

17.7.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33  
00023 VALTIONEUVOSTOSTM090:00/2016  
STM/4114/2016**JHL:n lausunto hallituksen esityksen luonnos laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista.**

Yleistä

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto, JHL ry edustaa laaja-alaisesti vammaispalvelualalla työskenteleviä työntekijöitä, niin kehitysvamma-alan kuin henkilökohtaisen avun piirissä työskenteleviä. Edustamme laajimmin vammaisalalla työskenteleviä työntekijöitä ja esimerkiksi henkilökohtaisen avun piirissä olemme ainoa ammattiliitto, joka on neuvottelemassa kaikissa alalla sovellettavissa työehtosopimuksissa.

Uuden vammaispalvelulain on tarkoitus yhdistää kaksi lakia vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki. Lain tarkoituksena on toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa esteitä, jotka rajoittavat henkilön yhdenvertaisuuden saavuttamista.

JHL pitää lakiuudistuksen lähtökohtaa hyvänä ja kannatettavana. Lakiluonnoksessa on paljon hyviä parannuksia ja selkeytyksiä voimassaolevaan lainsäädäntöön verrattuna ja tämän vuoksi on hyvä jos lain valmistelu etenee riipeästi. Huolestuttavaa on kuitenkin lakiluonnoksessa olevat useat viittaukset lainsäädäntöihin, joita ei vielä ole olemassa, vaan myös ne ovat valmistelun alla. Esimerkkinä voi todeta nykyisen kehitysvammalain kirjaukset rajoitustoiminpiteistä, jotka on lakiesityksen mukaan tarkoitus korvata kirjauksilla tulevaan itsemääräämisoikeuslainsäädäntöön. JHL:n mielestä on tärkeää ottaa huomioon, että lainvalmistelut kulkevat käsi kädessä tai muutoin on rakennettava turvalliset siirtymäajat.

JHL on lausunnossaan nostanut esille erityisesti vammaisen henkilön henkilökohtaiseen apuun liittyviä kehittämistarpeita sekä jatkovalmistelua varten pohdittavaksi myös alaan liittyvän monialaisen erityisosaamisen turvaamista..

Palveluiden tavoitteena on lakiesityksen mukaan toteuttaa vammaisen henkilön osallisuutta yhteiskunnassa. JHL kannattaa tavoitetta, mutta ammattilaisemme ovat samalla huolestuneita siitä, että jokaisen vammaisen henkilön turvallisuus kokonaisvaltaisesti toteutuu ja palvelut muodostaisivat vammaisen

17.7.2017

henkilön kannalta toimivan ja tarpeita vastaavan kokonaisuuden. Palveluiden kokonaisvaltaisuus on voitu taata kehitysvammalain myötä monille laaja-alaista tukea tarvitsevalle henkilölle. Erityishuoltopiirien osaamista on voitava hyödyntää myös tulevaisuudessa ja niiden nykyisin tarjoama kehitysvamma-alan tuki ja valmennustoiminta on turvattava osana sote-uudistusta.

Vammaisten palvelutarpeet vaihtelevat huomattavasti. Osalla henkilöistä kyse on laaja-alaisesta tuen tarpeesta ja hallituksen esitys ikään kuin ohittaa näkökulman soveltamisalassaan. JHL on huolissaan siitä, että nykyiset vaativat ja laaja-alaiset palvelut ja niiden edellyttämä osaamistaso, alan koulutuksen kehittäminen ja monimuotoinen tuki uhkaa jäädä uudistuksen toimeenpanossa huomioimatta. Palvelutarpeen arvioinnilla ja palvelusuunnittelulla tulee olemaan entistä suurempi merkitys, jotta vammaisen henkilön tarvitsemaa palvelua tuottaa henkilöstö, jolla osaaminen vastaa todellisiin tarpeisiin.

Tällä hetkellä erityisesti vammaispalvelulaissa kuntakohtaiset kriteerit palveluiden myöntämisessä eroavat toisistaan. Se, mikä vammaiselle henkilölle olisi välttämätöntä, ei aina toteudu. Pelkona on, että kuntatalous ohjaa sitä, mikä on vammaiselle henkilölle riittävää.

## Palvelutarpeen arviointi

Palveluntarpeenarviointi on hyvin tärkeä kokonaisuus ja JHL pitää 5§ kirjauksia lähtökohtaisesti hyvinä ja kannatettavina.

Palvelutarpeen arviointi tulisi tehdä lähtökohtaisesti monialaisena yhteistyönä. Voimassa olevan kehitysvammalain palveluvalikkoon kuuluvat tutkimus, monenlaiset tukitoimet jne. Jotta kukin henkilö saa palvelut tarpeensa mukaan, palvelutarpeen arvioinnissa tarvitaan monialaista yhteistyötä. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarpeen mukaan. JHL esittää, että asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä keskustellaan myös henkilöstön (esim. henkilökohtainen avustaja), lähipiirin/omaisten kanssa mm. arjen todellisesta toimivuudesta, toimintakyvyssä tapahtuneista muutoksista jne.

Lakiesitys ei näyttäisi valitettavasti muuttavan nykyistä asiantilaa, jossa rahoitus ja päätösvalta sijaitsevat eri osoitteissa. Tämä seikka yhdessä sen kanssa, että palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma ja henkilökohtaisen avun päätös ovat salassa pidettäviä (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista), aiheuttavat ongelmia. Mikäli tarpeenarvioinnissa, asiakassuunnitelmassa tai henkilökohtaisen avun päätöksessä on jaettu palveluja erilaisten tuottajien välille esim. asumisyksikön, kotihoidon, henkilökohtaisen avun välille tai rajattu jokin osa-alue kokonaan pois, eivät palveluntuottajat tai työntekijät voi tietää tätä ilman, että palvelun käyttäjä tuo asian esille. Tämä aiheuttaa ongelmia palveluntuottajien välille, eikä palvelu ohjaudu tehokkaasti asiakassuunnitelman mukaisesti. Ongelma nousee esiin erityisesti henkilökohtaisen

17.7.2017

avun työnantajamallissa. Tämän vuoksi on syytä pohtia, tulisiko tietty osa-alue päätöksestä olla esim. työsopimuksen liitteenä tai antaa muutoin tiedoksi myös palveluntuottajalle tai työntekijälle.

Esimerkkinä em. ongelmasta tilanne, jossa henkilökohtainen apu on kohdistettu asiakkaan opiskeluun arkipäivisin. Työtä teetetään kuitenkin viikonloppuisin ja käytetään muuhun kuin opiskeluun. Tätä voi perustella vammaisen itsemääräämisoikeudella ja on ymmärrettävää, että avun ajankohdan tarve voi vaihdella ja vammaisen tulisi saada itse päättää avun käyttöajankohdasta. Kuitenkin jos syystä tai toisesta apu on rajattu, niin aiheuttaa tämä tilanteen, että kunta ja tulevaisuudessa maakunta, eivät suostu korvaamaan tätä palvelua palveluntuottajalle tai työnantajamallissa työntekijälle. Tämä tästäkin huolimatta, vaikka työntekijä olisi tehnyt työtä täysin työsopimuksen ja työnantajan käskyn mukaisesti. Tämä on kohtuutonta työntekijää kohtaan, mutta käytännössä valitettavan yleistä. Asiaa voi pohtia myös toisin päin, että ei myöskään kunta tai maakunta tiedä mihin palvelu tosiasiallisesti kohdistuu.

Tämä tulee mahdollisesti olemaan ongelma myös valmennuksen ja tuen palvelun tuottajien osalta. Mikäli asiakkaalle myönnetyt palvelut eivät ole valmennusta ja tukea tuotavan tiedossa, voi olla hankalaa antaa kokonaisvaltaista tukea ja valmennusta.

## Valmennus ja tuki

Valmennus ja tuki-osio on hyvä kokonaisuus ja erittäin tarpeellinen useille vammaisille ja heidän perheilleen. Pidämme hyvänä, että yksityiskohtaisessa perusteluissa on nostettu esille se asia, että valmennus ja tuki voi korvata henkilökohtaisen avun, siinä tilanteessa kun tarvittava tuki sisältää runsaasti toisen henkilön vastuulla olevaa ohjaavaa tukea ja jossa on tavoitteena toimintakyvyn parantuminen. Perusteluissa todetaan myös, että palvelun onnistunut toteutus edellyttää alalle soveltuvaa osaamista. JHL:n mielestä olisi hyvä, jos tätä osaamisen edellytystä tai koulutusvaatimusta valmennuksen ja tuen osalta avattaisiin tarkemmin. Toivomme kuitenkin, että koulutusvaatimusta ei nosteta liian korkeaksi, koska tähän tehtävään soveltuisi erittäin hyvin mm. kehitysvamma-ohjaajat, vajaamielishoitajat tai lähihoitajat.

Valmennus ja tuki ovat uusia tehtäviä, jota lakiesityksessä ei ole resursoitu esim. henkilöstön osalta. Jos valmennus ja tuki toteutuu lakiehdotuksen mukaan, on varmistettava että henkilöstön osaaminen vastaa työn sisältöä ja edellyttää erilaisia henkilöstöryhmiä, jotka tukea ja valmennusta toteuttavat.

Henkilökohtainen apu on tärkeää pitää selkeästi erillään valmennuksesta ja tuesta. Lainkohdan tarkoittamat valmennukseen ja tukeen liittyvät tehtävät eivät sovi henkilökohtaisen avustajan tehtäviksi. Vaarana olisi, että työntekijän

17.7.2017

roolit avustamisen ja ohjaamisen osalta sekoittuisivat. Tämä olisi haitallista vammaisen itsemääräämisoikeuden kannalta.

### Henkilökohtainen apu

JHL esittää, että henkilökohtainen apu tulisi pääasiallisesti toteuttaa henkilökohtaisen budjetin kautta. Henkilökohtaiselle avulle tulisi vahvistaa vuosittain kiinteä euromääräinen tuntihinta, joka olisi sama järjestämistavasta riippumatta. Tätä kautta varmistettaisiin vammaisen itsemääräämisoikeus järjestämistavan valintaan liittyen. Tämä ei millään tavalla estäisi vammaisen henkilön työnantajana toimimista eli työnantajamallia. Tärkeintä tässä järjestelmässä olisi se, että raha/korvaus ja päätäntävalta myös työnantajamallissa tulisivat samasta osoitteesta, koska niin kauan kun näin ei ole, ei itsemääräämisoikeus henkilökohtaiseen apuun täyty täysimääräisenä. Mikäli palkanmaksaja on eri kuin työnantaja, tulee työnantajamallissa aina esiintymään ongelmia eikä itsemääräämisoikeus voi täysimääräisenä toteutua. Vammaisen henkilö ei nykyisissä voi edes työnantajana täysin päättää, mihin ja miten hän henkilökohtaista apua käyttää.

Henkilökohtainen budjetti helpottaisi myös kustannusten seuraamista, ennakoinnista ja valvontaa. Asiakas voisi itse valita palveluntuottajan, joka edesauttaisi valinnanvapauden toteutumista. Valinta korostuisi laadun mukaan, kun kaikkien järjestämismallien hinta olisi kiinteästi sama. Tämä malli vähentäisi merkittävästi kuntien ja maakunnan hallintoa ja tehtäviä. Samantyylinen malli on jo nykyisellään käytössä Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestämismallissa.

JHL on tehnyt asiasta virallisen ehdotuksen, joka on luettavissa osoitteessa [http://www.jhl.fi/files/attachments/ammattialait/hk-avustajat/henkilokohtainen\\_apu\\_henkilokohtainen\\_budjetti.ver3docx.pdf](http://www.jhl.fi/files/attachments/ammattialait/hk-avustajat/henkilokohtainen_apu_henkilokohtainen_budjetti.ver3docx.pdf)

JHL vaatii lainvalmistelijaa korjaamaan virheellisen tiedon lakiesityksen yksityiskohtaisessa perusteluissa. on virheellisesti todettu, että työnantajamallissa vammaisella henkilöllä on työlainsäädännöllinen työnjohto-oikeus, mutta muissa malleissa ei olisi, mikä ei pidä paikkaansa. Esimerkiksi, jos vammaisen henkilö toimii yrityksen tai osuuskunnan omistajana tai osakkaana voi hän tällöin käyttää täysin työjohto-oikeutta. Tämä malli on yleisin malli esimerkiksi Norjassa, jossa yli 1000 vammaista toimii osakkaana yrityksessä (Uloba) ja samalla ovat työnjohtajina palkkaamilleen avustajilleen. Yritys hoitaa hallinnon, mutta vammaisen henkilö päättää työtehtävät, työvuorot ja valitsee avustajan jne. Tämä on täysin mahdollista myös Suomessa. Edellä mainitun vuoksi vaadimme, että kirjaus työnjohto-oikeuden mahdollisuudesta ainoastaan työnantajamallissa poistetaan yksityiskohtaisista perusteluista.

17.7.2017

JHL pitää erittäin hyvänä ja kannatettavana lakiluonnoksessa olevan henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyiden kirjaamista asiakassuunnitelmaan.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjattu, että työsopimuksen irtisanomisessa ja purkamisessa on noudatettava työsopimuslakia. JHL huomauttaa, että työsuhteen irtisanomisessa ja purkamisessa on noudatettava työnantajaa sitovaa työehtosopimusta. Esimerkiksi Henkilökohtaisia avustajia koskevassa valtakunnallisessa työehtosopimuksessa (Heta-Tes) on sovittu työsopimuslakia pidemmistä irtisanomisajoista.

Henkilökohtaisen avun laadun varmistamiseksi tulisi pohtia kansallisen laatustandardin luomista. Norjassa Standardiliitto on rakentanut yhdessä ministeriön, työnantajaliittojen, työntekijäliittojen ja vammaisjärjestöjen kesken henkilökohtaiselle avulle yhteiset kansalliset laatustandardit.

#### Henkilökohtaisen avun tehtävät

Henkilökohtaisen avun tehtävien sisältö on asia, joka aiheuttaa eniten ristiriitoja avustettavan ja avustajan välisessä työsuhteessa. JHL pitää hyvänä, että lain perusteluissa on avattu mitä tarkoitetaan päivittäisillä toimilla jne. Henkilökohtaisen avun sisältöä on täysin mahdotonta avata tyhjentävästi, koska tehtävien sisältö voi vaihdella todella paljon. JHL katsoo kuitenkin, että lainsäätäjän tulisi rajata tarkemmin se, mitä ainakaan henkilökohtaisella avulla ei ole tarkoitus toteuttaa.

JHL pyytää lainvalmistelijaa ottamaan kantaa lainperusteluissa mm. seuraaviin asioihin.

1. Voiko henkilökohtainen apu kohdistua esim. avustettavan puolisoon tai omaiseen. Voimassa olevassa laissa kuten lakiluonnoksessakin otetaan kantaa avustettavan alaikäiseen lapseen mutta ei muuhun, joten ristiriitaiseksi jää se voidaanko esim. puolison avustaminen katsoa välttämättömiksi tehtäviksi, joita vammaisen henkilö tekisi itse ilman vammaa. Tämä asia on epäselvä ja aiheuttaa sen vuoksi ristiriitoja. Esim. puoliso käyttää työjohtovaltaa ja määrää työtehtäviä tai työnantaja määrää avustajaa tekemään osan päivän töitä vain puolison hyväksi.

2. Missä määrin avustaminen vaatii avustettavan läsnäoloa henkilökohtaisessa avussa. Tuleeko esimerkiksi avustettavan olla läsnä opiskelujen luennolla vai voiko avustettava lähettää avustajan tekemään muistiinpanot luennolle hänen puolestaan. Missä kulkee avustamisen ja toisen puolesta tekemisen raja?

JHL:n mielestä, olisi hyvä jos olisi muu taho/komitea kuin tuomioistuin, johon ristiriidan ilmetessä voisi luottamuksellisesti ottaa yhteyttä ja selvittää, onko

17.7.2017

tehtävä lainsäätäjän tarkoittama henkilökohtaisen avun tehtävä. Nykyisellään työnantajaliitto ja työntekijäliitto keskustelevat ja käsittelevät näitä asioita yhteistoiminnallisesti ja se on osoittautunut erittäin hyväksi ja rakentavaksi toimintatavaksi. Kuitenkin, jos työnantaja tai työntekijät eivät ole järjestäytyneet, niin ei tällaista mahdollisuutta ole.

JHL pitää erittäin huolestuttavana terveydenhoidollisten tehtävien siirtymistä henkilökohtaisille avustajille ilman koulutusvaatimusta. Terveysturvalliset tehtävät, kuten haavahoito, pistäminen, lääkkeidenjako, katetrointi, hengityslaitteen käyttö ja toimivuudesta huolehtiminen tulee rajata henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, mikäli työntekijällä ei ole tehtävien turvalliseen suorittamiseen vaadittavaa koulutusta. Muissa pohjoismaissa henkilökohtaiseen apuun voi sisältyä merkittävästikin hoidollisia toimia, mutta tällöin työntekijältä vaaditaan koulutus.

### Työnantajamallin kehittäminen

JHL pitää erittäin hyvänä, että lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa on korostettu sitä, että työnantajamallissa on kyseessä täysin normaali työsuhde oikeuksineen ja velvolluuksineen. Erittäin hyvä lisäys on kirjaus, että työnantajan tulee olla oikeustoimikelpoinen, koska työnantajan on tosiasiallisesti pysyttävä vastaamaan työsuhteen velvolluuksista. JHL esittää lisäyksenä, että koska kyseessä on normaali työsuhde, niin tulisi työnantajan rekisteröityä työntajarekisteriin, kuten kaikki muutkin työnantajat rekisteröityvät.

Hyvää ja kannatettavaa on myös maakunnan velvollisuus selvittää työnantajaksi ryhtyvän kyky, suostumus, sekä tiedoksiantovelvollisuus työnantajana toimimiseen liittyvistä vastuista ja velvolluuksista. Uudesta lakiluonnoksesta on poistettu suostumuksen peruuttaminen, joka oli vielä edellisessä lakiluonnoksessa kirjattuna. JHL katsoo, että suostumuksen peruuttamien tulisi tuoda takaisin lakiluonnokseen. Se on hyvin perusteltu, koska työnantajan tilanne, kyky ja halukkuus voi muuttua.

Kuten lausunnon alussa todettiin, olisi hyvä jos tiedoksiantoon rakennettaisiin valtakunnallinen ohjeistus ja lomakkeet ministeriön toimesta.

11§ 4 momenttiin välttämättömiin ja kohtuullisten kustannusten korvaamiseen JHL esittää lisättäväksi avustajan kouluttautumisesta aiheutuvat kustannukset. Henkilökohtaisen avustajan työ ja tehtävien sisältö voi olla niin laajaa, että on mahdotonta olettaa työntekijän osaavan lähtökohtaisesti kaikki tehtävät. Tämän vuoksi on vammaisen edun mukaista, että työntekijä voi hankia lisää osaamista ja kouluttautua työsuhteen aikana.

Maakunnan olisi työnantajamallissa järjestettävät tai korvattava työnantajalle työntekijöiden työnohjauksesta aiheutuvat kustannukset

17.7.2017

## Vammaisten lasten ja nuorten oikeudet

Vammaisen lasten ja nuorten tarvitsemaan tukeen liittyy olennaisesti myös varhaiskasvatukseen, koulun aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä peruskoulujen koulunkäynninohjauksen resurssit sekä tukitoimet esim. jatko-opinnoissa. Vammaisen lapsen ja nuoren tarvitsema tuki on huomioitava niin henkilöstön osaamisessa kuin mm. muodostettavien päiväkotien/kouluryhmien koossa. Monialaiset tuen tarpeet on tehtävä näkyväksi myös lainsäädännön perustelutextissä ja selkeytettävä erilaisten rajapintojen merkitystä.

24§ palveluista perittävien maksujen osalta JHL haluaa kiinnittää huomiota erityisesti vammaisen lapsen oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen. Perheen toimeentulo ja palveluista perittävät maksut eivät saa rajoittaa lapsen mahdollisuutta osallistua. Positiivinen erityiskohtelu ko. tilanteissa pitäisi olla mahdollinen ja maksuja esim. päivähoidosta tai aamu- ja iltapäivätoiminnasta voitaisiin jättää perimättä.

## Työturvallisuus ja hyvinvointi

Palveluita tarjotaan nykyisin enemmän kotiin, mikä on vammaisen kannalta useasti paras vaihtoehto. Kun koti on myös työpaikka, on välttämätöntä, että myös vammaisen henkilön kotiin voidaan tehdä työsuojelutarkastus, mikäli tarve vaatii. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 1§ 4.kohdan laadultaan hyvillä palveluilla on korostettu vammaisen henkilön yksityisyyttä ja kotirauhaa. Näitä tulee tietenkin kunnioittaa, mutta on myös harkittava sitä, että alentuuko tai tulisiko kotirauhan alentua siinä tapauksessa jolloin koti on myös toisen henkilön työpaikka. Tämä voi olla välttämätöntä, jotta viranomaiset voivat valvoa esim. työturvallisuutta. Asia korostuu nyt entisestään kun ollaan yhdistämässä kehitysvammalakia ja vammaispalvelulakia, sekä samaan aikaan palveluja pyritään tarjoamaan enemmän kotiin.

Tätä asiaa on jouduttu pohtimaan mm. maatalouslomituskilpailulakia uudistaessa, jossa päädyttiin kirjaamaan valvontakäynnit suoraan lainsäädäntöön asian selkeyttämiseksi. Tämä tulee kirjata myös uuteen vammaispalvelulakiin.

## Jatkovalmistelussa huomioitava

JHL:n mielestä lakiluonnoksessa kokonaisuudessaan on paljon hyviä parannuksia ja JHL toivoo, että lakiluonnos etenee valmistelussa ripeästi uudeksi laiksi. Toivomme, että lain toteuttamisen seurantaan, valvontaan ja tilastointiin kiinnitettäisiin enemmän huomiota, varsinkin kun on tarkoituksena yhdistää kaksi lainsäädäntöä. Nykytilassa seuranta on ollut hyvin vähäistä ja esimerkiksi kunnilla ei ole ollut raportointivelvollisuutta. Ruotsissa valvontaan ja seu-

17.7.2017

rantaan kiinnitettiin viime lakimuutoksessa enemmän huomiota ja perustettiin yksikkö rahoittajan, eli Försäkringskassan alaisuuteen. Tämä olisi varteenotettava vaihtoehto myös Suomessa.

Jatkovalmistelussa on arvioitava täsmällisemmin uudistuksen vaikutuksen alan henkilöstöön: millaisia henkilöstötarpeita laki uudistuksella on, millaisia muutoksia laki tuo henkilöstön työtehtäviin, osaamisvaatimuksiin, työturvallisuuteen jne. Samoin lain taloudellisten vaikutusten arviointi jää esityksessä mielestämme puutteelliseksi ja vaikutuksia on täsmennettävä. Lain toimeenpanossa henkilöstön osaamista on hyödynnettävä, jotta palveluita voidaan tuottaa kokonaisvaltaisesti ja vammaisen henkilön tarpeiden mukaisesti. Alan osaamistarpeet tulee huomioida palvelurakenteiden ja palveluiden sisällöllisen muutoksen myötä.

Monelle alalla työskentelevälle lain voimaannpano merkitsee isoja muutoksia esim. yksityöskentelyn lisääntyessä. Aito osallisuus ja osallistuminen toimeenpanoon vaikuttavat myös työhyvinvointiin.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Päivi Niemi-Laine  
puheenjohtaja

Håkan Ekström  
toimialajohtaja

Lisätietoja:

sopimustoimitsija Veikko Lehtonen

sopimustoimitsija Kalle Honkanen

erityisasiantuntija Minna Salminen

[etunimi.sukunimi@jhl.fi](mailto:etunimi.sukunimi@jhl.fi)

puh. 010 77 031(vaihde)