



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry  
Hämeenkatu 3 a  
20500 TURKU

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta  
[tyv@eduskunta.fi](mailto:tyv@eduskunta.fi)

## LAUSUNTO

### 1. Viite

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä 93/2014 vp  
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

### 2. Lausunto

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jatkossa Heta-Liitto) arvostaa sitä, että valiokunta on antanut liitolle tässä vaiheessa mahdollisuuden lausua käsityksensä asiasta. Heta-Liitto pitää kuitenkin ongelmallisena sitä, että asioita pohditaan vasta valiokuntavaiheessa. YK:n vammaissopimus 4 artiklan i-kohdan 3 kohta edellyttää, että laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkaa, joilla kyseistä yleissopimusta pannaan täytäntöön sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 10.12.2013 antamassaan päätöksessä (Dnro 3694/4/12) katsonut, että vammaissopimus ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille turvaamia oikeuksia.



Heta-Liitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys sisältää asiakokonaisuuksia, jotka ovat keskeisiä myös vammaispalvelulainsäädännön ja vammaisten henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta. Valmistelussa olisi tullut näin ollen ottaa mukaan vammaislainsäädännöstä vastuussa olevat viranomaiset. Heidän mukanaan oloa ei ole hallituksen esityksestä havaittavissa. Hallituksen esityksen sivulla 9 mainitaan pyydyt lausunnot. Näiden joukossa ei ole YK:n vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla vammaisjärjestöjä.

Heta-Liitto katsoo, että ILO:n kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskevan yleissopimuksen ratifiointi parhaimmillaan selventää henkilökohtaisen avun työnantajamallin oikeustilaa. Heta-Liitto kuitenkin edellyttää, että tässä lausunnossa esiin nostetut asiakokonaisuudet selvitetään ennen ratifiointia.

Heta-Liitto haluaa lausunnossaan erityisesti kiinnittää huomiota kotitaloustyön ja henkilökohtaisen avun käsitteisiin ja omaksuttujen käsitteiden ristikkäisvaikutuksiin työ- ja vammaislainsäädännössä. Heta-Liitto haluaa korostaa, että tässä yhteydessä tulee huomioida myös työnantajana toimivan vammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja oikeusturva.

\*\*\*\*\*

Hallituksen esityksen 93 /2014 vp sivulla 7 on todettu vammaisten ja vanhusten henkilökohtaisten avustajien kuuluvan yleissopimuksen soveltamisalaan. Kotimaisesta henkilökohtaisen avun järjestelmästä on hallituksen esityksessä puolestaan todettu seuraavaa:

*Valtaosa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, mukaisista henkilökohtaisista avustajista on ilmeisesti jo nykyisin normaalin työoikeudellisen sääntelyn piirissä, joten kotitaloustyölain kumoaminen ei vaikuttaisi heidän työoikeudelliseen asemaansa. Lain 8 c §:n mukaan avustajan työtehtäviin kuuluu vammaisen henkilön avustaminen tämän kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. (...) Osa näistä avustajista saattaa kuitenkin kuulua yleissopimuksen soveltamisalaan, jos avustaminen tapahtuu pääosin vammaisen henkilön kotona.*



Lainvalmistelussa, joka koskettaa myös vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaista työnantajamallia, tulee työntekijöiden oikeusturvan ja -aseman ohella selvittää myös uudistuksen vaikutukset henkilökohtaisten avustajien työnantajiin. Ongelmallisena voidaan pitää sitä, että henkilökohtaisen avun ja kotitaloustyön välinen suhde ei ole hallituksen esityksessä 93/2014 vp selkeä. Heta-Liitto korostaa, että tilanteessa tuleekin varmistua siitä, että lakiuudistukseen liittyvät epäselvyydet eivät aiheuta henkilökohtaisen avustajan työnantajana toimivalle vammaiselle henkilölle oikeusturvaloukkauksia.

Henkilökohtainen apu turvaa vaikeavammaisen henkilön osalta perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon. Se turvaa samalla myös vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaista vapautta ja itsemääräämisoikeutta. Henkilökohtaisen avun kytkös perus- ja ihmisoikeuksiin edellyttääkin, että henkilökohtaisen avustajan työsuhteeseen liittyvä lainsäädäntö on riittävän täsmällistä ja yksiselitteistä. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on turvata vammaisen henkilön oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään huolenpitoon. Onkin huomattava, että työlainsäädännön tulkinnanvaraisuudella saattaa olla heijastusvaikutuksia myös vammaispalvelulain soveltamiseen ja näin suoraan myös perusoikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi työajanjärjestämismahdollisuuksiin liittyvät epäselvyydet saattavat johtaa tilanteeseen, jossa työntekijälle on syntynyt tosiasiallisesti vuorokautista ylityötä. Heta-Liiton neuvontatoiminnassa saadun kokemuksen mukaan kunnat suhtautuvat tällä hetkellä varsin pidättyvästi ylityökorvausten maksamiseen ja joidenkin kuntien vammaispalveluohjeissa tai henkilökohtaisen avun yksilöpäätöksissä on saatettu myös nimenomaisesti todeta, että ylityötä ei korvata. Tämän hetkinen vammaispalvelulaki on tässä suhteessa varsin aukollinen ja tulkinnanvarainen. Tällainen tilanne onkin vammaisella työnantajalla varsin riskialtis. Perustuslain 19 §:n 1 momentin voidaan katsoa edellyttävän, että välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi järjestetty sosiaalipalvelu ei aiheuta käyttäjälleen merkittävää taloudellista riskiä tai ajallista menetystä.

Sitä, luetaanko henkilökohtaisen avustajan työ tämän hetkisen kotimaisen oikeustilan valossa ylipäätään kotitaloustyöksi, voidaan pitää osittain avoimena ja ongelmallisena kysymyksenä. Työneuvosto on 1980- ja 1990-luvulla lausuntokäytännössään katsonut, että esimerkiksi hengityshalvauspotilaan hoitoavustajan (TN 22-87) työ kuului kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain soveltamisalaan. Kyseisessä tapauksessa hoitoavustajan työtehtävät olivat pitkälti yhtenevät henkilökohtaisen avustajan työtehtävien kanssa. Lausunnossaan 131-95 työneuvosto on nimenomaisesti katsonut, että siihen, sovelletaanko



henkilökohtaisen avustajan työhön työaikalakia vai lakia kotitaloustyöntekijän työsuhteesta, vaikuttaa se millaiset henkilökohtaisen avustajan tehtävät tosiasiallisesti ovat. Jos pääosa henkilökohtaisen avustajan tehtävistä on muualla kuin kotona suoritettavaa työtä, sovelletaan työhön työneuvoston mukaan työn luonteen vuoksi työaikalakia. Jos henkilökohtainen avustaja sen sijaan työskentelee pääasiallisesti avustettavan kotona, tulee työsuhteeseen soveltaa kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettua lakia. Hallituksen esityksessä 93/2014 vp todetun tavoin tällä hetkellä on kuitenkin henkilökohtaisen avustajan työsuhteissa tosiasiallisesti – ainakin pääsääntöisesti – lähdetty siitä, että henkilökohtaisten avustajien työsuhteissa sovellettaisiin työaikalakia. Vammaispalvelulakiin kirjattu henkilökohtaisen avun tarkoitus sekä Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimukseen määräykset tukevat sitä, että kyseessä ei olisi – ainakaan tavanomainen – kotitaloustyö. Oikeustilaa ei kuitenkin voida pitää täysin selkeänä. Tämä tulisi ottaa huomioon nyt käsillä olevassa lakiuudistuksessa.

Heta-Liitto haluaakin kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että vaikka laki kotitaloustyöntekijän työsuhteesta nyt kumotaan, jää työaikalain 7 §:n 1 momentin 7 kohtaan säännös, jonka mukaan säännöllinen työaika saadaan kotitaloustyössä järjestää niin, että se on kolmen viikon pituisena ajanjaksona enintään 120 tuntia tai kahden viikon pituisena ajanjaksona enintään 80 tuntia. Hallituksen esityksessä 93/2014 vp ei ole otettu kantaa siihen, mikä säännöksen suhde henkilökohtaisen avustajan työhön tulisi lakiuudistuksen jälkeen olemaan. Edellä kuvatun tavoin hallituksen esityksessä on kuitenkin viitattu henkilökohtaisen avun luonteeseen kotitaloustyönä. Kysymys on vammaisen työnantajan näkökulmasta oleellinen. Henkilökohtaisen avun luonteesta johtuen jaksotyön teettämismahdollisuus on joissakin tapauksissa varsin tärkeä. Tilanne koskee tällä hetkellä erityisesti niitä vaikeavammaisia työnantajia, jotka eivät kuulu Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen soveltamispiiriin. Säännöksen soveltamismahdollisuudet lakiuudistuksen jälkeen jäävät kuitenkin esityksessä avoimiksi. Edellä kuvatun tavoin toivottavaa ei henkilökohtaisen avun perusoikeusliitynnät huomioiden ole, että asian ratkaisu jäisi yksittäistapauksissa tuomioistuimiin. Toivottavaa ei myöskään työnantajan oikeusturvanäkökulmasta ole, että asia jäisi työneuvoston ratkaisukäytännössä omaksutun pääasiallisuuskriteerin varaan.

Heta-Liitto esittää huolensa toisekseen siitä, että työajan järjestämismahdollisuudet ovat hallituksen esityksessä avoimet myös ehdotetun työaikalain 26 §:n 1 momentin muutoksen osalta. Hallituksen esityksessä 93/2014 vp on esitetty, että yötyötä koskevan työaikalain 26 §:n 1 momentin luetteloon



tehtävistä, joissa saadaan teettää yötä, lisättäisiin työnantajan kotona tehtävä hoitotyö. Esityksessä on todettu seuraavaa: *"Muutoksen tavoitteena on varmistaa riittävä joustavuus työnantajan kotona tehtävän sairaan, vanhuksen, lapsen tai vammaisen henkilön hoidon järjestämiseksi samalla, kun tämä työ siirtyy työaikalain piiriin kotitaloustyölain kumoamisen jälkeen."* On kuitenkin huomioitava, että henkilökohtaisen avustajan työ ei lähtökohdiltaan ole hoito- ja hoivatyötä. Hallituksen esityksessä 166/2008 vp on todettu, että henkilökohtainen apu on palvelu, joka tukee vaikeavammaisen henkilön omia valintoja ja hänen omaehtoista toimintaansa, mikä puolestaan edellyttää häneltä kykyä määritellä avun sisältö ja toteuttamistapa. Hallituksen esityksessä 166/2008 vp on todettu, että henkilökohtaisen avun ulkopuolella rajautuisivat sellaiset avun tarpeet, joiden tyydyttäminen edellyttää pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa. Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen 2 §:n mukaan henkilökohtaisen avustajan työ ei ole sairaanhoitoa, hoito- ja hoivatyötä eikä myöskään tavanomaista kotitaloustyötä. Henkilökohtaisen avustajan tehtäviin saattaa kuitenkin sisältyä myös näihin liittyviä, vammaisen henkilön vastuulla olevia ja ohjaamia toimintoja, joita hän ei itse pysty vammansa vuoksi suorittamaan. Heta-Liitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä 93/2014 vp omaksuttu käsite hoitotyöstä on tässä suhteessa epämääräinen. Esitys jättää avoimeksi sen, voidaanko henkilökohtaisen avustajan työsuhteessa ylipäätään tehdä kyseisen säännöksen nojalla yötyötä ja jos voidaan, milloin työ määritellään hoitotyöksi. Edellä mainituilla perusteilla tätä voidaan pitää ongelmallisena. Heta-Liitto pitää valitettavana sitä, että vammaisjärjestöjä ei ole hallituksen esityksen laatimisvaiheessa kuultu asiasta.

Edellä lainatusta HE 93/2014 vp kohdasta on pääteltävissä, että sillä viitattaisiin kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiseen tilanteeseen. Edellä kuvatussa työneuvoston ratkaisussa 131-95 on todettu, että on mahdollista, että henkilökohtainen avustaja työskentelee pääasiallisesti työnantajanaan toimivan vammaisen henkilön kotona ja pääosa hänen tehtävistään on vammaisen tai sairaan henkilön hoitoon kuuluvia tehtäviä. Tässä tapauksessa työneuvosto kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla on katsonut, että henkilökohtaisen avustajan työhön ei sovelleta kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettua lakia. Työaikalain 1 §:n 2 momentin 11 kohdan säännöksestä puolestaan seuraa, ettei työhön tällöin sovelleta myöskään työaikalakia. Oikeustilan voidaan kuitenkin katsoa merkittävästi muuttuneen työneuvoston ratkaisujen jälkeen. Vammaispalvelulain uudistuksen ohella (L 981/2008)) Heta-Liiton ja JHL:n ensimmäinen normaalisitova TES tuli voimaan 1.12.2010. Hallituksen esityksestä ei ilmene, millä tavalla työaikalain 26 §:n 1 momenttiin ehdotettua uuden säännöksen sisältöä on yhteen sovitettu vammaislainsäädännön kanssa. Lakiuudistuksissa, joilla on suora



vaikutus vammaisen työnantajan oikeusasemaan, yhteensovittamisen ja selvittämisen voidaan katsoa olevan välttämätöntä.

Heta-Liitto pitää tärkeänä sitä, että jaksotyön ja yötyön teettämismahdollisuus taattaisiin henkilökohtaisen avustajan työnantajalle lainsäädännössä. Tällä hetkellä vain Heta-Liiton jäsenet voivat oikeusjärjestyksemme nojalla selkeästi järjestää työajan TES:n nojalla työaikalain 3 luvun 6 §:stä poikkeavalla tavalla. Vammaisten työnantajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeää olisi myös selvittää yötyön käyttömahdollisuuksia laajemmin kuin vain kotiloissa tapahtuvan avustamisen osalta.

\*\*\*\*\*

Heta-Liitto pitää tärkeänä myös sitä, että henkilökohtaisen avun sisältö ei tämän kaltaisissa lakiuudistuksissa hämärry. Heta-Liitto katsoo, että lakiuudistuksen yhteydessä tulisi selvittää ja selventää, mitä ILO:n yleissopimuksen kotitaloustyön käsitteellä tarkoitetaan ja missä määrin se on yhtenevä Suomen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Edellä jo todetun tavoin, henkilökohtaisen avun ja kotitaloustyön välinen suhde ILO:n yleissopimuksen kontekstissa jää hallituksen esityksessä 93/2014 vp epäselväksi. ILO:n yleissopimusta ei voida myöskään lähtökohtaisesti tarkastella tulkinallisesti itsenäisenä kansainvälisoikeudellisena instrumenttina. YK:n vammaissopimuksen 19 b artiklan mukaan sopimusosapuolet varmistavat, että vammaisten henkilöiden saavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisössä. YK:n vammaissopimuksessa henkilökohtainen apu on näin jotakin huomattavasti laajempaa kuin vain kotitaloudessa tapahtuvaa avustamista. On myös huomattava, että vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulaissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella: päivittäisissä toimissa; työssä ja opiskelussa; harrastuksissa; yhteiskunnallisessa osallistumisessa; tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.



\*\*\*\*\*

Lopuksi Heta-Liitto haluaa nostaa esiin hallituksen esityksessä 93/2014 vp sivulla 8 todetun: *"Valtaosa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, mukaisista henkilökohtaisista avustajista on ilmeisesti jo nykyisin normaalin työoikeudellisen sääntelyn piirissä, joten kotitaloustyölain kumoaminen ei vaikuttaisi heidän työoikeudelliseen asemaansa. Lain 8 c §:n mukaan avustajan työtehtäviin kuuluu vammaisen henkilön avustaminen tämän kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Avustaminen kohdistuu kotona ja kodin ulkopuolella niihin teknisiin toimiin, joita vammaisen henkilö tekisi itse, mutta ei niistä vamman tai sairauden vuoksi selviä.* Heta-Liitto haluaa kiinnittää huomiota, että lainauksen viimeinen lause on Henkilökohtaisia avustajia koskevasta valtakunnallisesta työehtosopimuksesta, jonka voimassa olo päättyi 31.5.2014. Uuden 1.6.2014 voimaan tulleen TES:n 2 §:n mukaan avustaminen kohdistuu kotona ja kodin ulkopuolella niihin tehtäviin, jotka vammaisen henkilö tekisi itse, mutta ei niistä vamman tai sairauden vuoksi selviä. Hallituksen esityksestä 93/2014 vp ei ole kuitenkaan ilmaistu lähdettä ja siitä jää mielikuva, että kyseinen lainaus olisi suoraan vammaispalvelulaista. Uudessa 1.6.2014 voimaan astuneessa TES:ssä muotoilu *tekniset toimet* on vaihdettu *tehtäviin*. Muutoksella on haluttu varmistaa se, että työehtosopimus ei kavenna henkilökohtaisen avun sisältöä vammaispalvelulaissa säädetystä. Tämä näkökohta tulee ottaa huomioon myös hallituksen esityksessä.

Helsinki, 19.9.2014

Jarmo Tiri, puheenjohtaja

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

[jarmo.tiri@heta-liitto.fi](mailto:jarmo.tiri@heta-liitto.fi)

040 848 6665



Asiantuntijat

Tanja Alatainio, lakimies

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Jukka Kumpuvuori, lakimies

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry