



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

TIIVISTELMÄ 16.6.2015 LAINSÄÄDÄNTÖPOLIITTISISTA JA OIKEUDELLISISTA TOIMENPITEISTÄ - LAUSUNTO STM:LLE JA KOLME KANTELUA OIKEUSKANSLERILLE

Heta-Liiton mielestä henkilökohtainen apu on tärkein vammaispalvelu. Henkilökohtainen apu mahdollistaa vaikeavammaisten henkilöiden henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden. Palvelu auttaa konkreettisesti tuhansia vaikeavammaisia henkilöitä osallistumaan yhteiskuntaan. Henkilökohtaisen avun päätöksiä oli vuoden 2014 lopussa n. 17.000. Henkilökohtaista apua järjestetään neljällä eri tavalla. Ostopalvelu- ja palvelusetelimalleissa henkilökohtaisen avustajan työnantajan työnantaja on yritys. Avustajapalvelua voi tuottaa myös kunta itse. Yleisin järjestämistapa on kuitenkin työnantajamalli. Henkilökohtaisen avun kaikkia järjestämistapoja pitää kehittää siten, että vaikeavammaisten henkilöiden perustuslaillinen oikeus itsenäiseen elämään toteutuu.

Henkilökohtaisen avun työnantajamalli on yleisin henkilökohtaisen avun järjestämistapa. Näin ollen suurin osa 17.000 henkilökohtaisen avun päätöksistä on sellaisia, että työnantajana (kaikkine velvollisuuksineen) toimii vaikeavammaisen henkilö itse. Työnantajamallissa vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu tyypillisesti parhaiten, koska vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus ottaa avustaja työhön ja määrittellä itse, mitä, missä, milloin ja miten avustaja tekee työtään. Henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyy kuitenkin vaikeavammaisten työnantajien oikeusturvaan liittyviä merkittäviä ongelmia. Nämä eivät johdu itse mallista, vaan lainsäädännön aukoista, riittämättömästä toimeenpanon ohjeistuksesta ja toimeenpanossa (kunnissa) ilmenevistä epäkohdista.

Heta-Liitto on tänään 16.6.2015 ryhtynyt työnantajamallin pelastamiseksi ja edistämiseksi ja vaikeavammaisten ihmisten itsenäisen elämän turvaamiseksi seuraaviin toimenpiteisiin.



1) Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle vammaispalvelulainsäädäntötoimista

Heta-Liitto on tänään 16.6.2015 vienyt lausunnon vammaispalvelulainsäädäntöuudistuksesta sosiaali- ja terveysministeriöön, käynyt asiaa koskevan keskustelun ja jättänyt lisäksi oman ehdotuksensa henkilökohtaisen avun työnantajamallin jatkokehittämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on lausuntokierrokselle ”*Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 2015*”, eli ns. VALAS-työryhmän raportti, joka sisältää vammaispalvelulainsäädännön säädösluonnoksen perusteluineen. Heta-Liitto on aiemmin pyrkinyt vaikuttamaan työryhmän työskentelyyn tutkimukseen perustuvalla vaikuttamistyöllä:

→ Heta-Liitto on julkaissut 10.6.2014 oikeustieteellisen tutkimuksen ”*Vieteriukkodilemma – perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin*” ja ”*Henkilökohtaisen avun työnantajamallin kehittämistarpeet de lege ferenda*” –asiakirja.¹

→ Heta-Liitto kirjoitti kesän 2014 aikana omat työnantajamallin ja siihen keskeisesti kytkeytyvien lainsäädännöllisten elementtien säännösluonnokset perusteluineen. Kesän aikana kirjoitettuja säännösluonnoksia käytiin läpi useitten muiden vammaisjärjestöjen kanssa työpajassa (Helsinki 25.8.2015). Työpajan kommentit huomioiden säännösluonnokset perusteluineen viimeisteltiin ja luovutettiin sosiaali- ja terveysministeriölle yhteistyössä Invalidiliitto ry kanssa 2.9.2015: ”*Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja (9/2014)*).

→ Heta-Liitto on 2.12.2014 pyytänyt tapaamista luovutettujen säännösehdoitusten tiimoilta, koska vaikutti siltä, että keskeisiäkään työnantajamallin sääntelyn muutostarpeita ei oltu huomioitu uusissa säännösluonnoksissa. Heta-Liitto sai 5.12.2014 vastauksen sosiaali- ja terveysministeriöltä, jossa todettiin, että ministeriöllä ei ole mahdollisuutta tapaamiseen.

Katsomme, että ainoana henkilökohtaisten avustajien työnantajia nimenomaisesti ja järjestäytymisen perusteella edustavaa järjestöä olisi tullut tehokkaammin osallistaa lainvalmisteluprosessiin. Tätä edellyttää myös YK vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kappale. Edellä kuvatun tutkimus- ja vaikuttamisprosessin jatkumona Heta-Liitto antaa tänään 16.6.2015 varsin laajan ja seikkaperäisin, lisäksi asiantuntijalausunnoin varustetun, lausunnon henkilökohtaisen avun työnantajamallin säännösluonnoksista.

VALAS-ehdotuksissa on huomioitu joitakin Heta-Liiton esittäminä näkökohtia. Esimerkiksi se, että henkilökohtaisen avun työnantajamallin käyttöönotto edellyttäisi sosiaalihuollon asiakkaan suostumusta, on ainakin ajallisesti tullut VALAS-luonnoksiin sen jälkeen, kun Heta-Liitto on esittänyt vastaavia ajatuksia.

VALAS-ehdotus sisältää kuitenkin aivan keskeisiä, vaikeavammaisten työnantajien oikeusturvan kannalta erittäin ongelmallisia kohtia. Näitä ovat esimerkiksi palkkahallinnon järjestämisvelvollisuuden varsin ohut oikeudellinen perusta, avustajan matkakustannusten ja muiden korvauslajien sääntelyn aukollisuus, isännänvastuun olematon käsittely, alle 18-vuotiaan työnantajana toimimisen nimenomaisesti salliminen ja työnantajana toinen –henkilö –mallin

¹ www.heta-liitto.fi.



käsittelyn ohuus, joitakin mainitaksemme. Suurelta osin luonnokset perustuvat ilmeisen vähäiselle ja huolimattomalle valmistelulle ja tämä näkyy suoraan oikeudellisesti erittäin ongelmallisten johtopäätösten esittämisenä.

Esimerkki: STM raportin perusteluosion mukaan: ”Työoikeuden kannalta työnantajakelpoisuuden on katsottu alkavan 15-vuotiaana, vaikka selvää lakisäännöstä ei ole. Raja johdetaan nuorista työntekijöistä annetusta laista (998/1993), jossa säädetään 15 ikävuoden raja työsopimukseen tekoon työntekijänä. Näin ollen 15 vuotta täyttänyt vammainen henkilö voisi itse toimia työnantajana, jos sen katsottaisiin olevan hänen etunsa mukaista”.

Heta-Liiton lausunnossaan tarkemmin esittämällä perusteilla kyseiset johtopäätökset ovat varsin hataralla pohjalla. Heta-Liitto ei katso oikeusjärjestyksessämme olevan perusteita sille, että alle 18-vuotias voisi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Nähdäksemme tällainen ratkaisu on omiaan vakavasti vaarantamaan vaikeavammaisen alle 18-vuotiaan oikeusturvan. Esimerkki kuvastaa säädösvalmistelun ohutta rajapintaa henkilökohtaisen avun työnantajamallin varsin moniulotteiseen oikeudelliseen toimintaympäristöön, jossa valtiosääntö-, hallinto- ja työoikeudelliset elementit yhdistyvät.

Heta-Liitto on myös esittänyt varsin perustellun ehdotuksen siitä, että lainsäädäntöön sisällytettäisiin säännös työnantajamallin toimeenpanoa koskevan ohjeen laatimisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole tietääksemme työryhmässä tätä asiaa edes käsitellyt ja on muutoinkin suhtautunut siihen lähtökohtaisen kielteisesti.

Heta-Liitto pitää henkilökohtaisen avun työnantajamallin tähänastista säädösvalmistelua henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta suurelta osin ala-arvoisena ja vaatii, että jatkossa säädösvalmistelussa osallistetaan henkilökohtaisen avustajan työnantajat heitä edustavan järjestön eli Heta-Liitto välityksellä. Heta-Liitto on tänään jättänyt ehdotuksen sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, että työnantajamallia koskevaan säädösvalmisteluun perustettaisiin *ad hoc* -työryhmä. Heta-Liitto on myös tarjonnut omaa asiantuntemusta sosiaali- ja terveysministeriön käyttöön.

Julkisella vallalla on velvollisuus turvata työnantajamallin jatkuminen ja samalla vaikeavammaisten henkilöiden oikeusturva. Sosiaalipalvelujen järjestäminen ei voi tapahtua siten, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva aiheettomasti kärsii. Työnantajamallin kipukohtat on mahdollista ratkaista ja pitkälti niiden ratkaiseminen on juuri lainsäätäjän ja sitä myöden lainsäädännön valmistelijan, eli sosiaali- ja terveysministeriön käsissä.



2) Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamalliin kytkeytyvän ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämisen valvonnan laiminlyönnistä (STM, Valvira, aluehallintovirastot)

Vammaispalvelulain 8 d § 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä, joka on henkilökohtaisen avustajan työnantaja, on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Tällä hetkellä osa kunnista on siirtänyt esimerkiksi yksityisille avustajakeskuksille tai tilitoimistoille ohjaus- ja auttamisvelvoitetta. Vammaispalvelulaissa ei ole kuitenkaan säädetty tällaisesta yksityistämisen mahdollisuudesta. Yksityiset avustajakeskukset ovat laajuudeltaan merkittävä ja valtakunnallinen ilmiö ja niiden kehittyminen on ollut eri viranomaisten tiedossa. Kantelu koskeekin sitä, että Heta-Liiton näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot eivät ole hoitaneet niille kuuluvia ohjaamis- ja valvontatehtäviä siltä osin, kuin kyse on työnantajamallin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen siirtämisestä yksityisille toimijoille.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut pitkään tieto avustajakeskustoiminnan yksityistämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole kuitenkaan VALAS-loppuraportissa tai esimerkiksi uuden kuntalain valmistelun yhteydessä kiinnittänyt asiaan huomiota, eikä sosiaali- ja terveysministeriö ole Heta-Liiton kysyessä asiasta kyennyt antamaan asiantuntevaa vastausta liittyen avustajakeskustoiminnan yksityistämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi kantelu kohdistuu Valviraan ja aluehallintovirastoihin. Valviran ja aluehallintovirastojen vastuulla on sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta. Olemme tiedustelleet Valvirasta ja aluehallintovirastoista, ovatko he suunnanneet kyseisessä asiassa valvonta tai ohjaustoimia kuntiin. Vastauksissa on ilmennyt, että valvontatoimia ei ole suunnattu, minkä lisäksi Valviralla ja Aluehallintovirastoilla vaikuttaa olevan vääriä käsityksiä asiassa.

Heta-Liiton neuvontatoimintaan on tullut useita tapauksia, joissa yksityinen toimija on antanut virheellistä työoikeudellista tietoa. Käsittelyssämme on ollut myös tapauksia, joissa virheellinen neuvo on johtanut työsuhteriitaan ja korvausvaatimukseen.

Esimerkki: Vaikeavammaisella henkilöllä on henkilökohtainen avustaja. Avustaja on aloittanut kaksi kuukautta sitten ja on edelleen koeajalla. Työnantaja on harmissaan, kun avustaja on niin paljon sairaana. Työnantaja soittaa kunnan vammaispalvelun sosiaalityöntekijälle, joka neuvoo työnantajan soittamaan avustajakeskukseen, jota hallinnoi yksityinen toimija. Avustajakeskus neuvoo, että työntekijän työsuhteen voi päättää koeajalla tällaisessa tilanteessa. Työnantaja toimii ohjeen mukaan. 1,5 vuoden päästä työntekijän lakimies vaatii työnantajalta 6.000 euron korvauksia työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. Tilanteessa tulee arvioitavaksi muun muassa se, onko kunta toiminut lainmukaisesti yksityistäessään tosiasiasille kuuluvia tehtäviä yksityiselle.

Luonnollisesti myös kuntien oma neuvonta voi olla ja valitettavan usein onkin virheellistä. Tämä puolestaan sinällään puoltaa ohjaus- ja auttamisvelvoitteen keskittämistä ja miksei yksityistämistäkin. Tässä tulisi kuitenkin huomioida perustuslain edellytykset sekä yksilön oikeusturva, siten kuin perustuslain 124 §:ssä säädetään (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).



3) Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamalliin kytkeytyvän ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamisesta Turun vammaispalvelussa

Kantelu liittyy samaan oikeudelliseen ilmiöön, kuin kohdan 2 kantelu, eli työnantajamallin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämiseen. Kantelu kuitenkin kohdentuu yksittäistapaukseen, nimenomaisesti Turun vammaispalvelun toimintaan. Turun vammaispalvelu on siirtänyt Heta-Liiton käsityksen mukaan tosiasiallisesti osan vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamallin julkisista hallintotehtävistä tehtäviin yksityiselle toimijalle. Siirtäminen on tehty siten, että yksityinen toimija on vuosittain hakenut avustusta toimintaan lautakunnalta ja sitä myös saanut. Varsinaista sopimusta julkisten hallintotehtävien hoitamisesta, ml. esimerkiksi tässä noudatettavasta tietosuojasta, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvasta tai muista keskeisistä asioista, ei ole tehty.

4) Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamallin palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestämisen valvonnan laiminlyönnistä (STM, Valvira, aluehallintovirastot), sekä Helsingin, Jyväskylän, Laukaan ja Oulun kuntien ja Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymän vammaispalveluiden toimeenpanon ongelmista

Heta-Liiton näkemyksen mukaan kunnalla on vahva velvoite ohjata ja auttaa työnantajamallin palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestämisessä.

Useissa kunnissa on ongelmia palkkahallinnon järjestämisessä.

Esimerkki 1: Vaikeavammaiselle henkilölle myönnetään henkilökohtainen avustaja. Hän saa kunnan lautakunnan hyväksymän työnantaja-ohjeen ja neuvon hakea avustajia mol.fi -palvelusta. Palkanlaskenta tulee kunnan mukaan työnantajan hoitaa itse, koska kunnassa on säästölinja. Työnantaja ei ole ennen laskenut palkkoja ja ne menevät väärin usean vuoden ajan. Työnantaja kysyy useaan kertaan kunnalta, voisiko tilitoimisto hoitaa palkanlaskennan. Kunnan kielteinen kanta pitää. Lopulta työntekijän lakimies lähettää 3.000 euron vaatimuksen saamatta jääneistä palkoista. Tilanteessa tulee arvioitavaksi, onko kunta toiminut laillisesti, kun se on jättänyt palkanlaskennan järjestämättä.

Vielä palkkahallinnonkin ongelmia yleisempää on työterveyshuoltoon liittyvät väärät käytännöt kunnissa. Tyyppitilanne on, että työterveyshuoltoa ei ole järjestetty mitenkään ja tämä johtuu suurelta osin kunnan toimista, tarkemmin siitä, että työnantajaa ei ole asiassa ohjeistettu satikka asiassa autettu.

Esimerkki 2: Vaikeavammaisen työnantaja on kuullut, että henkilökohtaisille avustajille pitäisi järjestää työterveyshuolto ja heidät pitäisi määrätä alkutarkastukseen työsuhteen alussa. Työnantaja palkkaa sijaisen 3 kuukaudeksi kesällä. Työnantaja tiedustelee asiaa kunnan vammaispalvelusta. Vammaispalvelusta vastataan, että työterveyshuolto kuuluu vain vakituisille työntekijöille ja alkutarkastus tehdään vasta kun koeaika on päättynyt, eli yleensä 4 kuukauden päästä. Työntekijä alkaa työsuhteen alussa oireilemaan psyykkisesti. Työsuhteen puolivälissä hän jää sairauslomalle. Työnantaja päättää työsuhteen ja seuraavana päivänä työntekijän lakimies vaatii työsuhteen perusteettomasta päättämisestä. Olisi ollut keskeistä, että työterveyshuolto olisi järjestetty, jotta työntekijän terveydentilaa suhteessa työhön olisi kyetty arvioimaan. Tilanteessa tulee arvioitavaksi,



onko kunta toiminut lainmukaisesti, kun sen toiminta on tosiasiasa johtanut siihen, että työnantajalla ei ole ollut työterveyshuoltoa järjestettynä.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut pitkään tieto palkanlaskennan ja työterveyshuollon järjestämisen ongelmista. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole kuitenkaan kiinnittänyt asiaan esimerkiksi sellaista huomiota, että se olisi VALAS-lainsäädännön valmistelussa säätänyt tarkemmin palkanlaskennan tai työterveyshuollon järjestämisessä kunnan auttamisvelvollisuuteen. Valvira ja aluehallintovirastot eivät ole valvoneet tilanteen kehittymistä, vaikka näillä asioilla on laajamittaisia ulottuvuuksia. Helsingin, Jyväskylän, Laukaan ja Oulun kuntien ja Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymän toiminnassa on esiintynyt merkittäviä ongelmia joko palkkahallinnon tai työterveyshuollon järjestämisessä.

Edellä kuvatut lausunnot ja kantelut ovat kokonaisuudessaan luettavissa Heta-Liiton internet-sivuilla www.heta-liitto.fi. Heta-Liitto on asioiden selvittämisen tueksi hankkinut useita asiantuntijalausuntoja, jotka myös löytyvät internet-sivuilta.

Lisätiedot:

Toimenpiteiden vammais- ja vammaislainsäädäntöpoliittisista ulottuvuuksista: Puheenjohtaja Sanna-Kaisa Patjas (050 408 0225, sanna-kaisa.patjas@heta-liitto.fi)

Heta-Liitto on työmarkkina- ja vammaisjärjestö. Heta-Liitto tuottaa osin jäsenmaksu-, osin Raha-automaattiyhdistyksen tuella oikeudellista neuvonta palvelua henkilökohtaisen avun työnantajuuteen liittyvissä asioissa sekä tiedotuksen keinoin pyrkii ennaltaehkäisemään työsuhteissa syntyviä ongelmatilanteita. Heta-Liitossa on noin 3.000 jäsentä, kun jäsenmäärä 2010 oli 300 – jäsenmäärä kasvaa tasaisesti. Heta-Liitto edustaa vaikeavammaisia henkilökohtaisen avustajan työnantajia. Heta-Liitto neuvottelee ja tekee työehtosopimuksen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kanssa.

