > jää epäselväksi, miten täsmällisten tehtävien kuvaaminen on tarpeellista

13 § 1 mom: Ennen kuin asiakas antaa sosiaalihuollon järjestäjälle tietoja, hänellä on oikeus saada tietää, miksi hänen antamia tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä säännönmukaisesti



luovutetaan sekä minkä henkilötietolaissa tarkoitettun rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot tallennetaan > tällaista selvitystä ei ole annettu

- tunti-ilmoituslomakkeessa on työntekijän allekirjoitus > työaikakirjanpitovelvollisuus on työnantajalla. työntekijän allekirjoituksen oikeudellinen merkitys jää epäselväksi

Lisäksi on huomioitava, että toimintaohjeesta / käytännön kuvauksesta puuttuu asioita, kuten esimerkiksi palkkaraporttien ja vuosilomaraporttien toimittaminen työnantajille. Toimintaohjetta olisi voitu kehittää pidemmälle, hyödyntäen esimerkiksi Heta-Liiton taholta tarjottua työoikeudellista osaamista.

3. Asian oikeudellinen arviointi

Asiassa on oikeudellisesti kyse yleisesti siitä, onko Turun kaupunki toteuttanut henkilökohtaista apua siten, kuin oikeusjärjestyksessämme edellytetään. Erityisesti kyse on ensiksi siitä, onko järjestämistapa ollut vammaispalvelulain mukainen. Toiseksi, kyse on siitä, onko Turun kaupunki tämän järjestämistavan valittuaan toiminut siten, kuin sille asetettujen neuvonta- ja ohjaus- ja tiedottamisvelvollisuuksien perusteella olisi pitänyt toimia.

3a. Vammaispalvelulain mukaiset järjestämistavat

Yllä on selostettu, millaisia eri järjestämistapoja vammaispalvelulaki mahdollistaa. Turun avustajapalvelumallissa on kyse näistä 1-kohdan mukaisesta työnantajamallista. Huomioitavaa kuitenkin on, että koska järjestämistapaa on toteutettu siten, että siinä ei ole huomioitu työoikeudellisia perusasioita, Turun avustajapalvelumallia ei voida pitää vammaispalvelulain mukaisena henkilökohtaisen avun järjestämistapana.

3b. Neuvonta-, ohjaus- ja tiedottamisvelvollisuudet

Vammaispalvelulain 8 d § 3 momentin mukaan työnantajamallissa on vaikeavammaista henkilöä tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Neuvontavelvollisuutta on täsmennetty laillisuusvalvontakäytännössä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan 29.6.2011 Dnro 462/4/11 painottanut, että kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus on oma-aloitteista ja että sosiaalitoimella on aktiivinen tiedottamisvelvollisuus. Edelleen, eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 16.4.2013 Dnro 3060/4/11 antamassaan ratkaisussa painottanut, että



viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen antama neuvonta on sisällöltään oikeaa ja täydellistä. Turun vammaispalvelu on vuosien ajan neuvonut, ohjeistanut ja tiedottanut Turun avustajapalvelumallista siten, että sosiaalihuollon asiakkaat ovat saaneet väärää ja puutteellista tietoa. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa vaikeavammaiset työnantajat ovat joutuneet merkittävään varallisuusoikeudelliseen riskiasemaan. Heidän työntekijöillään on ollut ja on edelleen takautuvasti oikeus työoikeudellisiin saamisiin, esimerkiksi vuosilomaetuksiin ja työaikakorvauksiin. Työsuhteissa on ollut ja edelleen on myös vaikuttamassa työntekijän irtisanomissuoja, jota Turun kaupunki on aktiivisesti ohjannut kiertämään. Ottaen huomioon, että työsopimuslain mukainen korvaus työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä on 3-24 kuukauden palkkaa vastaava summa, voidaan tällaista väärän tiedon antamista pitää erittäin vakavana. Turun kaupunki on vakavasti vaarantanut vaikeavammaisten työnantajien perustuslaillista omaisuudensuojaa jo vuosien ajan. Liitteenä 6 esitetään luettelo keskeisistä potentiaalisista työntekijöiden saatavista. Huomioitakoon, että asiassa on erityisen tärkeää ja keskeistä, että työntekijöiden saatavat selvitetään ja maksetaan vanhentumisaikojen puitteissa. Turun kaupunki ei ole osoittanut tässä suhteessa aktiivisia toimia.

2014 alussa Turun vammaispalvelu vihdoinkin omaksui kannan, että työläinsäädäntöä tulisi soveltaa. Tässä vaiheessa Turun kaupungin olisi tullut ryhtyä aktiivisiin toimiin asian selvittämiseksi. Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin toteaa (AOA 1.7.2013 Dnro 3425/12), kunnan on viipymättä puututtava havaitsemiinsa tai vaikeavammaisen henkilön esittämiin epäkohtiin, jotka liittyvät henkilökohtaisen avun valittuun järjestämistapaan tai henkilökohtaisen avun tosiasialliseen järjestämiseen. Viime kädessä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on arvioitava valittua järjestämistapaa tai sitä, miten valittua järjestämistapaa toteutetaan. Samassa ratkaisussa todetaan myös, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestettävän palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllisen edun toteutumisen. Kunnan on myös huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilöllinen tarve huomioiden siitä, että palvelut tulevat myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa järjestettyä. Kun otetaan huomioon se, että avustajapalvelumallin toteuttaminen oli jatkunut vuosikausia ja palvelun piirissä olevien henkilöiden määrä on niin suuri, olisi asiassa tullut ryhtyä aktiivisiin ja oikeansisältöisiin toimenpiteisiin ongelmatilanteessa. Jaksossa 2 kuvattu ei vahvista käsitystä siitä, että Turun vammaispalvelu olisi toiminut asiassa ripeästi ja antaen oikeita neuvoja sosiaalihuollon asiakkaille.



4. Lopuksi

Heta-Liitto ry pitää Turun vammaispalvelun toimintaa epäasianmukaisena ja suorastaan laittomana. Turun vammaispalvelu on useiden vuosien ajan järjestänyt henkilökohtaista apua tavalla, joka on ohjannut vaikeavammaiset avustettavat toimimaan laittomasti. Työnantajilla on koko ajan ollut riski siitä, että työntekijät hakisivat saataviaan oikeudessa. Tämä riski on edelleen ja nyt se on vielä takautuvasti pitkältä ajalta. Erityisesti vuosilomalain mukaiset etuudet ovat selvitettävissä jälkikäteen ja nämä tulee Heta-Liiton kannan mukaan maksaa työntekijöille korkoineen välittömästi. Tästä aiheesta ei ole Turun kaupungin tiedotteessa mainittu mitään, vaikka tätä asiaa painotettiin Heta-Liiton taholta yhteistyötapaamisessa.

Erityisen altis kritiikille toiminta on siksi, että useat tahot ovat kyseenalaistaneet toimintamallin jo vuosien ajan. Turun vammaispalvelu ei ole kuitenkaan halunnut tai osannut selvittää asiaa. Huomionarvoista on, että asiaa on selvitetty myös Turun kaupungin lakimiehen toimesta, eikä asiassa silti ole ennen tätä päädytty oikeaan arvioon tilanteesta.

Heta-Liitolla on myös käsitys siitä, että Turun avustajapalvelumalli olisi omaksuttu myös joissain muissa kunnissa.

Se, että Turun vammaispalvelu on nyt ryhtynyt asiassa toimiin, ei poista sitä, että laajamittainen laitton käytäntö on jatkunut vuosia, eikä sitä, että työnantajat ovat olleet ja ovat edelleen merkittävässä varallisuus oikeudellisessa riskitilanteessa. Erityisen altista kritiikille Turun vammaispalvelun toimet ovat siksi, että nyt annettu ohjeistus on sisällöltään vajaata ja väärää. Turun vammaispalvelua on seikkaperäisesti ohjeistettu ja silti Turun toimet vakavan ongelman korjaamiseksi ovat toteutuskelvottomia.

Heta-Liitto vaatii Turun kaupunkia korjaamaan edelleen virheellisen toimintansa välittömästi. Heta-Liitto käynnistää Turun kaupungin toimista myös oikeudellisen arvioinnin.

Yhdistys antaa tukea ja neuvontaa virheellisen menettelyn kohteeksi joutuneille henkilökohtaisten avustajien työnantajille sekä heidän avustajilleen.