



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Tykistökatu 6 B
20520 Turku

LAUSUNTO

Viite: Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Aluksi

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry kiittää mahdollisuudesta lausua viitteessä mainitussa asiassa. Olemme koonneet lausuntomme alkuun tiivistelmän keskeisimmistä huomioistamme lakiluonnoksia koskien. Koko lausuntomme löytyy tämän kohdan alta.

1. Heta-Liitto katsoo, että lakiluonnos vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista ei turvaa riittävästi vammaisen henkilön oikeutta valita henkilökohtaisen avun järjestämistapa. Lakiin onkin lisättävä säännös, joka turvaa vammaisen henkilön mahdollisuuden valita työnantajamalli henkilökohtaisen avun järjestämistavaksi silloin, kun lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät.
2. Heta-Liitto esittää erityisen kiitoksen lainvalmistelijoille henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevien säännösten tarkentamisesta ja selkiyttämisestä. Katsomme, että olisi tärkeää, että ehdotettu työnantajamallia koskeva 11 § saataisiinkin voimaan riippumatta muista lainsäädäntöhankkeista. Huomautamme kuitenkin, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta palkkahallintoon tai sen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen tulee työnantajamallissa vahventaa nyt esitetystä.
3. Asiakassuunnitelman merkityksen vahvistaminen sosiaalihuoltolaissa esitetysti on Heta-Liiton näkemyksen mukaan sinällään kannatettavaa. Korostamme kuitenkin, että sosiaalihuollon tulee perustua myös erityislainsäädännön osalta hallintopäätökseen. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyistä tulisi säätää niin, että maakunnalla on velvoite kirjata ne hallintopäätökseen.

4. Heta-Liitto katsoo, että terveydenhuollollisten tehtävien sisällyttäminen henkilökohtaiseen apuun sinällään on välttämätöntä esimerkiksi sen vuoksi, että hengityslaitteen käyttäjät voidaan yhdenvertaisesti integroida saman lainsäädännön piiriin muiden vammaisten henkilöiden kanssa. Sääntely kaipaa tältä osin kuitenkin lisäselvitystä ja tarkentamista.

5. Heta-Liitto katsoo, että ehdotettu henkilökohtaisen avun voimavarasäännös on liian rajoittava. Vähintäänkin se tulisi muotoilla uudelleen siten, että tuetumpi omien valintojen tekeminen on henkilökohtaisella avulla mahdollista. Lisäksi voimavaraedellytyksen suhde terveydenhoidollisiin tehtäviin jää epäselväksi, ja se saattaa näin tarpeettomasti rajata oikeutta henkilökohtaiseen apuun myös silloin, kun henkilökohtaisen avun kokonaisuus sisältää terveydenhuollollisia tehtäviä.

1 § Lain tarkoitus

Heta-Liiton näkemyksen mukaan on tärkeää, että yksityiskohtaisiin perusteluihin on otettu maininta säännöksen ohjaavasta vaikutuksesta, läpileikkaavuudesta ja siitä, että uudistuksen lähtökohtana on se, että itsemääräämisoikeus ja osallisuus ovat olennainen osa ihmisarvoista elämää. Nykyisen vammaispalvelulain soveltamisessa on usein unohtunut lain tarkoituksäännöksen ohjaava vaikutus, joten sen korostaminen on uutta lakia säädettäessä tarpeen.

Säännökseen otetut neljä kohtaa lain tarkoituksesta ovat pääsääntöisesti hyviä. Esitämme kuitenkin seuraavat huomiot 1 §:stä ja sen perusteluista.

Neljän kohdan luettelosta puuttuu maininta henkilökohtaisesta vapaudesta. Yksilön vapaus korostuu vammaisyleissopimuksessa ja perustuslain säännöksissä. Se on erottamaton osa itsemääräämisoikeutta, mutta samalla myös sen edellytys. Ehdotammekin, että 1 §:n 1 momentin 1-kohtaan lisätään sana vapaus seuraavalla tavalla:

Tämän lain tarkoituksena on:

- 1) toteuttaa vammaisen henkilön henkilökohtaista *vapautta*, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa.

Kohdan 3 edistää-verbi ei ole riittävä, kun huomioidaan se, kuinka keskeisiin oikeuksiin kohdassa viitataan. Ehdotammekin, että 1 §:n 1 momentin 3-kohdan edistää verbi korvataan verbillä *mahdollistaa* seuraavalla tavalla:

Tämän lain tarkoituksena on:

- 3) mahdollistaa vammaisen henkilön itsenäinen suoriutuminen ja itsemääräämisoikeuden toteutuminen.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on 1 momentin 4-kohdan osalta lueteltu palvelujen laatukriteereinä joustavuus, itsemääräämisoikeuden toteuttaminen tavanomaisissa toimissa, turvallisuus sekä yksityisyyden ja kotirauhan kunnioittaminen. Laatukriteereiden yleinen luetteloiminen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kannatettavaa, ja pääsääntöisesti

mainitut kriteerit perusteluineen ovat hyvät. Erityisesti yksityisyyden ja kotirauhan esiin nostaminen perusteluissa korostaa, että palvelut tuotetaan yksityisessä elinpiirissä ja että nämä seikat myös asettavat palvelujen tuottamiselle erityisiä kriteerejä. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen kytkeminen tavanomaisiin elämän toimiin sen sijaan rajaa tarpeettomasti ja ilman perustetta vammaisen henkilön perusvapauksia. YK:n vammaisyleissopimuksen 14 artikla edellyttää, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus nauttia henkilökohtaisesta vapaudesta ja turvallisuudesta. Katsomme, että maininta itsemääräämisoikeuden mahdollistamisesta tavanomaisissa toimissa ei ole sopimusvelvoitteiden mukainen tai riittävä. Ehdotamme, että viittaus tavanomaisiin toimiin poistetaan kyseisestä kohdasta.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että vammaisten lasten ja nuorten palvelujen olisi kaikilta osin toteutettava 1 §:n mukaista lain tarkoitusta. Ehdotamme, että kyseinen maininta poistetaan, sillä siitä saa käsityksen, että lain tarkoituksesta voitaisiin aikuisten palvelujen kohdalla tinkiä. On tärkeää, että säännöksen läpileikkaavuus huomioidaan täysimääräisesti lain mukaisia palveluja järjestettäessä riippumatta siitä, minkä ikäinen palvelujen saaja on. Muutoin 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut niistä seikoista, jotka lasten ja nuorten palvelujen järjestämisessä on huomioitava, ovat kannatettavia.

2 § Soveltamisala

Yleisenä huomiona Heta-Liitto toteaa, että olisi hyvä, jos ehdotetun lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön voitaisiin selventää esitetystä. Yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi hyvä kirjata, että ehdotetun erityislain myöntämiskriteerien täytyminen tulisi aina eriteltysti arvioida, ja jos nämä myöntämiskriteerit täyttyvät, on päätös aina tehtävä ehdotetun erityislain mukaisesti. Lisäksi 2 §:n 1 momentin suhdetta palvelukohtaisiin myöntämiskriteereihin tulisi selkeyttää. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin soveltamisalarajauksesta esitämme lisäksi seuraavat huomiot.

Välttämättömyys-edellytys

Se, milloin vammaisen henkilön katsotaan lakiehdotuksen edellyttämällä tavalla tarvitsevan välttämättä apua tai tukea, jää yksityiskohtaisissa perusteluissa liian epämääräiseksi. Perusteluissa on mainittu, että tarkoituksena ei olisi arvioida tietyn toiminnan välttämättömyyttä vaan kyseisen toiminnan toteutuksessa tarvittavan avun ja tuen välttämättömyyttä. Samassa perustelukohdassa on kuitenkin mainittu myös, että se kuuluuko palvelun järjestäminen tiettyyn toimintaan ylipäätään vammaislainsäädännön soveltamisalaan, ratkaistaisiin arvioimalla, onko kyseinen toiminta katsottava osaksi tavanomaista elämää. Välttämättömyyttä ja tavanomaista elämää koskevat edellytykset eivät riittävästi erotu toisistaan.

Perustelujen mukaan apu tai tuki olisi perustelujen mukaan arvioitava aina välttämättömäksi, jos sen puuttuminen aiheuttaisi henkilölle toimintojen estymisen tai terveyden taikka turvallisuuden vaarantumisen. Esitämme, että perusteluissa kuitenkin nimenomaisesti myös täsmennettäisiin, että toimintojen täydellinen estyminen ei ole palvelun saannin kriteeri. Yhdenvertaisuuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää, että apua tai tukea on saatavilla myös esimerkiksi silloin, kun tietyn toiminnan suorittaminen veisi vammaiselta henkilöltä huomattavan pitkän aikaa.

Tavanomainen elämä –edellytys

Hyvänä voidaan pitää sitä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että avun ja tuen tulisi turvata perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamat ihmisarvoisen elämän edellytykset ja että tavanomaisen elämän arviointi on kytketty lakiehdotuksen 1 §:n tarkoitussäännöksen toteutumiseen. Vaikka näiden lisäksi on mainittu, että tavanomaisen elämän käsitettä olisi arvioitava laaja-alaisesti yksilölliset tarpeet huomioiden, rajaavat perusteluissa mainitut muut esimerkit perusteettomasti palvelujen saatavuutta. Samaan ikäryhmiin kuuluviin ja samassa elämäntilanteessa oleviin vertaaminen ei mahdollista sitä, että vammaisen henkilö voisi yhdenvertaisesti muiden kanssa toteuttaa omia elämänvalintojaan.

Ehdotammekin, että maininnat vertaamisesta samaan ikäryhmään ja samassa elämäntilanteessa oleviin poistetaan yksityiskohtaisista perusteluista. Kun huomioidaan, että säännöksen suhde esimerkiksi henkilökohtaisen avun myöntämiskriteereihin jää epämääräiseksi, saattavat kyseiset maininnat aiheuttaa tarpeettomia oikeudenmenetyksiä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö haluaa vanhemmalla iällä opiskella tai tehdä työtä eläkeiän ylittymisen jälkeen.

Etu-kriteeri

Asiakasmaksulainsäädännön uudistamisen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että niiden hengityslaitetta käyttävien henkilöiden, jotka ovat kuuluneet asiakasmaksulain piiriin, oikeudet turvataan erityisesti huomioimalla riittävän pitkät siirtymäsäännökset.

Ikääntymiseen liittyvä rajaus

Lisäksi 2 §:n 3 momentissa ehdotetun ikääntymisrajoituksen osalta toteamme, että yksityiskohtaiset perustelut antavat ristiriitaisen kuvan siitä, onko ja missä tilanteissa vammaisella henkilöllä oikeus ehdotetun lain mukaisiin palveluihin silloin, kun henkilö on jo aiemmin kuulunut ehdotetun lain soveltamisalan piiriin, mutta lisääntynyt avun tarve johtuu ikääntymisen mukanaan tuomasta toimintakyvyn heikentymisestä.

4 § Vammaisen henkilön osallistumisen ja osallisuuden tukeminen

Heta-Liitto pitää 4 §:n säännösehdotusta hyvänä ja välttämättömänä, jotta erityisesti vammaisyleissopimuksen osallistumista ja osallisuutta koskevat kohdat tulevat huomioituiksi lain soveltamisessa jatkossa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että maakunnan olisi varmistettava vammaisen henkilön osallistumismahdollisuudet myös silloin, kun maakunta ei itse tuota palvelua. Maininta on hyvä. Koska kyseinen seikka on keskeinen yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta, ehdotamme, että se huomioitaisiin myös laissa muuttamalla 4 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä seuraavasti:

Vammaisen henkilön osallistumista on tuettava hänen toimintakykynsä, ikänsä ja elämäntilanteensa edellyttämällä tavalla *ja riippumatta palvelujen toteuttamistavasta. (...)*

5 § Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma

Heta-Liitto katsoo, että 5 §:n viittaussäännös on tarpeellinen, vaikka se lakiteknisesti ei olekaan ideaalein. Vammaispalvelulakia sovellettaessa on usein unohdettu muu asiaan vaikuttava sosiaalilainsäädäntö, joten pidämme tarpeellisena tämän kaltaisten viittausten tekemistä keskeisiltä osin. Palvelutarpeen arvioinnin osalta tämä on perusteltua myös sen vuoksi, että tähän saakka erityislaissa on ollut omat säännökset palvelusuunnittelusta.

6 § Päätöksenteko ja palvelujen toteuttaminen

Välttämätön huolenpito

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että vammaisen henkilön kohdalla on usein kyse välttämättömän huolenpidon turvaamista koskevasta päätöksenteosta esimerkiksi asumisen, henkilökohtaisen avun tai liikkumisen palvelujen osalta. Asian merkitys ei kuitenkaan riittävästi ilmene perusteluista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi vähintäänkin esimerkein tarkemmin avattava sitä, milloin ehdotetun lain mukaisia palveluja koskevaa päätöksentekoa on pidettävä sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitetulla tavalla kiireellisenä. Yhtenä esimerkkinä tulisi mainita hengityslaitetta käyttävien henkilöiden asumista- ja henkilökohtaista apua koskevat palvelut.

Silloin, kun kyse on avun tarpeesta, jonka saamisen viivästyminen aiheuttaa hakijalleen välitöntä hengenvaaraa, olisi perusteltua säätää erityislainsäädännössä päätöksen tekemisestä ja täytäntöönpanosta tiukemmin ja tarkkarajaisemmin kuin sosiaalihuoltolaissa. Erityislaissa tulisi vähintäänkin selventää, mitä tällaisissa tapauksissa sosiaalihuoltolain viittaus kiireellisyyteen tarkoittaa. YK:n vammaisyleissopimus edellyttää, että valtio toteuttaa kaikki tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että vammaiset henkilöt voivat nauttia oikeudesta elämään tehokkaasti ja yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n muutos

Heta-Liitto pitää hyvänä sosiaalihuoltolakiin ehdotettua lisäystä siitä, että jos asiakassuunnitelmaan kirjatusta sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta poiketaan, on poikkeaminen perusteltava päätöksessä. Kyseinen säännös ei kuitenkaan saa merkitä sitä, että ehdotetussa vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista annettavassa laissa ohitetaan hallintopäätös. Nyt esimerkiksi henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyistä on ehdotettu säädettäväksi siten, että sijaisjärjestelyt tulisi kirjata asiakassuunnitelmaan. Sosiaalihuollon tulee sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuoltolain perusteella perustua hallintopäätökseen. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyissä on kyse keskeisistä henkilön oikeuksista, joita koskevassa asiassa täytyy taata myös tehokas muutoksenhakumahdollisuus. Tämä on mahdollista vain silloin, kun asiassa tehdään muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Vammaissopimus edellyttää, että vammaisille henkilöille taataan oikeussuojan tehokas saavutettavuus.

Määräaikaiset hallintopäätökset

On hyvä, että 6 §:n 1 momentissa viitataan sosiaalihuoltolain 38 §:n 3 momenttiin. Hyvää on myös se, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on selvennetty, että toistuvaa uutta päätöksentekoa ja sitä edeltävää selvittämistä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä tilanteissa, joissa asiakkaan tarpeissa ei tosiasiallisesti ole tapahtunut muutoksia. Kentältä tulevan viestin perusteella vaikuttaisi siltä, että määräaikaisia päätöksiä olisi viime aikoina tehty entistä enemmän, ja aiemmin toistaiseksi voimassa olevia hallintopäätöksiä olisi muutettu asiakkaalle epäedullisesti esimerkiksi tuntimäärän osalta. Määräaikaisten päätösten osalta asiakkaan oikeusturva on osin merkittävästikin heikompi kuin toistaiseksi voimassa olevien päätösten kohdalla. Toivottavaa olisi, että ehdotettua lakia koskevien päätösten muodosta säädettäisiin siten, että määräaikaisten päätösten tekeminen olisi mahdollista vain poikkeuksellisesti laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Hallintolainkäytössä on viitattu siihen, että vammaispalvelulaissa ei ole säädetty päätöksen voimassaolosta (esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden päätös 17.1.2017, Dnro 17/0030/6). Tämän vuoksi on katsottu, että määräaikaiset päätökset ovat vammaispalvelulain mukaisissa palveluissa lähtökohtaisesti mahdollisia. Asiasta tulisi siis säätää laissa. Eduskunnan oikeusasiamies on painottanut, että silloin kun avun tarve on jatkuva, tulisi päätökset pääsääntöisesti tehdä toistaiseksi voimassaolevina (esim. EOA 17.11.2016, Dnro 1033/4/16).

Ehdotammekin, että 6 §:n tehdään seuraava lisäys:

Tämän lain mukaisia palveluja koskevat hallintopäätökset on tehtävä toistaiseksi voimassa olevina. Määräaikaiset hallintopäätökset ovat mahdollisia silloin, kun palvelun tarve ei ole jatkuva. Määräaikaisuuden peruste on mainittava hallintopäätöksessä.

Palvelujen sisältöä koskevat standardit

Heta-Liitto pitää 6 §:n 2 momentin säännösehdoista lähtökohdiltaan hyvänä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on lueteltu tahot, joita säännös koskee. Toteamme, että se, sovelletaanko säännöstä myös henkilökohtaisen avun työntantajamallissa jää lain sanamuotoehdotuksen ja yksityiskohtaisten perustelujen valossa epäselväksi. Lain tulkinnassa kyse olisi nähdäksemme siitä, mitä viittauksen ´tässä laissa säädettyihin palveluihin´ katsottaisiin tarkoittavan. Nähdäksemme ainakin työntantajamalliin sisältyvä ohjaus ja neuvonta sisältäisivät kohdassa tarkoitettuja palveluja. Katsomme, että asiaa tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa selventää. Jos soveltuminen myös työntantajamalliin todetaan, olisi kuitenkin mainittava, että maakunnalla ei ole henkilökohtaisen avun työntantajamallissa mahdollisuutta käyttää työnjohtovaltaa tai puuttua työsuhteen sisältöön. Työsuhteeseen liittyvä valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille.

Päätöksenteko eri palveluista

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että yksi asiakassuunnitelma kattaisi sosiaalihuoltolain, ehdotetun lain sekä tarvittaessa muiden lakien perusteella toteutettavat palvelut. Perustelujen mukaan poikkeustapauksissa voitaisiin tehdä päätös yksittäisestä palvelusta jo palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Yhtenäisellä asiakassuunnitelmalla on hyviäkin puolia, vaikka siihen saattaa sisältyä tietosuojan kannalta myös ongelmallisia elementtejä. Eryteisesti asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallista saattaa olla, jos asiakassuunnitelman lisäksi myös eri palveluja koskevat hallintopäätökset niputetaan

samaan asiakirjaan. Jos asiakas tällöin valittaa päätöksestä vain joltakin osin, ei päätöksen täytäntöönpano muiden palvelujen osalta saisi viivästyä. Sosiaalihuoltolain 52 §:n merkitys vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanossa on jäänyt epämääräiseksi. Lähtökohdan tulisi olla se, että ainakin ehdotetun erityislain mukaisista palveluista tehtäisiinkin erilliset päätökset, jotta tehokas oikeussuoja toteutuisi.

7 § Avun ja tuen tarpeisiin vastaavat palvelut

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mukaan tämän lain mukaiset palvelut voidaan toteuttaa myös valinnanvapauslaissa tarkoitetuilla tavoilla. Keskeinen seikka, joka edellyttää selvennystä on se, miten henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevat säännökset sekä valinnanvapauslain henkilökohtainen budjetointi suhtautuvat toisiinsa. Valinnanvapauslakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin mukaan asiakas valitsee itse palvelujen sisällön ja palvelujen tuottajan tai palvelut toteuttavat henkilöt. Valinnanvapauslakiehdotuksen esitöissä (HE 47/2017 vp) on todettu, että vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamallissa oikeus valita palvelut toteuttava henkilö tarkoittaisi sitä, että työnantajana toimiva vammaisen henkilö valitsisi henkilökohtaisen avustajansa. Valinnanvapauslakiluonnos jättää kuitenkin liian epäselväksi sen, voiko henkilökohtaisen budjetoinnin asiakas palkata itse työntekijöitä toteuttamaan palvelut myös muissa palveluissa kuin henkilökohtaisessa avussa.

Kysymys on merkittävä, sillä nyt ehdotetussa laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista on henkilökohtaisen avun työnantajamallin valinnalle asetettu omat erityiset ja lähtökohdiltaan sinällään hyvät edellytykset. Nämä edellytykset eroavat kuitenkin valinnanvapauslaissa henkilökohtaiselle budjetoinnin valinnalle asetetuista yleisistä edellytyksistä ja ovat selkeästi myös niitä tiukemmat. Jos muissa palveluissa työnantajuus on valinnanvapauslain mukaisen budjetoinnin asiakkaalle mahdollista ilman, että asiakkaan kykyä vastata työnantajan velvoitteista arvioidaan, näyttäytyy nyt ehdotetun lain 11 §:n 2 momentin asiaa koskeva säännös erityisesti kyvyn arvioinnin osalta lähtökohtaisesti ongelmallisena yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Heta-Liitto on valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että henkilökohtaisen avun työnantajamalli on järjestettävä henkilökohtaisesta budjetista erillisenä palveluna. Lisäksi olemme katsoneet, että valinnanvapauslakiehdotusta tulisi täsmentää siten, että henkilökohtaista budjettia ei voida käyttää oman työntekijän palkkaamisesta aiheutuviin kuluihin. Toistamme valinnanvapauslakiluonnoksesta antamassamme lausunnossa todetun.

Toinen keskeinen kysymys, jos henkilökohtaisen avustajan työnantajuus kuitenkin mahdollistuu osana henkilökohtaista budjettia, on se, sovelletaanko työnantajamallia koskevia muita erityissäännöksiä, jos budjetoinnin asiakas itse palkkaa henkilökohtaisia avustajia. Kysymys on oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta merkittävä, ja siihen tulisi ottaa myös tässä lakiluonnoksessa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa riittävän täsmällisesti kantaa. Kestäväntöytä on, jos lakiehdotuksen 11 §:n

työnantajamallia koskevia erityissäännöksiä voitaisiin kiertää tarjoamalla henkilökohtaista apua työnantajamallin sijasta henkilökohtaisella budjetilla.

9 § Henkilökohtainen apu

Päivittäiset toimet

Heta-Liitto pitää yksityiskohtaisiin perusteluihin otettuja tarkennuksia päivittäisistä toimista asioinnin ja kotitöiden osalta hyvinä.

Muu osallisuutta edistävä toiminta

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että viranomaisen on yhdenvertaisuuslain nojalla pyrittävä järjestämään palvelut siten, että ne ovat kaikkien saavutettavissa ja käytettävissä ja että palvelun järjestäjällä on ensisijainen vastuu vammaisen henkilön tarvitseman avun järjestämisestä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarpeen tässä yhteydessä täsmentää yksilöllistä avun tarvetta ja sitä, että osallisuutta edistävään toimintaan osallistuttaessa henkilökohtainen apu on lähes poikkeuksetta päivittäisissä toimissa joka tapauksessa tarpeen.

Tavanomainen elämä

Maininnat vertaamisesta samaan ikäryhmään ja samassa elämäntilanteessa oleviin henkilöihin tulisi poistaa myös 9 §:n yksityiskohtaisista perusteluista.

Matkat

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu matkojen osalta vertailuun samaan ikäryhmiin ja samassa elämäntilanteessa oleviin ja toisaalta siihen, että työhön ja opiskeluun voi henkilön yksilöllisen elämäntilanteen ja työtehtävien vuoksi sisältyä tavallista enemmänkin matkustamista. Yksityiskohtaisia perusteluja on tältä osin muutettava. Perusteluista tulee ilmetä, että henkilökohtaista apua on joka tapauksessa oikeus aina saada matkoille, jotka eivät ole sosiaalihuoltolain 57 §:n tarkoittamaa ulkomailla oleskelua. Henkilökohtaisen avustajan matkakustannusten korvaaminen on erotettava selkeästi henkilökohtaisen avun muusta järjestämisvelvollisuudesta myöskin perusteluissa.

Ulkomailla oleskelu

Sosiaalihuoltolain esitöissä (HE 164/2014 vp) on 57 §:n ulkomailla oleskelua koskevan rajauksen osalta todettu seuraavaa: ”Säännöksellä halutaan selkeyttää liikkuvuuden lisääntyessä esiintyneitä epäselviä tilanteita koskien palvelujen saantia ulkomaille. Jatkossakin poikkeuksia voitaisiin säätää erityislaeissa. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaiset edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edellyttäisivät poikkeuksen säätämistä vammaispalveluja koskevassa erityislainsäädännössä.”

Lakiehdotuksessa ei ole ratkaistu kysymystä palvelujen saatavuudesta ulkomailla oleskelun aikana. Muun muassa yhdenvertaisuuden ja osallisuuden turvaaminen edellyttävät, että vammaisella henkilöllä on yhtäläinen mahdollisuus muiden kanssa esimerkiksi ulkomaan

työkomennuksiin sekä opiskeluun Suomen ulkopuolella. Laissa tuleekin säätää oikeudesta henkilökohtaiseen apuun ainakin työhön ja opiskeluun liittyvien ulkomaajaksojen aikana. Esimerkiksi vaihto-opiskelu on nykyisin tyypillinen osa opiskelua ja elämäntulkua.

Ehdotamme, että 9 §: ään lisätään 4 momentti:

Henkilökohtaista apua on järjestettävä myös ulkomailla oleskelun ajalle silloin, kun oleskelu johtuu vammaisen henkilön tai vammaisen henkilön perheenjäsenen työstä tai vammaisen henkilön opiskelusta.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa voidaan täsmentää, keitä perheenjäsenillä tarkoitetaan. Perheenjäseniksi tulisi lukea ainakin vammaisen henkilön puoliso ja alaikäisen vammaisen henkilön vanhemmat. Lähtökohdan tässä yhteydessä tulisi olla, että avopuoliso rinnastuu aviopuoliso.

Voimavaraedellytys

Vammaistyöryhmän loppuraportissa oli esitetty, että voimavarasäännös poistettaisiin laista. Loppuraportissa oli muun muassa todettu, että voimavararajauksen vuoksi kaikki henkilökohtaista apua tarvitsevat vammaiset henkilöt eivät ole voineet saada sitä (s. 60). Lisäksi loppuraportissa katsottiin, että vammaislakien yhteensovituksessa on tärkeää ottaa huomioon myös ne vammaiset henkilöt, joiden itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus ovat erityisen uhattuja (s. 111). Koska loppuraportin valmistumisen jälkeen YK:n vammaisyleissopimus on Suomessa ratifioitu, katsomme, että vähintäänkin olisi tarpeen nyt ehdotetun lain esitöissä perustella, miksi voimavarasäännöksen säilyttäminen on kansallisessa lainsäädännössä mahdollista, kun huomioidaan erityisesti vammaisyleissopimuksen 19 artikla.

Heta-Liitto katsoo, että vammaispalvelulain voimavarasäännös on liian rajoittava erityisesti, kun huomioidaan lain soveltamiskäytäntö ja täytäntöönpano. Vähintäänkin voimavaraedellytys tulisi nyt ehdotetussa laissa muotoilla uudelleen siten, että tuetumpi omien valintojen tekeminen on henkilökohtaisella avulla mahdollista.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on mietinnössään (StVM 32/2008 vp) todennut seuraavaa: ”Henkilökohtaisen avun saannin edellytyksiin kuuluu lakiehdotuksen mukaan se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Mainittu edellytys rajaa palvelun piiristä sellaiset vammaiset, joilla ei itsellään ole kykyä määritellä avun tarvettaan vaan määrittely perustuu ulkopuolisen tahon näkemykseen. Tällöin useimmissa tapauksissa avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, johon tarpeeseen tulisi vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla.”

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on näin aiemmin katsonut, että voimavaraedellytys ja henkilökohtaisen avun rajautuminen pääasiallisen hoivan, hoidon ja valvonnan ulkopuolelle ovat lähtökohtaisesti sama asia. Voimavaraedellytyksen säilyttäminen on näin ristiriidassa esimerkiksi myös hengityslaitteen käyttäjien etujen ja aseman kanssa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että voimavaraedellytystä koskeva säännös vastaisi nykyistä lakia. Heta-Liitto katsoo, että voimavaraedellytyksen niputtaminen yhteen

terveydenhuollon toimien kanssa on joka tapauksessa ongelmallista. Jos raja tässä suhteessa asetetaan liian korkealle, voi vammainen henkilö jäädä ilman osallisuuden ja itsenäisyyden mahdollistavaa palvelua.

Terveydenhuollon tehtävät

Esimerkiksi hengityslaitteen käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi on välttämätöntä, että terveydenhoidolliset tehtävät voivat sisältyä henkilökohtaiseen apuun. Lakiluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut antavat kuitenkin ristiriitaisen kuvan siitä, mitä terveydenhuollon tehtävien sisältyminen palvelun kokonaisuuteen tarkoittaa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on ensinnäkin todettu, että jos avustamisen tarve perustuu pääasiassa hoivaan, hoitoon ja valvontaan, olisi siihen vastattava muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla. Perustelujen mukaan tämä vastaa nykyisen vammaispalvelulain soveltamiskäytäntöä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on toisaalta todettu myös, että vammainen henkilö voi tarvita toimintarajoitteen takia jatkuvaluonteisesti toisen henkilön apua ja paikalla oloa turvallisuussyistä, esimerkiksi asennon tai hengityksen turvaamiseksi taikka vaarantajun puuttumisen takia. Epäselväksi jääkin, mitä pääasiallisella hoivalla, hoidolla tai valvonnalla tarkoitetaan. Esimerkiksi hengityslaitteen käyttäjien kohdalla henkilökohtaisen avustajan työ saattaa pääasiallisesti olla hengityslaitteen ja sen toiminnan valvontaa.

Korkein hallinto-oikeus on tuoreessa päätöksessään (30.3.2017 T 1544, Dnro 2839/2/16) vahvistanut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ja perustelut henkilökohtaista apua koskevassa asiassa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi seuraavaa: ”Henkilökohtaista apua ei voida myöntää epilepsiakohtausten valvontaan.” Oikeuskäytännössä on siis katsottu, että henkilökohtainen apu ei sisältäisi terveyden- ja turvallisuuden varmistamiseksi tarvittavaa valvontaa. Kokonaisuudessaan oikeuskäytäntöä siitä, mitä valvonnalla tarkoitetaan, voidaan pitää ristiriitaisena. Kun yksityiskohtaisissa perusteluissa on vielä edellä todetusti viitattu nykyisen vammaispalvelulain soveltamiskäytäntöön, eivät lakiehdotus ja sen esityöt turvaa sellaisten vammaisten henkilöiden, jotka tarvitsevat turvallisuuden varmistamiseksi toisen henkilön läsnäoloa, oikeutta henkilökohtaiseen apuun. Asia koskettaa lähtökohtaisesti laajaa joukkoa vammaisia henkilöitä.

Samoin epäselväksi jää, voivatko terveydenhoidolliset toimet olla myös muuta kuin itsehoitoa. Yksityiskohtaisten perusteluissa on mainittu, että henkilökohtaisella avulla ei olisi tarkoitus korvata kotihoidon tai kotisairaanhoidon palveluja tai muita terveydenhuollolle kuuluvia tehtäviä, joiden ei voida katsoa olevan itsehoitoa. Samassa kohdassa on toisaalta todettu, että henkilökohtaiseen apuun voi sisältyä osana avustamista sellaisia toimenpiteitä, joita itsenäisinä voidaan pitää hoitona, mutta jotka kuuluvat olennaisena osana avun kokonaisuuteen. Esimerkiksi hengityslaitteen käyttäjien kohdalla henkilökohtaisen avun tarve kohdistuu myös muihin kuin pelkästään itsehoidoksi luokiteltaviin hoidollisiin tehtäviin.

Vammaisen henkilön oikeudet eivät saa jäädä lakiehdotuksen ja sen esitöiden valossa epäselväksi. Katsomme, että maininnat siitä, että henkilökohtainen apu ei ole pääasiallisesti

hoivaa, hoitoa ja valvontaa sekä viittaukset itsehoitoon tulisi jättää yksityiskohtaisista perusteluista pois.

10 § Henkilökohtaisen avun toteuttaminen

Työnantajana muu luonnollinen henkilö kuin sosiaalihuollon asiakas

Lakiluonnoksen 10 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan henkilökohtainen apu voidaan toteuttaa työnantajamallilla, jossa vammaisen henkilö toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Sanamuodon mukaan työnantajamallia sovellettaisiin vain tilanteeseen, jossa vammaisen henkilö itse toimii avustajansa työnantajana. Samanlainen johtopäätös voidaan tehdä myös 11 §:n 1 momentista, jonka mukaan työnantajana toimivan vammaisen henkilön ja henkilökohtaisen avustajan väliseen työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia.

Lakiluonnoksessa tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, voidaanko työnantajamallia jatkossa käyttää siten, että työnantajana toimii muu luonnollinen henkilö kuin sosiaalihuollon asiakas. Oikeustilan selkiyttämiseksi olisi hyvä, jos asiaan voitaisiin yksityiskohtaisissa perusteluissa ottaa selkeä kanta, sillä kysymyksellä on myös iso käytännön merkitys perheille.

Itsemääräämisoikeuden varmistaminen

Heta-Liitto katsoo, että on hyvä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti mainittu, että vammaiselle henkilölle ei synny työlainsäädännön mukaista työnjohto-oikeutta muissa järjestämistavoissa kuin työnantajamallissa. Lakiluonnos on tältä osin selkiytynyt Valas-loppuraportista, ja se huomioi nyt paremmin esimerkiksi työlainsäädännön asettamat reunaehdot.

Samalla on tärkeää, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on korostettu itsemääräämisoikeuden merkitystä myös muissa järjestämistavoissa. Olisi tosin hyvä, jos yksityiskohtaisissa perusteluissa voitaisiin miettiä, millaisin konkreettisin toimin itsemääräämisoikeus olisi tällöin turvattavissa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että toteuttamistavasta riippumatta vammaisen henkilö voi määritellä sen, miten, missä ja milloin apu käytännössä toteutetaan. Kohtaan olisi lisättävä maininta siitä, että vammaisen henkilö voi määritellä myös sen, mitä henkilökohtainen apu sisältää.

Henkilökohtaisen avustajan koulutus

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että henkilökohtaiselta avustajalta ei edellytetä tehtävään mitään tiettyä pätevyyttä tai koulutusta. Henkilökohtaisen avustajan olisi kuitenkin perustelujen mukaan saatava riittävä perehdytys työhönsä. Poikkeuksena on yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu tilanne, jossa hengityslaitetta käyttävän vammaisen henkilön avustaja- ja hoitoringin ammattirakennetta muutettaisiin noin puolella asiakkaista terveydenhuoltopainotteisesta mallista osin henkilökohtaisella avulla toteutettavaksi. Muusta lainsäädännöstä saattaa kuitenkin johtua työntekijän koulutukselle ja pätevyydelle asetettavia vaatimuksia silloin, kun tehtäviin sisältyy terveyden- tai

sairaanhoidoa. Asia tulee lainvalmistelun yhteydessä tarkemmin selvittää ja siihen kiinnittää huomiota lakiehdotuksen säännöksissä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Laissa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee lisäksi huomioida se, että henkilökohtaisen avustajan perehdytyksessä saatetaan tarvita tukea ja apua terveydenhuollon ammattilaisilta, jos työtehtävät sisältävät terveydenhoidollisia toimia. Terveydenhuollon henkilöstön veloitteesta perehdytyksen antamiseen tulee nimenomaisesti säätää, jotta sitä koskeva sosiaalihuollon asiakkaan vastaava oikeus tosiasiansa myös toteutuu. Lainvalmistelussa tulee harkita, missä laissa tällainen veloite on toteutettavissa. Lisäksi saattaa olla tarpeen säätää perehdytyksestä aiheutuneiden kulujen korvausvastuun jakautumisesta terveydenhuollon ja sosiaalihuollon välillä.

Henkilökohtaisen avun eri järjestämistavat maakunnissa

Lakiluonnos ei aseta maakunnalle veloitetta toteuttaa henkilökohtaista apua työnantajamallilla. Heta-Liitto edellyttääkin, että ehdotetussa laissa turvataan vammaisen henkilön mahdollisuus valita työnantajamalli henkilökohtaisen avun järjestämistavaksi silloin, kun lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät. YK:n vammaiskomitean lausunnoilla juuri olleessa yleiskommenttiluonnoksessa koskien vammaisyleissopimuksen 19 artiklaa on katsottu, että vammaisella henkilöllä tulisi olla oikeus valita se, kuinka paljon hän itse kontrolloi henkilökohtaista apua. Samoin työnantajuus ja sen merkitys itsenäisen elämän mahdollistamisessa korostuvat yleiskommenttiluonnoksessa.

Lakiluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut antavatkin maakunnalle liikaa valtaa päättää, millä tavoilla henkilökohtaista apua tarjotaan tai jätetään tarjoamatta. Koska muista järjestämistavoista on sosiaalihuollon asiakkaalla nyt valmisteilla olevien lakiehdotusten mukaisesti oikeus kieltäytyä, olisi lähtökohtaisesti vain palvelumalli sellainen, joka tulee aina olla maakunnissa saatavilla. Tämän lisäksi valinnanvapauslakiehdotus antaa asiakkaalle laajan oikeuden henkilökohtaiseen budjettiin, joten valinnanvapauslakiehdotuksen perusteella budjetointi olisi toinen järjestämistapa, joka maakunnassa tulisi yleensä olla saatavilla asiakkaan näin halutessa. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu kohta siitä, että käytännössä maakunnassa tulisi olla käytössä vähintään kaksi erilaista henkilökohtaisen avun toteutustapaa, jotta voitaisiin varmistaa henkilökohtainen avun toteuttaminen vammaiselle henkilölle sopivalla tavalla, saattaakin jäädä käytännössä merkityksettömäksi, kun muusta lainsäädännöstä johtuen jo mainitut kaksi järjestämistapaa on lähtökohtaisesti oltava käytössä. Lisäksi on korostettava, että lain esityötä eivät muutoinkaan ehdottomasti velvoita lainsoveltajia.

Juuri palvelumalliin ja henkilökohtaiseen budjetointiin saattaa lisäksi liittyä eniten haasteita vammaisen henkilön oikeuksien kannalta. Palvelumalli on mainituista järjestämistavoista institutionaalisiin, ja siinä vammaisen henkilön aidot valinnan mahdollisuudet palvelujen sisällöstä jäävät lähtökohdiltaan pienimmiksi. Henkilökohtainen budjetti taas on vaativa, ja sitä koskevien säännösehdoitusten epämääräisyys on omiaan lisäämään siihen liittyviä oikeusturvariskejä, etenkin jos budjetti on mahdollista toteuttaa työnantajuudella. Edellä todetusti henkilökohtaisen budjetin ja työnantajamallin välinen suhde jää epäselväksi.

Kestämätöntä on, jos lakiehdotuksen 11 §:n työnantajamallia koskevia erityissäännöksiä voitaisiin kiertää tarjoamalla henkilökohtaista apua työnantajamallin sijasta henkilökohtaisella budjetilla.

Työoikeudellista työnantajalle kuuluvaa työnjohtovaltaa ja sen mahdollistamaa itsemääräämisoikeutta on vaikea samassa mitassa korvata muissa järjestämistavoissa. Edellyttämekin, että 10 §:n säännösehdotusta muutetaan siten, että ainakin työnantajamallin tarjoaminen tulisi pakolliseksi 11 §:ssä ehdotettujen edellytysten täytyessä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että 10 §: ään lisätään uusi toinen momentti:

Maakunnalla on kuitenkin velvollisuus toteuttaa henkilökohtainen apu 1 momentin 1-kohdan mukaisella työnantajamallilla, jos 11 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Omainen avustajana

Omaisien tai muun läheisen henkilön toimimista avustajana koskevat muutokset ovat lähtökohdiltaan perusteltuja. Yksityiskohtaisiin perusteluihin otetut tarkennukset niistä tilanteista, joissa omainen tai muu läheinen henkilö voisi toimia avustajana, ovat hyviä.

Sijaisjärjestelyt

Asiakkaan oikeusturvan kannalta parannus nykytilanteeseen on se, että henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyt on nimenomaisesti huomioitu lakiehdotuksessa. Puute on kuitenkin se, että ehdotuksen mukaan sijaisjärjestelyjen toteuttamistavat on kirjattava vain asiakassuunnitelmaan. Edellä todetusti kyse on myös sijaisjärjestelyjen osalta sosiaalihuollon järjestämisveloitteesta, josta sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakaslain nojalla on tehtävä kirjallinen päätös.

Lakiehdotuksen sanamuoto ei lisäksi riittävästi turvaa vammaisen henkilön oikeutta saumattomiin sijaisjärjestelyihin silloin, kun henkilökohtainen apu on järjestetty työnantajamallilla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että maakunnan olisi saatuaan tiedon työsuhteen päättymisestä huolehdittava siitä, ettei vammaisen henkilö jää työsuhteen päättymisen vuoksi ilman tarvitsemaansa apua. Sijaisjärjestelyt tulee turvata työnantajamallissakin kuitenkin myös avustajan muissa poissaolotilanteissa.

Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa seuraavasti:

Asiakassuunnitelmaan *ja hallintopäätökseen* on kirjattava henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteissa ja työsuhteen päättyessä. *Sijaisjärjestelyt voivat jäädä vammaisen henkilön omalle vastuulle vain, jos hän itse haluaa.*

11 § Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Yleistä säännöksistä

Heta-Liitto haluaa esittää erityisen kiitoksen sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelijoille henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevien säännösten tarkentamisesta ja selkeyttämisestä. Ehdotetut säännökset parantavat vammaisen henkilön oikeusturvaa nykyisestä. Ehdotukset ovat myös selkiytyneet Valas-loppuraportissa esitetystä ja työlainsäädännön asettamat reunaehdot on samalla huomioitu paremmin. Katsomme, että on erityisen tärkeää, että työnantajamallia koskevat 11 §:n säännösehdotukset saataisiinkin voimaan riippumatta esimerkiksi valinnanvapauslainsäädäntöhankkeen etenemisestä.

Oikeustoimikelpoisuus

On hyvä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että työnantajana toimivan henkilön tulisi olla oikeustoimikelpoinen. Tämä on myös muussa lainsäädännössä, kuten holhoustoimilaissa lähtökohta. Henkilökohtaista apua on nykyisin vammaispalvelulain nojalla myönnetty myös alaikäisille henkilöille työnantajamallilla, joten muun lainsäädännön reunaehtojen esiin tuominen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarpeen.

Maakunnan antama selvitys työnantajan velvollisuuksista ja vastuista

Lakiluonnoksen säännösehdotus siitä, että maakunnan on annettava riittävä ja ymmärrettävä selvitys työnantajan velvollisuuksista ja vastuista ennen työnantajamallin valintaa on hyvä. Samoin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu näitä seikkoja koskeva luettelo on lähtökohtaisesti kattava ja perusteltu.

Usein se, että työnantaja saa jo ennen työsopimuksen tekemistä riittävät ja ymmärrettävät tiedot keskeisistä vastuistaan ja velvoitteistaan vähentää myöhempiä ongelmia työsuhteessa. Selvitysvelvollisuuden huolellinen hoitaminen todennäköisesti vähentää myös maakunnan myöhempää työtaakkaa. Työlainsäädännön keskeiset elementit eivät usein muutu kovin nopeasti, joten hyvin tehty pohjatyö auttaa todennäköisesti myös maakunnissa pitkälle.

Suostumus työnantajana toimimiseen

Suostumus on työnantajamallin valinnan ehdoton edellytys niin perustuslain kuin muun muassa vammaisyleissopimuksen näkökulmasta. On tärkeää, että laki jatkossa sisältää nimenomaisen säännöksen suostumuksesta. Suostumuksen kohdalla on nähdäksemme riittävää, että se kirjataan asiakassuunnitelmaan.

Suostumuksen peruuttamisesta ja siitä, että henkilökohtainen apu on tällöin toteutettava muulla järjestämistavalla, tulisi kuitenkin säätää laissa. Ehdotamme, että 11 §:n 2 momenttiin tehdään seuraava lisäys:

Jos asiakas peruuttaa suostumuksen, on henkilökohtainen apu toteutettava muulla järjestämistavalla tämän lain mukaisesti.

Kyky vastata työnantajan velvollisuuksista

Heta-Liitto pitää hyvänä, että laissa on huomioitu myös sosiaalihuollon asiakkaan kyky toimia työnantajana. Lakiehdotuksen sanamuodon mukaan henkilön tulee kyetä vastaamaan työnantajan velvollisuuksista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tuoda kuitenkin esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisiin seikkoihin arvioinnissa kiinnitetään huomiota. Tämä olisi myös lain yhdenvertaisen soveltamisen kannalta tärkeää. Hyvä olisi mainita ehdotetun 11 §:n 3 momentin auttamisvelvollisuuden sekä yhdenvertaisuuslain kohtuullisten mukautusten ja syrjintäsäännösten merkityksestä. Esimerkiksi näkövamma saattaa hankaloittaa kirjallisten työsuhteeseen liittyvien dokumenttien tekemistä ja näin työnantajanvelvoitteiden hoitamista. Näkövamma itsessään ei kuitenkaan voi olla este työnantajamallin valinnalle, vaan asiakkaan tulee tarvittaessa saada apua esimerkiksi kirjallisten dokumenttien täyttämässä.

Neuvonta ja auttaminen

Vammaispalvelulain säännöksen sanamuodon muuttaminen lakiluonnoksessa ehdotetusti siten, että siinä viitataan ensinnäkin ohjauksen ja auttamisen sijasta neuvontaan ja auttamiseen ja toisekseen palkkaukseen liittyvien asioiden sijasta työnantajan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen, on hyvä ratkaisu. Hyvänä voidaan pitää myös yksityiskohtaisiin perusteluihin otettuja mainintoja siitä, että neuvonnan tulisi tarpeen mukaan olla jatkuvampaakin. Yksityiskohtaisia perusteluja tulisi tältä osin kuitenkin muuttaa siten, että jatkuvaluonteisemman neuvonnan ohella niissä mainittaisiin myös jatkuvaluonteisempi auttaminen. Esimerkiksi vammasta johtuva avun tarve työsuhteeseen liittyvien kirjallisten dokumenttien täyttämässä voi olla tarpeen myös työsuhteen aikana ja sen päättyessä.

Yksityiskohtaisiin perusteluihin otettu maininta siitä, että neuvonta ei sisältäisi yksityiskohtaista neuvontaa työ- ja sopimusoikeudellisissa kysymyksissä jää epämääräiseksi. Koska työntekijän palkkakustannukset kuuluvat maakunnan korvattavaksi, tulisi maakunnan jo tästä syystä kyetä ottamaan esimerkiksi avustajan palkanmaksuun ja vuosilomaan liittyen yksityiskohtaisemminkin kantaa. Parempi olisi esimerkiksi viitata siihen, että neuvonta ei sisältäisi veloitetta tehdä työ- ja sopimusoikeudellisia tulkintoja esimerkiksi työ sopimuksen sisällöstä tai työsuhteen päättämisestä. Oikeudellisten tulkintojen tekeminen esimerkiksi työsuhteen päättämisperusteista ei ole mahdollista ilman asianmukaista koulutusta ja perehtyneisyyttä. Tämän vuoksi on perusteltua ohjata asiakas näissä kysymyksissä oikeudellisen asiantuntemuksen piiriin.

Viitaten apulaisoikeuskanslerin ratkaisuihin (22.12.2016, Dnro:t 882-884/1/2015) kiinnitämme vielä huomiota siihen, että lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole selvennetty neuvonta- ja auttamisvelvoitteen suhdetta perustuslain 124 §:n säännökseen tai siihen, vaikuttavatko esimerkiksi järjestämis- ja valinnanvapauslakiehdotukset asian arviointiin.

Palkkahallinto

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että maakunnalla ei olisi ehdotonta veloitetta palkkahallinnon tai muiden työnantajavelvoitteiden järjestämiseen. Olemme käsityksessä,

että ministeriön näkemys olisi, että tämä tarkoittaisi sitä, että kunnilla ja myöhemmin maakunnilla ei olisi velvoitetta ottaa itse tehtäväkseen palkkahallintoa. Osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttävät, että vammaisen henkilön ei kuitenkaan tarvitse vasten tahtoaan vastata aikaa vievästä ja raskaasta palkanlaskennasta. Pienissä yrityksissäkin palkanlaskenta on tyypillisesti ulkoistettu palkkahallinnon ammattilaisille. Yksityiskohtaisia perusteluja tulee tältä osin muuttaa vähintäänkin niin, että niissä selkeästi ilmenee, että maakunnalla on kuitenkin velvollisuus korvata työnantajalle palkkahallinnon järjestämisestä aiheutuvat kulut. Palkkahallinnon laajempi keskittäminen keskittäisi kuitenkin samalla myös osaamista ja parantaisi työnantajana toimivan henkilön oikeusturvaa.

Koska maakunnalla on velvollisuus korvata työntekijän palkka lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentin perusteella, tulee sen käytännössä joka tapauksessa tietää esimerkiksi maksettavan korvauksen suuruus. Vammaisen henkilön lain perusteella saama korvaus ja näin samalla työntekijän palkan suuruus ei voi perustua summittaiseen arvioon, vaan laskennan tulee perustua työlainsäädännön normeihin. Tästä johtuen palkanlaskemiseen liittyvät tehtävät kuuluvat joka tapauksessa tältä osin osaksi työnantajamallia.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu valtuuttamiseen esimerkiksi palkanmaksun, työterveyshuollon järjestämisen sekä työvuorojen laatimisen osalta. Yksityiskohtaisia perusteluja on tältä osin syytä muuttaa. Valtuutus on oikeustoimi, jossa valtuutuksen antaja oikeuttaa toisen toimimaan puolestaan ja nimissään valtuutuksen antajaa sitovin vaikutuksin. Valtuutuksen antajan ja valtuutetun välillä sen sijaan on aina sopimussuhde. Ongelmallista on, jos sopimusta ei tällöin ole solmittu kirjallisesti ja siten, että valtuutetun kelpoisuuden reunaehdot on riittävän yksityiskohtaisesti sopimuksessa määritelty. Riittävän yksityiskohtainen sopimus on tarpeen myös sen vuoksi, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva saadaan asianmukaisella tavalla varmistettua tilanteessa, jossa sopimuskumppani ei toteutakaan sopimuksen ehtoja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tulisi antaa virheellistä kuvaa oikeustoimien siviilioikeudellisesta luonteesta. Katsomme lisäksi, että silloin kun kunta tai maakunta hoitaa mainittuja tehtäviä, ei ylipäätään voi olla kyse kunnan tai maakunnan ja sosiaalihuollon asiakkaan välisestä sopimussuhteesta, vaan kyse on henkilökohtaista apua koskevan päätöksen täytäntöönpanosta ja sosiaalihuollosta.

Lakiehdotukseen tulisi lisätä säännös palkkahallinnosta. Lisäys voitaisiin tehdä esimerkiksi ehdotettuun 11 §:n 3 momenttiin:

Maakunnan on tarpeen mukaan neuvottava ja autettava vammaista henkilöä työnantajan oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisessa. *Palkkahallinto on toteutettava joko korvaamalla työnantajana toimivalle henkilölle palkkahallinnon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tai maakunnan itsensä järjestämänä.*

Tällainen säännös vastaisi joka tapauksessa nykykäytäntöä.

Korvaukset

Myös korvaussäännöksen muuttaminen vammaispalvelulakiin verrattuna lakiehdotuksessa esitetysti on ratkaisuna hyvä. Viittaukset työnantajan lakisäätteisiin maksuihin ja korvauksiin

sekä työnantajana toimimisesta aiheutuviin välttämättömiin ja kohtuullisiin kuluihin ovat selkeämmät kuin nykyisen vammaispalvelulain sanamuoto.

Heta-Liitto katsoo, että on kuitenkin ongelmallista, että vammaispalvelulaissa ei ole ollut eikä nyt kyseessä olevaan lakiluonnokseen ole edelleenkään otettu säännöstä henkilökohtaisen avustajan palkan määräytymisestä. Palkan määräytyminen ja suuruus ovat sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien kannalta kuitenkin keskeisimpiä työnantajamalliin liittyviä kysymyksiä. Katsomme, että vähintään palkkauksen perusteista tulisivat säättää laissa.

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on välttämättömien ja kohtuullisten työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen alaryhmänä mainittu jatkuvat kulut. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että kun henkilökohtaisen avustajan läsnäolo kattaa suuren osan vuorokaudesta, voi vammaiselle henkilölle aiheutua tästä jatkuvia kuluja esimerkiksi työturvallisuuden ja työterveyshuollon huomioimisessa. Perustelujen mukaan jatkuvien kulujen korvausta arvioitaessa on huomioitava kulun välttämättömyys sekä kohtuullisuus kuten muidenkin kulujen osalta. Tältä osin toteamme, että jos viittaukset työturvallisuuteen ja työterveyshuoltoon halutaan yksityiskohtaisissa perusteluissa säilyttää, tulee ilmetä, että kyseessä ovat lakisääteisen työturvallisuuden ja työterveyshuollon järjestämistä vastaavien palvelujen ylittävät palvelut. Lakisääteiset työturvallisuudesta sekä työterveyshuollosta aiheutuvat kustannukset tulee sen sijaan korvata lakisääteisinä työnantajan maksuina ja korvauksina, eikä niiden korvaamiseen voi liittyä arvioita kohtuullisuudesta ja välttämättömyydestä.

Terveystuollon toimenpiteet ja avustajan palkka työnantajamallissa

Terveystuollolliset tehtävät ovat lähtökohtaisesti vastuullisempia kuin useat muut henkilökohtaisen avustajan työnkuvaan tyypillisesti kuuluvat tehtävät. Sekä vammaisen henkilön että hänen avustajanaan toimivan työntekijän oikeusturva edellyttää lähtökohtaisesti, että asia olisi huomioitu myös palkkauksessa. Vammaisen henkilön on käytännössä vaikea palkata asiantuntevaa työvoimaa, jos henkilökohtainen apu sisältää terveystuollollisia toimia, mutta palkkataso ei ole tehtävien vaatimustason mukainen. Henkilökohtaisen avustajan ammatti on perinteisesti ollut naisvaltainen, joten palkkauskysymyksellä on kytkös myös sukupuolten tasa-arvoon, eikä sitä näin voida sivuuttaa lainvalmistelussa.

Laissa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuleekin esitettyä yksityiskohtaisemmin ratkaista, miten esimerkiksi hengityslaitteen käyttäjien oikeudet jatkossa turvataan myös asiantuntevan ja riittävän koulutuksen omaavan työvoiman saamiseksi. Palkkauskysymystä ei voida jättää asiassa yksin työehtosopimuksella ratkaistavaksi, sillä ei voida edellyttää, että sosiaalihuollon asiakas käytännössä pakotetaan liittymään työnantajajärjestöön, jotta hän saisi tarvitsemansa riittävän laadukkaat palvelut. Muun muassa perustuslaki edellyttää, että riittävät sosiaalipalvelut turvataan lailla.

Potilasvakuutus

Lainvalmistelun yhteydessä tulisi tarkemmin selvittää, onko työnantajana toimivalla vammaisella henkilöllä velvoite potilasvahinkolain mukaisesti potilasvakuutuksen ottamiseen, jos henkilökohtaisen avustajan työtehtävät sisältävät terveydenhuollollisia toimia. Potilasvakuutus tulisi potilasvahinkolain nojalla lähtökohtaisesti olla työnantajalla silloin, jos työtehtävät sisältävät terveydenhuollon ammattihenkilön työtehtäviä ja jollakin työntekijöistä on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu koulutus. Olemme tiedustelleet näkemystä vakuuttamisvelvoitteesta Potilasvakuutuskeskukselta. Potilasvakuutuskeskus on alustavasti katsonut, että lähtökohtaisesti myös henkilökohtaisen avun työnantajamallissa työnantaja eli vammaisen henkilö olisi vakuuttamisvelvollinen, jos työtehtävät sisältävät terveydenhuollollisia toimia. Jos vakuuttamisvelvollisuus on, tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa työnantajamallin osalta mainita myös potilasvakuutusmaksujen korvattavuus lakisääteisinä makuina tai korvauksina. Jos velvoite potilasvakuutuksen ottamiseen on, tulisi selvittää myös muut siihen liittyvät kysymykset kuten se, vaikuttaako työntekijän koulutus vakuutusturvan kattavuuteen.

Isännänvastuu

Heta-Liitto pitää tärkeänä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että kohtuulliset kulut, jotka aiheutuvat työntekijän esimerkiksi sivullisille aiheuttamista vahingoista tulisi korvata. Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, kohtuullisuus ja yhdenvertaisuus edellyttävät, että isännänvastuusta aiheutuvat kulut eivät jäisi vammaisen henkilön itsensä vastattavaksi. Perusteluissa on viitattu myös vakuutusturvaan. Tähän saakka työnantajan vastuuvakuutuksia ei ole vakuutusyhtiöstä meille annettujen ja meille tulleiden tietojen mukaan juurikaan myönnetty luonnollisille henkilöille, joten vakuutusturvan varaan ei työnantajan oikeusturva saisi yksinään jäädä. Parempi olisi, että korvausvelvoite olisi kirjattu lakiin, mutta mainittu viittaus yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin parantaa vammaisen henkilön oikeusturvaa nykytilanteeseen verrattuna. Myös suostumuksen kirjaaminen lakiin vaikuttaa tilanteen kokonaisarviointiin, kun vammaisen henkilön oma tahto työnantajana toimimiseen tulee lakitasoiseksi mallin valinnan edellytykseksi.

Jatkuvien kulujen määrittäminen asiakassuunnitelmassa

Lakiluonnoksen 11 §:n 4 momentin mukaan työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan. Lain sanamuoto vaikuttaa näin koskevan vain kohtuullisia ja välttämättömiä kuluja, eikä lainkaan lakisääteisiä maksuja ja korvauksia. Kuitenkin myös lakisääteisten kustannusten osalta on ollut erilaisia käytäntöjä siinä, korvataanko kulut etu- vai jälkikäteen etenkin lakisääteisen työterveyshuollon laskujen osalta. Vammaisella henkilöllä tulisi kuitenkin olla halutessaan aina mahdollisuus saada lakisääteiset maksut ja korvaukset korvatuiksi etukäteen. Ehdotamme, että 11 §:n 4 momenttia muutetaan seuraavasti:

(...) Työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset voidaan vain työnantajana toimivan henkilön suostumuksella korvata erääntymisen jälkeen. Työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan.

12 § Asumisen tuki ja palvelut

Heta-Liitto katso, että asumisen tukea ja palveluja koskevan säännöksen suhdetta sosiaalihuoltolakiin tulee selventää. Lakiehdotuksen sanamuodot eivät riittävästi takaa vammaisen henkilön oikeusturvaa. Ehdotettuun 12 §:n 3 momenttiin otettu maininta siitä, että asumisen tuki ja palvelut voidaan toteuttaa myös henkilön omaan kotiin antaa lisäksi lähtökohtaisesti vääristyneen kuvan asumisen palvelujen järjestämisestä, sillä omatoiminen, omassa asunnossa asuminen tulisi olla lähtökohta.

21 § Oikaisuvaatimus

Heta-Liitto katsoo, että vammaislainsäädäntöä uudistettaessa oikaisuvaatimusvaihe tulisi poistaa ainakin vammaiselle henkilölle subjektiivisina oikeuksina turvattujen palvelujen ja tukimuotojen osalta. Kentältä tulevan viestin perusteella voimassa olevan vammaispalvelulain mukaiset päätökset muuttuvat vain harvoin lautakunnissa. Mahdollinen siirtyminen maakuntahallintoon saattaa toki muuttaa tilannetta, mutta tälle ei ole riittäviä takeita. Oikaisuvaatimuksella tulee olla todellinen merkitys asiakkaan oikeusturvan kannalta. Jos päätökset eivät oikaisuvaatimusta käsittelevissä toimielimissä juuri koskaan muutu, on kyseinen muutoksenhakuvaihe päinvastoin oikeusturvan toteutumisen tiellä, sillä se lisää jo ennestään pitkiä käsittelyaikoja.

Heta-Liitto katsoo myös, että muutoksenhaun eri vaiheiden osalta olisi tarkemmin säädettävä niistä aikarajoista, joiden kuluessa mahdollinen oikaisuvaatimus ja valitus on ehdottomasti käsiteltävä. Ehdotetun lain mukaisissa palveluissa on kyse vammaiselle henkilölle osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja jopa terveyden ja hengen kannalta olennaisista palveluista. Tällä hetkellä vammaispalvelulain mukaisia palveluja koskevien valitusten käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet kohtuuttomia.

28 § Siirtymäsäännökset

Heta-Liitto katsoo, että on välttämätöntä, että laissa säädetään enimmäisajasta, jonka puitteissa kaikki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla annetut päätökset on käytävä läpi. Lakiluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut eivät aseta maakunnalle tässä suhteessa riittävän yksiselitteisiä velvoitteita. Esimerkiksi työnantajamallia koskevat säännösehdotukset suostumuksesta ja kyvystä järjestämistavan valinnan edellytyksenä on saatava tehokkaasti täytäntöön. Ehdotamme, että lakiin otetaan säännös siitä, että mainittujen lakien mukaiset päätökset on käytävä läpi ja tarvittavat uudet päätökset tehtävä viipymättä ja kuitenkin viimeistään vuoden kuluttua ehdotetun lain voimaantulosta.

Samoin palvelutarpeen uudelleen arviointi ja asiakassuunnitelman tekeminen tai päivitys on tehtävä viipymättä ehdotetun lain voimaantulua. Ehdotamme, että lakiin otetaan säännös

myös siitä, että palvelutarpeen arviointi on aloitettava viipymättä ja viimeistään puolen vuoden kuluttua ehdotetun lain voimaantulosta.

Helsingissä 13.7.2017

Puheenjohtaja Jukka Sariola

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Asiantuntija:

Lakimies Tanja Alatainio

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry