ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asia: HE 188/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen 22.2.2018

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (Heta-Liitto) edustaa noin 3700 henkilökohtaisen avustajan työnantajaa. Henkilökohtaisen avun ns. työnantajamallissa kunta korvaa vammaisen henkilön avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kulut, ja palvelun käyttäjä toimii avustajansa työnantajana. Kunta tekee päätöksen enimmäistuntimäärästä, jonka mukaisia palkkakuluja kunnan vammaispalvelu korvaa. Tyypillistä on, että avustajan tarve ja siten työnantajan mahdollisuudet työn teettämiseen vaihtelevat työnantajan päivittäisen elämän mukaan. Osalle työnantajista henkilökohtaisen avustajan jatkuva läsnäolo on välttämätöntä ja työ ympärivuorokautista. Alalla on paljon vaihtelevan työajan sopimuksia ja osa-aikaisia työsopimuksia. Esimerkiksi ns. vapaa-ajan avustajien työsopimuksia, joissa työaika on enintään 30h/kk, on tiettävästi paljon. Tässä lausunnossa arvioidaan esitetyn sääntelyn toimivuutta henkilökohtaisen avun työnantajamallin kannalta, eikä oteta kantaa vaihtelevan työajan sopimusten käytön edellytyksiin yleisemmin muualla työelämässä.

Henkilökohtaisella avulla on ihmisoikeusperusta muun muassa YK:n vammaisyleissopimuksen nojalla, ja avustajien työn toteuttamismahdollisuuksilla on käytännön vaikutusta vammaisten asemaan ja arkielämän sujumiseen. Palvelun rahoittavat kunnat pyrkivät välttämään palkkakulujen syntymisen sellaiselta ajalta, jolloin avustajaa ei tarvita. Jonkin asteen riski on, että kokemukset vähimmäistuntimäärien määrittelystä vaikuttavat siihen, miten henkilökohtaisen avun tunteja myönnetään. Lähinnä riski voisi olla se, apua myönnetään jatkossa niin vähän, että kaikki avustajatunnit käytetään. Näin vältettäisiin mahdolliset vaihtelevan työajan ongelmat ja palkkakulujen korvaamisen ajalta, jolloin avustajaa ei tarvita. Sääntelyn tulisi siis toimia niin, että työnantajalle ei herkästi synny velvollisuutta tarjota työtä silloin, kun henkilökohtaista apua ei aidosti tarvita.

Työlainsäädännön tunnistettava erilaiset työsuhteet

Henkilökohtaisessa avussa työnantajan asema ei ole välttämättä yhtä vahva kuin muualla työelämässä. Kunnan vammaispalvelu käytännössä usein määrittää työsuhteen ehtoja. Myös työntekijän asema esim. työaikojen määräytymisen ja työsopimuksen ehtojen suhteen voi olla merkittävä. Työlainsäädännön olisi kyettävä tunnistamaan myös tilanteet, joissa työnantaja-työntekijä -suhde on tavallisuudesta poikkeava, eikä työnantajalla välttämättä ole esimerkiksi tiedollisesti tai muutoinkaan määräävää asemaa.

Avun tarpeen ja työn määrän arviointi usein vaikeaa

Henkilökohtaisessa avussa työnantajan voi olla vaikea varsinkaan palvelun alkuvaiheessa arvioida, kuinka paljon hän tarvitsee avustajaa. Kunnan vammaispalvelu määrittelee henkilökohtaisen avun ylärajan ja avun käyttäjä itse arvioi, missä määrin avustajaa kulloinkin tarvitaan. Kuitenkin eri osapuolilla (kunta, avun käyttäjä, henkilökohtainen avustaja, omaiset jne.) voi olla eri käsitys siitä, mikä on avun ja työvoiman tarve. Koska henkilökohtaisen avun on tarkoitus toteuttaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, tulee avun tarpeen ja siten työntekijöiden tarpeen olla työnantajana toimivan avun käyttäjän määriteltävissä.

Työaikaehdon mitättömyys voi olla voimakas seuraus

Esityksen mukaan vaihtelevasta työajasta ei saa työnantajan aloitteesta sopia, jos sopimuksella katettava työnantajan työvoimatarve on kiinteä. Perusteluissa tuodaan esiin, että olisi kyse työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 1 momentin nojalla mitättömästä ehdosta, jolla vähennettäisiin työntekijälle työsopimuslain mukaan tulevia oikeuksia ja etuja, mikäli vaihtelevasta työajasta on sovittu em. säännöksen vastaisesti (s.31).

Tarkoituksenmukaista on, että vaihtelevan työajan sopimuksia koskevalla sääntelyllä pyritään puuttumaan ennen kaikkea työsuhdeturvan kiertämistarkoituksessa tehtäviin vaihtelevan työajan sopimuksiin. Ehdon mitättömyys on liiallinen seuraus tilanteesta, jossa työn määrän arviointi on aidosti vaikeaa ja ennakoinnissa voidaan epäonnistua. Ainakin yksittäisissä tilanteissa säännös voisi johtaa palkkasaatavien kertymiseen, jos työtä olisi esimerkiksi alkuun ollut enemmän, mutta sen jälkeen tunteja olisi tarjottu aikaisemmin palkatulle työntekijälle. Tilanne voi olla esimerkiksi se, että aikaisemmin palkattu osa-aikainen ei ole ensin ollut valmis tekemään lisätyötä, mutta hän myöhemmin haluaisi tehdä enemmän tunteja. Tämän tyyppisissä tilanteissa on vaikea arvioida, onko työvoiman tarve ollut kiinteä tiettynä ajanjaksona ja työsopimusta tehtäessä.

Työsopimuslain mukainen mitättömyys on yleensä seuraus siitä, että on olemassa selkeä normi, johon virheellistä työsuhteen ehtoa verrataan. Nyt esitettävässä sääntelyssä työsopimuksen ehdon vertailukohta olisi tosiasiallinen työvoimatarve, jonka arviointi ei välttämättä ole yksiselitteistä. Myös esityksen perusteluissa on tuotu esiin, että todellisen työajan arviointi voi olla vaikeaa. Työnantajan tulisi pyrkiä arvioimaan työvoimatarpeensa niin hyvin kuin on olosuhteisiin nähden mahdollista (s. 32).

Tämän vuoksi Heta-Liitto esittää 11 §:n 2 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

> Vaihtelevasta työajasta ei saa työnantajan aloitteesta sopia, jos työnantaja tietää tai työnantajan pitäisi tietää, että sopimuksella katettava työvoiman tarve on kiinteä.

Vähimmäistuntimäärän määrittely

Vaihtelevaa työaikaa koskevaan ehtoon sisältyvää vähimmäistyöaikaa ei saisi työnantajan aloitteesta sopia pienemmäksi kuin työnantajan työvoiman tarve edellyttää. Myös lakiesityksen em. 11 §:n 3 momenttiin tarvittaisiin edellä mainittua vastaava muutos, jolla annetaan suojaa vilpittömässä mielessä toimineelle työnantajalle. Esityksen perusteluissa viitataan, että työntekijä voisi viedä asian tuomioistuinkäsittelyyn, jos vähimmäismäärä olisi sopimuksessa määritelty liian alhaiseksi (s.33). Perusteluista ei suoraan käy ilmi, olisiko tällöinkin kyse ehdon mitättömyydestä, mutta oletettavasti näin voisi olla. Tarkoituksenmukaista on, että tällainen tilanne pyritään ensisijassa korjaamaan samassa momentissa mainittavalla neuvottelumenettelyllä ja vasta

toissijaisesti tuomioistuinkäsittelyssä. Yleisesti ottaen esitetty 11 §:m 3 momentti lisäisi epätietoisuutta siitä, mikä on työsuhteessa noudatettu vähimmäistyöaika, jos kaikki tosiasiallista tarvetta vastaamattomat työaikaehdot katsottaisiin mitättömiksi.

Siirtymäaika pidennettävä yhteen vuoteen

Hallinnollista taakkaa tulee helpottaa pidentämällä siirtymäaikaa kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen. Henkilökohtaisessa avussa työnantajat saattavat tarvita kunnan vammaispalvelun ja muiden tahojen neuvontaa ja käytännön apua työaikojen tarkasteluun. Myös kuntien tulee varautua tiedottamaan, neuvomaan ja auttamaan asiassa. Vammaispalvelulain mukaan kunnalla on lakisääteinen velvollisuus ohjata ja auttaa henkilökohtaisten avustajien työnantajia. Kuntien tulisi siis tavoittaa työnantajat, auttaa työsopimusten läpikäymisessä ja uusien asiakirjojen laadinnassa. Nykyisin monissa kunnissa saattaa olla käytössä esimerkiksi valmiita työsopimuslomakkeita, joilla on ohjattu henkilökohtaisten avustajien työnantajat tekemään nollatuntisopimuksia tai muita vaihtelevan työajan sopimuksia. Tarkasteltavia työsopimuksia saattaa siis olla varsin paljon.

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

20.2.2018

Juhani Leppälä
Varapuheenjohtaja

Asiantuntija
Elisa Weckman
Lakimies, OTM, VTM