

29.6.2011

Dnro 462/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

KUNNAN KORVAUKSEN SUURUUS VAMMAISPALVELULAIN TARKOITTAMAA HENKILÖKOHTAISTA APUA JÄRJESTETTÄESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 2.2.2011 esittämässään kirjoituksessa Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan käsittelyn viivästymistä sen päättäessä vasta 7.2.2011 vammaispalvelulain tarkoittaman henkilökohtaista apua koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen soveltamisesta Vantaalla.

Kantelija kertoi, että henkilökohtaisten avustajien työnantajajhdistys (HETA-liitto) ja työntekijöitä (henkilökohtaisia avustajia) edustava työntekijäjärjestö (JHL) ovat solmineet valtakunnallisen työehtosopimuksen, joka on tullut voimaan 1.12.2010. Kantelijan mukaan työehtosopimuksen mukaisia korvauksia ei kuitenkaan ole Vantaalla vaikeavammaisille henkilöille tai heidän avustajilleen maksettu. Kantelijan mukaan valtakunnalliseen työehtosopimukseen perustuvat korvaukset olisi tullut maksaa joko vaikeavammaiselle työnantajalle tai työntekijöille (henkilökohtaisille avustajille) suoraan työehtosopimuksen voimaantullessa 1.12.2010 lukien.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalvelulain 8 c §:ssä on säädetty edellytyksistä henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja lain 8 d §:ssä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut tai antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaalihuoltolain 29 a §:ssä tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Työehtosopimuslain (436/1946) 1 §:n mukaan Työehtosopimus tämän lain tarkoittamassa mielessä on sopimus, jonka yksi tai useampi työnantaja taikka rekisteröity työnantajain yhdistys tekee yhden tahi useamman rekisteröidyn työntekijäin yhdistyksen kanssa ehdoista, joita työsopimuksissa tai työsuhteissa muuten on noudatettava. Työehtosopimuslain 4 §:ssä on säädetty työehtosopimukseen sidotuista tahoista. Työehtosopimuslaki sisältää säännökset siitä menettelystä, johon voidaan ryhtyä mikäli työehtosopimukseen sidotut tahot eivät noudata kyseessä olevaa työehtosopimusta.

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 1 §:n mukaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaa päätöksellään, onko sille työehtosopimuslain (436/1946) 2 §:n nojalla toimitettu valtakunnallinen työehtosopimus työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla edustava soveltamisalallaan.

3.2

Saatu selvitys

Saadun selvityksen mukaan Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 7.2.2011, että Vantaalla noudatetaan voimaan tullutta työehtosopimusta HETA- liitto ry:hyn kuuluvien vaikeavammaisten henkilöiden osalta korvattaessa heille henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta aiheutuvia vammaispalvelulain 8 d §:n mukaisia kustannuksia. Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen mukaisesti HETA-liittoon kuuluvien työnantajien henkilökohtaisille avustajille maksetaan työehtosopimuksen mukaiset korvaukset takautuvasti 1.12.2010 lukien. Korvaus suoritetaan kuitenkin aikaisintaan siitä lähtien, kun työnantaja on Vantaan vammaispalveluihin esittänyt ilmoituksen liittoon kuulumisesta.

Lausunnossa on myönnetty, että nyt kysymyksessä olevan sopimuksen soveltaminen vammaisille henkilöille maksettaviin korvauksiin on venynyt kohtuuttoman pitkälle. Lausunnon mukaan "kunnissa on ollut erilaisia näkemyksiä sopimuksen soveltamisesta. Vantaalla pyrittiin kartoittamaan muiden kuntien käytäntöjä ennen lopullista päätöksentekoa. Kuntaliitto ei ole antanut asiasta soveltamisohjeita. Myöskään KT-kuntatyönantajat ei tulkitse sopimusta. Näiden syiden takia päätöksenteko venyi liian pitkälle."

3.3

Arviointia

Henkilökohtaista apua järjestetään vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettaviksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen. Vammaispalvelulain tarkoittamia lakisääteisiä maksuja ja korvauksia ovat lakiin tai sovellettavaan työehtosopimukseen perustuvat korvaukset ja maksut.

Työnantajalla on velvollisuus noudattaa työsopimuslain määräyksiä ja työnantajalla, johon sovelletaan valtakunnallisen tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä on velvollisuus noudattaa työsopimuslain lisäksi sovellettavan työehtosopimuksen määräyksiä ja ehtoja. Vammaisen henkilön työntekijällä on puolestaan oikeus edellyttää, että työnantaja noudattaa niitä vähimmäisehtoja, joita työsopimuslaissa ja mahdollisesti sovellettavassa työehtosopimuksessa säädetään ja määrätään.

Hallituksen esityksen vammaispalvelulain muuttamiseksi (HE 166/2008 vp) mukaan vaikeavammaisen henkilö toimii henkilökohtaisen avustajansa työnantajana, mikäli kunta järjestää henkilökohtaista apua tällaisen työnantajamallin mukaisella tavalla. Hallituksen esityksen mukaan lakisääteisiä kustannuksia olisivat mm. sosiaaliturvamaksut, eläkemaksut, pakollinen tapaturma- ja työttömyysvakuu-

tusmaksu sekä työterveyshuollon maksu. Korvattavaksi tulisivat työaikalain (605/1996) mukaiset korvaukset pyhä- ja ylitöistä sekä vuosilomalain (162/2005) mukaiset korvaukset sekä sairastajan palkka. Lakisääteisestä työsuojelusta johtuvat perehdytys- ja muut välttämättömät kulut voisivat hallituksen esityksen mukaan myös tulla korvattavaksi. Hallituksen esityksessä ei voitu arvioida yleissitovan tai valtakunnallisen työehtosopimuksen merkitystä, koska hallituksen esitystä annettaessa ei tällaista sopimusta ollut vireillä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi eräässä vammaispalvelulain henkilökohtaista avustajaa koskevassa ratkaisussaan (KHO 22.8.2002 T 1907) että lomarahain maksaminen ei ollut lakisääteinen maksu tai korvaus. Lomarahain maksamisesta työntekijälle sovitaan säännönmukaisesti työehtosopimuksessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä olevalla alalla ei ollut työehtosopimusta, jolla olisi sovittu lomarahain maksamisesta ja jonka sitova vaikutus saattaisi ulottua työnantajana toimimiseen valittajan ja hänen avustajansa välillä työehtosopimuslain ja työsopimuslain perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä on pääteltävissä, että mikäli lomarahaa koskeva osapuolia sitova työehtosopimus olisi ollut voimassa, olisi sitä tullut soveltaa lomarahaan.

Saadun selvityksen mukaan vammaisia työnantajia edustava työnantajaliitto (HETA) ja työntekijöitä edustava työntekijäjärjestö (JHL) ovat solmineet työehtosopimuslain nojalla henkilökohtaisten avustajien työehtosopimuksen. Työehtosopimusta sovelletaan HETA ry:n jäsenenä oleviin niihin vammaisten henkilöiden avustajiin, joiden palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin vammaisen henkilö saavammaispalvelulain perusteella korvausta ja työsopimus on tehty avustajien ja vammaisen henkilön tai tämän edustajan välillä.

Työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain mukaan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunta vahvistaa päätöksellään työehtosopimuksen yleissitovuuden. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan vahvistamislautakunnan 10.2.2011 antaman päätöksen (11/2011) mukaan henkilökohtaisten avustajien työehtosopimus ei ole yleissitova.

Kyse on siten työehtosopimuslain tarkoittamasta valtakunnallisesta yleissitovuutta vailla olevasta työehtosopimuksesta. Vahvistamislautakunnan päätös merkitsee sitä, että vain työehtosopimuksen osapuolena olevaan työnantajajärjestöön (HETA ry) kuuluvilla vaikeavammaisilla henkilöillä on työehtosopimuslain nojalla velvollisuus soveltaa työehtosopimusta henkilökohtaisten avustajiensa työsuhteissa.

Saadun selvityksen mukaan Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 7.2.2011 pitämässään kokouksessa kyseessä olevan työehtosopimuksen soveltamisesta vaikeavammaisille henkilöille tai henkilökohtaiselle avustajalle maksettavien korvausten määräytymisessä. Työehtosopimus oli tullut kuitenkin voimaan 1.12.2010. Viivästys johtui Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen mukaan työehtosopimuksen tulkintaan liittyvistä kysymyksistä. Vantaan sosiaali- ja terveystoimen antamasta lausunnosta on pääteltävissä, että Vantaan kaupungilla on ollut tieto työehtosopimuksesta ja sen voimaantulosta.

Näkemykseni mukaan työehtosopimuksen voimaantulo on olennaisella tavalla vaikuttanut vaikeavammaisten henkilöiden työnantaja-asemaan ja toisaalta myös heidän avustajiensa oikeudelliseen asemaan. Työnantajalla on ollut velvollisuus noudattaa työehtosopimuksen voimaantullessa heti mainittua sopimusta ja työntekijällä on puolestaan oikeus odottaa mm. työehtosopimuksen mukaisen palkan maksamista. Tästä johtuen en voi pitää Vantaan sosiaali- ja terveystoimessa tapahtunutta käsittelyn viivästystä vähäisenä. Menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että Vantaan sosiaali- ja terveystoimi on antamassaan selvityksessä ilmoittanut maksavansa lautakunnan 7.2.2011 tekemän päätöksen mukaisesti takautuvasti työehtosopimuksen mukaiset

korvaukset vaikeavammaisille työnantajille 1.12.2010 lukien. Koska tilanne on korjaantunut, ei kantelijan kirjoitus anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että kiinnitän Vantaan sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen toimialaan kuuluvien tehtävien ja asioiden huolelliseen ja joutuisaan käsittelyyn.

Totean vielä, että Vantaan kaupunki on lausunnossaan todennut, että takautuvat korvaukset maksetaan, mikäli vaikeavammaisen henkilö on esittänyt selvitystä HETA ry-littoon kuulumisesta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden merkitykset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava säännöksen mukaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Näkemykseni mukaan mainitut säännökset korostavat viranomaiselle kuuluvaa neuvonta- ja selvitysvelvollisuutta. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että Vantaan sosiaali- ja terveystoimen tulee omaaloitteisesti kertoa niille vaikeavammaisille henkilöille, jotka ovat henkilökohtaisen avun järjestämisen piirissä työehtosopimuksen merkityksestä ja sen vaikeavammaista työnantajaa velvoittavasta luonteesta. Maksettavien korvausten tason muuttuessa työehtosopimuksen tultua voimaan on mielestäni tärkeää, että ne vaikeavammaiset henkilöt, jotka ovat henkilökohtaisen avun piirissä tietävät omat oikeutensa ja velvollisuutensa.

4

TOIMENPITEET

Kiinnitän Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan huomiota edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykseen asian käsittelyn viivästyksestä sekä niihin näkökohtiin, joita olen esittänyt sosiaalihuollon viranomaisille kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle.