



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

Sosiaali- ja terveysministeriö

Toimitus: sähköpostitse ja tapaamisessa STM kanssa 16.6.2015

LAUSUNTO

1. VIITE

Lausuntopyyntö, sosiaali- ja terveysministeriö, 23.4.2015.

2. LAUSUTTAVA ASIAKIRJA

Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 2015.

3. LAUSUNTO

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jälj. ”Heta-Liitto”) kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto ja esittää ystävällisesti lausuntonaan seuraavaa.

3.1. KOMMENTTI LAUSUNNON ESITTÄMISTEKNIIKASTA

Tervehdimme ilolla mahdollisuutta antaa lausunto sähköisen lomakkeen avulla STM-internet-sivuilla. Toteamme kuitenkin, että lausuntomme on niin laaja, että emme kykene mahduttamaan sitä edes keskeiseltä sisällöltään sähköiseen lomakkeeseen. Näin ollen annamme lausuntomme näin vapaamuotoisena.



Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
www.heta-liitto.fi heta@heta-liitto.fi puh. 02 4809 2400

3.2. ALUKSI

Heta-Liiton neuvontatoiminnan ja sitä tukevan ja analysoivan tutkimustoiminnan perusteella on selvää, että työnantajamalli parhaimmillaan parhaiten turvaa vaikeavammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden. Yhtä selvää kuitenkin on, että työnantajamallin vastuuton käyttö johtaa merkittäviin ihmisoikeusongelmiin. Työnantajamallin valinta henkilölle, jolle se ei sovellu, tai joka ei sitä halua, johtaa helposti työnantajan merkittäviin taloudellisiin ja oikeudellisiin riskitilanteisiin. Niiden osalta, joille työnantajamalli muutoin on soveltuva, aiheutuu ongelmia työnantajamallin huonosta hallinnollisesta toimeenpanosta. Ennen kaikkea useimmat työnantajamallin ongelmat johtuvat, tutkimuksessammekin osoitetulla tavalla lainsäädännön aukoista. Voimassaolevassa vammaispalvelulaissa työnantajamallia koskee nimenomaisesti vain kaksi momenttia.

Nyt esitetyssä luonnoksessa työnantajamallia koskee vain muutama momentti. Joitakin uudistuksia työnantajamalliin ollaan esittämässä, esimerkiksi Heta-Liitonkin painottaman elementin siitä, että työnantajan tulee suostua työnantajamalliin. Kuitenkin, aivan keskeisiäkään asioita työnantajamallin osalta ei ole esitetty säädettäväksi lakitasolle, eikä ole esitetty muutakaan mekanismeja, joka ohjaisi vahvasti ja asianmukaisesti työnantajamallin täytäntöönpanoa sosiaalityössä. Heta-Liitto ilmaisee valtavan pettymyksensä luonnokseen tältä osin. Ottaen huomioon, että Heta-Liitto on esittänyt valtiosääntö-, työ- ja hallinto-oikeudellisesti perusteltuja ja vaikeavammaisten henkilöiden oikeudellista asemaa potentiaalisesti merkittävästi parantavia kehittämis ehdotuksia, pidämme luonnoksen esityksiä sitäkin vaatimattomampina. Edelleen, erityisesti Heta-Liitto on huolestunut, että luonnos sisältää erityisesti työoikeuden kannalta niin kyseenalaisia ehdotuksia, että ne vaarantavat vakavasti järjestelyyn liittyvien henkilöiden oikeudellista asemaa.

Heta-Liitto esittääkin yleisenä kantanaan, että lakivalmistelussa on toimittu huolimattomasti työnantajamallin säännösluonnoksia ja perusteluja kirjoitettaessa. Ensiksi, säännösluonnokset eivät täytä sitä normiauukkoa, joka työnantajamallissa vallitsee. Aivan keskeiset asiat jäisivät luonnoksen mukaisen sääntelyn puitteissa sääntelemättä. Erityisen paheksuttavaa tämä on siksi, että Korjaussarja –asiakirjassa esitettiin varsin perusteltuja säännösehdotuksia ja perusteluja, joista lainvalmistelussa olisi voitu ottaa vahvemmin inspiraatiota. Toiseksi, säännösluonnokset ja perustelut sisältävät virheellisiä, erityisesti työoikeudellisia, johtopäätöksiä, jotka olisi voitu välttää lakivalmistelun paremmalla työoikeudellisella orientaatiolla ja mahdollisilla konsultaatioilla. Kolmanneksi, säännösluonnoksessa ei ole esitetty mallia, jossa lain täytäntöönpanoa ohjattaisiin valtiojohtoisesti siten, että lain soveltaminen olisi mahdollista olla yhdenvertaisempaa eri puolella maata.

Heta-Liiton puheenjohtaja käytti puheenvuoron vammaislakityöryhmän kuulemistilaisuudessa 20.8.2013.

Heta-Liitto on syksystä 2013 kesään 2014 välisellä ajalla tehnyt omin resurssein sosiaali- ja terveysministeriöllekin luovutettu oikeustieteellinen tutkimuksen *”Vieteriukkodilemma – perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin”* (6/2014)¹. Tutkimus julkistettiin eduskunnan pikkuparlamentissa 10.6.2014 järjestetyssä tilaisuudessa, jossa tutkimusta kommentoivat oikeustieteen asiantuntijat, lainsäätäjät ja muut järjestöt. Samoin

¹ <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>.

julkistettiin *"Henkilökohtaisen avun työnantajamallin kehittämistarpeet de lege ferenda"* – asiakirja.²

Heta-Liitto kirjoitti kesän 2014 aikana omat työnantajamallin ja siihen keskeisesti kytkeytyvien lainsäädännöllisten elementtien säännösluonnokset perusteluineen.

Heta-Liiton puheenjohtaja käytti puheenvuoron vammaislakityöryhmän kuulemistilaisuudessa 20.8.2014.

Kesän 2014 aikana kirjoitettuja säännösluonnoksia käytiin läpi useitten muiden vammaisjärjestöjen kanssa työpajassa (Helsinki 25.8.2014). Työpajan kommentit huomioiden säännösluonnokset perusteluineen viimeisteltiin ja luovutettiin sosiaali- ja terveysministeriölle yhteistyössä Invalidiliitto ry kanssa 2.9.2014: *"Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja (9/2014)"*³

Heta-Liitto on 2.12.2014 pyytänyt tapaamista luovutettujen säännösehdotusten tiimoilta, koska vaikutti siltä, että keskeisiäkään työnantajamallin sääntelyn muutostarpeita oli jätetty säännösluonnoksissa huomioimatta. Heta-Liitto sai 5.12.2014 vastauksen sosiaali- ja terveysministeriöltä, jossa todettiin, että materiaali on jaettu työryhmälle, ja että sihteeristö on siihen perehtynyt. Viestissä todettiin lisäksi, että *"Tässä vaiheessa vuotta ja sekä ottaen huomioon valas-työn lisäksi ministeriössä meneillään olevan muun valmistelun meillä ei valitettavasti ole mahdollisuutta ehdottamaan toiseen tapaamiseen kanssanne. Heta-Liitolla lienee Vammaisfoorumin jäsenenä mahdollisuus perehtyä työryhmän valmistelussa oleviin lakiluonnoksiin, joista otamme mielellämme kommentteja vastaan myös kirjallisesti. Tarkoitus on alkuvuodesta vielä tarkentaa mm. henkilökohtaista apua koskevia säännösehdotuksia työryhmän päätettäväksi. (...)".*

YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3. kappaleen mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, jolla tätä sopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevista päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaissopimus on tasavallan presidentin allekirjoittamana ja jo sitä ennen sen on katsottu vakiintuneessa laillisuusvalvonnassa olevan keskeinen lähde tulkittaessa kansainvälisen oikeuden normatiivista sisältöä oikeusjärjestyksessämme.

Heta-Liiton varsinaisena jäsenenä on n. 3.000 henkilökohtaisen avun työnantajaa, joista suuri enemmistö on itse vaikeavammaisia henkilöitä. Heta-Liitto toimii vammaisjärjestösektorin kokonaisuus huomioiden varsin kapealla henkilökohtaisen avun työnantajamallin alalla. Heta-Liitto on tehnyt pitkäjänteistä työtä henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta. Työ on perustunut Heta-Liiton laajan työnantajamallin työ- ja hallinto-oikeudellisen neuvontatoiminnan lisäksi analyyttiseen ja perusteelliseen oikeustieteelliseen tutkimustoimintaan ja aktiiviseen lainsäädäntöpoliittiseen toimintaan. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin täytäntöönpanoon liittyy varsin monimutkaisia työ-, hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden hahmottaminen vaatii erityisosaamista, jota Heta-Liitossa on vuosien varrella kertynyt.

Perustuen sekä vammaislainsäädäntöpoliittiseen korrektiusvaatimukseen, vammaissopimuksen osallistamisveloitteeseen, sekä asiantuntijuuden käyttötarpeeseen Heta-Liitto katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi pitänyt ja pitää edelleen jatkossa osallistaa vammaisia henkilöitä lainsäädäntövalmisteluun suoremmin. Vammaissopimus nimenomaan edellyttää *"neuvottelemaan"*

² www.heta-liitto.fi.

³ http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf.

tiivisti” ja *”aktiivisesti osallistamaan”* vammaisia henkilöitä *”heitä edustavien järjestöjen kautta”*. Ottaen huomioon, että vammaissopimuksen tarkoitus on parantaa vammaisten oikeudellista asemaa ja selvästi tukea vammaisten ja vammaisjärjestöjen osallistamista, ei Heta-Liiton näkemyksen mukaan voida enää pitää riittävänä, että lainsäätäjä hoitaa osallistamisen pelkästään vammaisjärjestöjen kattojärjestön ja valtakunnallisen vammaisneuvoston edustuksella, muutamalla kuulemistilaisuudella, sporadisilla ja rajatuilla tapaamisilla ja *”kirjallisten kommenttien vastaanottamisella”*. Heta-Liiton näkemyksen mukaan osallistamisen uudet velvollisuudet tarkoittavat suurempaa yhteyttä vammaisiin henkilöihin, joka käytännössä tarkoittaa yksittäisten vammaisten henkilöiden kuulemista, mutta ennen kaikkea heidän järjestöjensä laajaa ja monipuolista osallistamista. Muiden kuin kattojärjestön kanssa tiiviisti neuvottelemisen ja aktiivinen osallistaminen ei ole vastakkainen toimi kattojärjestön kuulemiselle, vaan järkevä ja tarkoituksenmukainen toimenpide mahdollisimman laaja-alaisen ja temaattisesti täsmällisten näkemysten keräämiseksi. Heta-Liitto pyrkii vaikuttamaan kattojärjestön kommentointiin työnantajamallin osalta ja esimerkiksi suostumus työnantajana toimimiseen –edellytys on noussut Heta-Liiton aloitteesta myös kattojärjestön kommentointiin. On kuitenkin selvää, että kattojärjestön kommentointiin ei ole mahdollista sisällyttää yhden suppean kokonaisuuden osalta kokonaisvaltaista ja varsin yksityiskohtaista, mutta silti kaikilta osin relevanttia, kommentointia. Tämän osoittaa tämänkin Heta-Liiton lausunnon temaattinen laajuus ja yksityiskohtaisuus. Yleishuomiona osallistamisesta Heta-Liitto toteaa edellä esitetyn perusteella, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi tullut *”kirjallisten kommenttien vastaanottamisen”* ym. sijaan neuvotella Heta-Liiton kanssa tiiviimmin ja osallistanut Heta-Liittoa aktiivisemmin, varsinkin kun Heta-Liitto on itse tällaista yhteistyötä ehdottanut. Heta-Liitto on ainoa järjestö, joka jäsenyyssperusteella edustaa vaikeavammaisia henkilökohtaisen avustajan työnantajia.

3.3. TYÖNANTAJAMALLIA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSLUONNOSTEN KOMMENTOINTI

Tässä alajaksossa on kommentoitu ensin säännösluonnoksen alkupykäliä siinä määrin, kuin niillä on yhteys henkilökohtaisen avun työnantajamalliin. Heta-Liitto on yhdessä Invalidiliiton kanssa toimittanut STM:llä 2.9.2014 asiakirjan *”Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja”* – vammaislainsäädäntöpoliittisen asiakirjan, jossa on esitetty varsin seikkaperäiset työnantajamallia koskevat säännösluonnokset ja niiden perustelut. Heta-Liitto viittaa edelleen Korjaussarja-asiakirjaan ja toteaa sen ehdotusten ja arvioiden olevan edelleen suurelta osin ajankohtaisia ja oikeita. Erityisesti tämän vuoksi *”alkupykälien”* kommentoinnin osalta viittaamme Korjaussarjassa esitettyyn ja toteamme, että lausunnonalaisessa asiakirjassa ei ole nähdäksemme huomioitu Korjaussarjassamme esitettyjä varsin perusteltuja ehdotuksia, jotka liittyivät erityisesti henkilökohtaisen vapauden ottamiseen lain tarkoituksen lähtökohdaksi ja määritelmiä koskevan säännöksen omaksumiseen. Lisäksi Korjaussarjassa oli esitetty esimerkiksi vaikeavammaisten työnantajien kannalta keskeistä parannusta, eli nopeutetun muutoksenhakujen säätämistä. Työryhmän luonnoksessa ei ole esitetty myöskään vaihtoehtoisia tapoja, miten edellä mainittuja asiakokonaisuuksia muutoin olisi selvitetty tai selvennetty. Mistään ei myöskään käy ilmi, onko työryhmässä keskusteltu esittämistämme ideoista lain tarkoitukseen ja määritelmä – näkökohdista. Pidämme tätä suurena epäkohtana.

Nostamme tässä *”alkupykälien”* osalta esiin keskeisimpiä, henkilökohtaisen avun työnantajamallinkin kannalta keskeisiä elementtejä. Näiden osalta olemme siis esittäneet

näkemyksiämme Korjaussarjassa, mutta näitä ei ole työryhmän työssä, eikä loppuraportissa nähdäksemme huomioitu.

Olemme esittäneet lain tarkoitukseksi edistää, turvata ja toteuttaa vammaisen henkilön vapautta, itsemääräämisoikeutta, yksityiselämän suojaa, yhdenvertaisuutta, itsenäistä elämää ja osallisuutta. Työryhmän raportissa lain tarkoitus –säännöksessä ei ole huomioitu varsin hyvin perustellun ehdotuksemme lähtökohtia. Henkilökohtaisen vapauden nostaminen lain tarkoitukseen nostaisi vammaispalvelulainsäädännön ideologisesti ja valtiosääntöoikeudellisesti katsoen uudelle tasolle, joka korostaisi sitä, että palvelujen kautta tuetaan erityisesti myös vaikeavammaisten henkilöiden vapausoikeuksia. Pitäisimme muotoilua nykyaikaisena ja olemme pettyneitä, että lain tarkoitus –kohdassa ei ole huomioitu näkemyksiämme.

Olemme esittäneet, että lakiin tulisi määritelmiä koskeva säännös. Kuten olemme Korjaussarjassa esittäneet, määritelmäsäännös lisäisi merkittävästi sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa ja erityisesti alueellista yhdenvertaisuutta. Määritelmäsäännöksen tarpeellisuutta ei ole raportissa käsitelty siten, kuin olisi tarpeen.

Muutoksenhaun osalta olemme esittäneet, että henkilökohtaisen avun asiat käsiteltäisiin kiireellisenä oikaisuvaatimus- ja hallintolainkäyttöprosessissa. Toisin kuin hallintomenettelyssä, hallintolainkäytössä ei ole omaksuttu sääntelyä, jossa asetettaisiin vähimmäiskäsittelyaikoja. Käytössä on sen sijaan yleisempi kiireellisyysvaatimus, joka on käytössä varsin monenlaisissa asioissa. Olemme Korjaussarjassa ehdottaneet, että ottaen huomioon henkilökohtaisen avun suora yhteys perustuslain turvaamaan välttämättömään huolenpitoon, tällaisen kiireellisyysvaatimuksen säätäminen on tarpeellista. Käsitteilyaika-asioita ei ole käsitelty raportissa, edes siinä määrin, että pitkät käsitteilyajat nähtäisiin ongelmallisena tai vaikeavammaisten henkilöiden oikeusturvaa loukkaavana.

Olemme myös kiinnittäneet huomiota siihen, että henkilökohtaisen avun järjestämistapa yleisesti ja työnantajamallin järjestäminen erityisesti tulisi huomioiduksi palvelusuunnittelussa ja palvelusuunnitelmassa sekä hallintopäätöksessä. Näitä asioita ei ole nimenomaisesti raportissa käsitelty.

11 §. Henkilökohtainen apu

1. TAVANOMAINEN ELÄMÄ

Lakiluonnoksen 11 §:n 1 momentin mukaan:

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua silloin, kun hän välttämättä ja toistuvasti tarvitsee toisen henkilön apua suoriutuakseen:

- 1) päivittäisissä toimissa;
- 2) työssä, opiskelussa tai muussa osallisuutta edistävässä toiminnassa; sekä
- 3) vapaa-ajan toiminnassa tai sosiaalisessa osallistumisessa

Lakiluonnoksen 1 §:n mukaan:

Tätä lakia sovelletaan henkilöön, joka tarvitsee pitkäaikaisen vamman tai sairauden aiheuttaman toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua suoriutuakseen tavanomaisessa elämässä. Kunnan on järjestettävä tässä laissa tarkoitettuja erityispalveluja, jos vammaisen henkilö ei saa muun lain nojalla yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisia palveluja. Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jonka toimintakyky on heikentynyt pääasiassa ikääntymiseen liittyvien sairauksien ja toimintarajoitteiden johdosta.

Perustelujen (s. 111) mukaan:

Toiminnot ja tilanteet, johon apua järjestettäisiin, määräytyisivät tämän lain 1 §:n 1 momentin mukaisina tavanomaisen elämän toimintoina myös henkilökohtaisen avun kohdalla. Arvioitaessa henkilökohtaisen avun tarvetta tavanomaisesta elämästä suoriutumisessa olisi huomiota kiinnitettävä lain tarkoitukseen toteuttaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa mukaan lukien henkilön yksilöllisten valintojen kunnioittaminen, kuitenkin niin, että omien valintojen voidaan kustannusvaikutuksiltaan katsoa kuuluvan tavanomaisena pidettyyn elämään yhteiskunnassa. Tavanomaisen elämän toimintoja voitaisiin myös verrata vammattomien samaan ikäryhmään kuuluvien ja samassa elämäntilanteessa olevien henkilöiden toimintoihin.

Perustelujen (s. 87–88) mukaan:

Tavanomaisessa elämässä suoriutumiseksi annettavan avun ja tuen on turvattava perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettut ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tavanomaisessa elämässä suoriutuminen ja lain 2 §:n tavoite vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden ja osallisuuden toteuttamisesta muodostaisi kokonaisuuden, joka määrittyisi yhteiskunnassa hyväksytyjen arvojen ja toimintatapojen mukaisesti. Tavanomaisen elämässä toimintoja voitaisiin verrata vammattomien samaan ikäryhmään kuuluvien ja samankaltaisessa elämäntilanteessa olevien muiden henkilöiden toimintoihin. Ehdotetun lain mukaisia palveluja ei järjestettäisi, jos tilanne poikkeaa merkittävästi yleisen ihmisten yhdenvertaisuuden edellyttämästä tasosta ja niistä aiheutuvat kustannukset eivät ole toiminnan tavoite ja kokonaisuus huomioiden kohtuullisia.

Heta-Liitto kiinnittää edelleen (ks. Korjaussarja) huomiota tavanomaisen elämän käsitteeseen. Nykyisen vammaispalvelulain mukaan vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Työryhmän ehdotuksessa käsite on muuttunut ”tavanomaiset elämän toiminnot” > ”tavanomainen elämä”. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mihin tämä muutos perustuu ja mikä sen merkityksen on katsottu olevan. Korjaussarjassa on esitetty mainittujen sijasta ”yksilöllinen elämä”, joka mahdollistaa sinänsä asiasisällöllisesti samankaltaiset tulkinnat, kuin tavanomainen elämä, mutta jonka lähtökohta on itsenäisen elämän ideologiasta lähtevä, jota lähtökohtaa tukee esimerkiksi YK vammaissopimus. Katsomme, että tavanomaisen elämän käsite ei ole YK vammaissopimuksen kanssa sopusoinnussa. ”Tavanomaisen elämän” käsitteen käyttöönoton ongelmallisuutta korostaa se, että sitä ei ole määritelty (vrt. määrittelysäännöksen tarve). Tämä jättää näennäisesti varsin suuren harkintavallan toimeenpanovallalle. Käytännössä sosiaalityöntekijä ensiasteena arvioi, mikä on vammaisen

henkilön tavanomaista elämää ja mikä ei. Ottaen huomioon nykykokemukset toimeenpanosta, on selvää, että on tällaisen käsitteen käyttöönotto johtaisi päätöksiin, jossa suuri rooli olisi yksittäisen sosiaalityöntekijän arvoarvostelmiin perustuvat käsitykset ”tavanomaisesta elämästä”, sen sijaan että ratkaisut perustuisivat laissa säädettyihin saamisedellytyksiin. Nykyisin erityisesti ensiasteen päätöksenteossa ja oikaisuvaatimusvaiheessa tavanomaisten elämäntoimintojenkin arviointi on osoittautunut varsin arvosävytteiseksi ja tämän vuoksi, *de lege ferenda*, tulisi lainsäädännön valmistelussa keskittyä määrittämään tarkemmin saatavuus- ja korvattavuuskriteereitä, sen sijaan että keksitään uusia, vielä enemmän arvoarvostelmista sisältönsä saaviin käsitteisiin, joita ei edes laissa yritettäisi määritellä.

2. OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN APUUN ULKOMAILLA

Perusteluiden (s. 111) mukaan:

Tavanomaiseen elämään kuuluvat muun muassa työ- tai vapaa-ajan matkat. Matkojenkin osalta vertailua voidaan tehdä samaan ikäryhmään tai samassa elämäntilanteessa oleviin henkilöihin. Sosiaalihuoltolain 57 §:n perusteella sosiaalipalveluja ei järjestetä ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä. Mainittu säännös ei muuta henkilökohtaisen avun järjestämistä tavanomaiseen elämään kuuluvilla ulkomaanmatkoilla nykyisestä laista. Ehdotetun säännöksen mukaisesti henkilökohtaista apua olisi jatkossakin järjestettävä edellä kuvatuille ulkomaanmatkoille. Työhön ja opiskeluun voi henkilön yksilöllisen elämäntilanteen ja työtehtävien vuoksi sisältyä tavallista enemmänkin matkustamista.

Sosiaalihuoltolain 57 §:n mukaan: *”Henkilön kotikunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoa ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä.”*

Lain esitöiden (HE 164/2014 vp) mukaan: *”Kotikunnalla ei olisi kuitenkaan velvollisuutta järjestää sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädettäisi. Nykyään kunnasta on saatettu hakea esimerkiksi kotipalvelua ulkomaille, kun osa vuodesta oleskellaan siellä tai vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia henkilön ollessa työssä tai opiskellessa kotikunnan muuttumatta. Säännöksellä halutaan selkeyttää liikkuvuuden lisääntyessä esiintyneitä epäselviä tilanteita koskien palvelujen saantia ulkomaille. Jatkossakin poikkeuksia voitaisiin säätää erityislajeissa. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaiset edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edellyttäisivät poikkeuksien säätämistä vammaispalveluja koskevassa erityislainsäädännössä.”*

Heta-Liitto pitää huolestuttavana, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole riittävästi huomioitu sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta ulkomaille järjestettävän henkilökohtaisen avun osalta. Hallituksen esitysluonnosta koskevaan osioon otettua kirjausta siitä, että myös jatkossa henkilökohtainen apu kattaa ulkomaanmatkat, ei voida näkemyksemme mukaan pitää riittävänä. Työryhmän loppuraportista ei ensinnäkään ilmene, tarkoitetaanko sosiaalihuoltolain mukaisella oleskelulla myös lyhyempiä loma- tai työmatkoja tai missä kohtaa lomamatka muuttuu oleskeluksi ulkomailla. Tämä seikka ei ilmene myöskään sosiaalihuoltolain esitöistä. Kela edellyttää ilmoitusta, jos henkilö muuttaa ulkomaille tai oleskelee ulkomailla tavallista

lomamatkaa pidemmän ajan. Tavallista pidempi lomamatka tässä yhteydessä tarkoittaa yli 3 kuukauden matkaa. Yhtenäisen soveltamiskäytännön takaamiseksi, olisi asiaan ollut hyvä joka tapauksessa myös lakiluonnoksen perusteluissa ottaa kantaa huomioiden myös henkilökohtaisen avun perus- ja ihmisoikeuskytkennät. Sosiaalihuoltolaki joka tapauksessa sanamuotonsa mukaan edellyttää, että asiasta *säädetään* muualla. Sosiaalihuoltolain hallituksen esitys tarkentaa tämän koskevaan *erityislakeja*.

Vaikka sosiaalihuoltolain 57 § tarkoittaisikin ainoastaan pidempää ulkomailla oleskelua, olisi lainvalmistelussa kuitenkin tullut kiinnittää erityistä huomiota alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Pidämme valitettavana, että lainvalmistelussa ei ole kuunneltu kentältä tulleita viestejä kuntien eriarvoisista matkojen korvauskäytännöistä. Loppuraportissa omaksuttu näkemys henkilökohtaisen avun sitomisesta tavanomaiseen elämään onkin sangen ongelmallinen. Pidämme valitettavana myös, että loppuraportissa ei ole kiinnitetty huomiota perustuslain 19 §:n 1 momentin vaikutukseen tilanteeseen. Laissa tulisikin näkemyksemme mukaan vähintään säätää sosiaali- ja terveysministeriön tai vastaavan tahon velvoitteesta antaa tarkempia ohjeistuksia yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, mikäli itse lakiin ei olla valmiita ottamaan tarkempia säännöksiä.

Loppuraportin (s. 12–13) mukaan:

Uudistuksen laajuuden sekä siihen vaikuttavien muiden hankkeiden keskeneräisyyden vuoksi uudistus vaatii vielä jatkovalmistelua ainakin seuraavien asiakokonaisuuksien osalta:

(...)

- Vammaispalvelujen järjestäminen ulkomaille pidempiaikaisen oleskelun tilanteessa kuten opiskeluun liittyvässä vaihdossa tai työharjoittelussa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi

Pidämme erittäin tärkeänä, että yllä olevaan seikkaan kiinnitetään riittävällä tavalla jatkovalmistelussa huomiota. Sosiaalihuoltolain uudistus joka tapauksessa vaikuttaa oikeuteen saada pidemmän ulkomailla oleskelun ajalta sosiaalipalvelua, jos tästä ei ole nimenomaisesti säädetty erityislaissa. Pidämme valitettavana, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole kiinnitetty tähän seikkaan huomiota jo sosiaalihuoltolain säätämisen yhteydessä. Näkemyksemme mukaan vammaispalvelulakia olisi tullut jo sosiaalihuoltolain voimaantulon yhteydessä muuttaa.

12 §. Henkilökohtaisen avun toteuttaminen.

1. HUOLTAJAN TAI LAPSEN MUUN LAILLISEN EDUSTAJAN TOIMIMINEN TYÖNANTAJANA

Lakiluonnoksen 12 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan:

Henkilökohtainen apu voidaan toteuttaa käyttäen seuraavia toteuttamistapoja:

- 1) *työnantajamalli*, jossa vammainen henkilö tai vammaisen lapsen huoltaja tai lapsen muu laillinen edustaja toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana

Perustelujen (s. 113) mukaan:

Pykälässä säädettäisiin henkilökohtaisen avun toteuttamistavoista, toteuttamisessa huomioitavista seikoista sekä kustannusten korvaamisesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin henkilökohtaisen avun järjestämisestä *työnantajamallilla*, jossa vammainen henkilö toimisi avustajan työnantajana. Työnantajana voisi toimia myös vammaisen lapsen huoltaja tai muu lapsen laillinen edustaja. Aikuisten vammaisten henkilöiden puolesta ei työnantajana voisi toimia kukaan toinen henkilö. Työnantajana toimimista on haluttu rajoittaa työnantajan vastuuseen sekä työn johtoon ja valvontaan liittyvien epäselvyyksien takia. Säännös olisi muilta osin samansisältöinen kuin voimassa olevassa vammaispalvelulaissa.

Voimassa oleva vammaispalvelulaki ei tunne henkilökohtaisen avun järjestämistapaa, jossa työnantajana toimii vammaisen henkilön puolesta toinen luonnollinen henkilö. Kyseinen henkilökohtaisen avun järjestämistapa on kuitenkin yleisesti käytössä eri puolilla Suomea. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa lapsen tai nuoren henkilökohtaisen avun saamisedellytykseksi on asetettu huoltajan toimiminen työnantajana, mutta huoltaja ei itse kuitenkaan haluaisi ottaa työnantajan asemaa ja vastuuta. Esimerkiksi Heta-Liiton neuvontatoiminnan kautta on tullut ilmi tällaisia tapauksia. Vaikka mainittu ongelma poistuukin, jos lakiluonnoksessa ehdotetun tavoin säädetään suostumuksesta työnantajamallin valitsemisen edellytyksenä, sisältää kyseinen järjestämistapa kuitenkin edelleen useita avoimia oikeudellisia kysymyksiä.

Heta-Liitto pitääkin erikoisena, että työryhmä on valmis kodifioimaan kyseisen järjestämistavan ilman, että sen oikeudellisia ulottuvuuksia on riittävällä ja asianmukaisella tavalla selvitetty. Perusteluihin kirjattu rajausta siitä, missä tilanteissa muu luonnollinen henkilö voi toimia työnantajana, ei poista mallin avoimia oikeudellisia kysymyksiä. Näkemyksemme mukaan työryhmän olisi tullut selvittää ainakin seuraavat seikat valmistelutyön yhteydessä:

- Miten toimitaan tilanteessa, jossa vammainen lapsi on tyytymätön työnantajan toimintaan? Miten vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen avun tarkoituksen toteutuminen turvataan tällöin? Entä miten turvataan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattu oikeus saada mielipiteensä huomioiduksi iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla?

- Työnantajaksi ryhtyvän oikeusturva ja muut perusoikeudet? Luonnoksessa ei ole käsitelty esimerkiksi isännänvastuuseen liittyviä ongelmallisia kysymyksiä.

- Tuleeko huoltajasta tai muusta laillisesta edunvalvojasta sosiaalihuollon asiakas hänen ryhtyessään työnantajaksi alaikäisen vammaisen henkilön puolesta?

Laadukas lainvalmistelu edellyttää, että ehdotettujen säännösten vaikutukset ja perusoikeuskytkökset on asianmukaisesti selvitetty.

2. VAMMAISEN HENKILÖN MIELIPITEEN HUOMIOIMINEN HENKILÖKOHTAISEN AVUN TOTEUTTAMISTAVAN VALINNASSA

Lakiluonnoksen 12 §:n 2 momentin mukaan:

Henkilökohtainen apu on toteutettava vammaiselle henkilölle sopivalla ja hänen yksilöllisen elämäntilanteensa edellyttämällä tavalla siten, että se edistää hänen itsenäistä suoriutumistaan sekä itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden toteutumista. Henkilökohtaisen avun toteuttamistapoja voidaan yhdistellä niin, että kokonaisuus vastaa parhaiten vammaisen henkilön avun tarpeeseen.

Perustelujen (s. 114) mukaan:

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä periaatteista, jotka ohjaavat henkilökohtaisen avun toteuttamista. Lainkohdan mukaan henkilökohtainen apu olisi toteutettava vammaiselle henkilölle sopivalla ja hänelle tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että henkilökohtaisen avun tarkoitus toteutuu 11 §:n 2 momentin mukaisesti. Henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa valittaessa on otettava huomioon mm. vammaisen henkilön mielipide, hänen yksilöllinen elämäntilanteensa, avun tarpeen määrä, avun luonne ja sisältö, selviytykö vammaisen henkilö työnantajan tehtävistä ja vastuusta jne. Henkilökohtaisen avun kustannukset eivät saa olla yksin ratkaisevassa asemassa toteuttamistapaa valittaessa.

Heta-Liitto pitää ongelmallisena, että lakiluonnokseen ei ole otettu säännöstä siitä, että henkilökohtaisen avun valinnassa tulee huomioida vammaisen henkilön oma mielipide. Perusteluihin otettua kirjausta ei voida pitää tässä suhteessa riittävänä. Voimassa olevan vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Se, että työnantajamallia koskeva valinta kytketään kykyyn selviytyä työnantajajuudesta, ei poista tarvetta säätää laissa myös siitä, että henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa tulee huomioida vammaisen henkilön oma mielipide.

Heta-Liitto pitää lisäksi erittäin tärkeänä, että laissa myös turvataan henkilökohtaisen avun työnantajamalli. Työnantajamalli tulisi olla valittavissa aina, kun malli soveltuu ja vammaisen henkilö lisäksi haluaa toimia työnantaja. Näiden edellytysten täyttyessä työnantajamalli takaa

lähtökohtaisesti parhaiten vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumisen. Tämän vuoksi laissa tulee täsmällisesti säätää siitä, että kunnassa tulee aina olla henkilökohtaista apua saatavana työnantajamallilla ja lisäksi avustajapalveluna eli joko ostopalveluna tai kunnan omana palvelutuotantona.

Pidämme ongelmallisena myös edellä kuvattua loppuraportin perusteluosioon otettua mainintaa siitä, että henkilökohtaisen avun kustannukset eivät saa olla yksin ratkaisevassa asemassa toteuttamistapaa valittaessa. On syytä muistaa, että kyse on vammaiselle henkilölle välttämättömästä palvelusta, joka tuotetaan muun ohella vammaisen henkilön kodissa. Tämän vuoksi vammaisen henkilön omalle mielipiteelle henkilökohtaisen avun järjestämistavasta tulisi edelleen antaa erityistä merkitystä. Vammaispalvelulain vuoden 2009 muutoksen esitöissä (HE 166/2008 vp) on korostettu, että esityksen tavoitteena on vahvistaa vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta muun muassa ottamalla vammaisen henkilön mielipiteen entistä vahvemmin huomioon palveluja ja tukitoimia suunniteltaessa ja niitä päätettäessä. Hallituksen esityksen 166/2008 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa:

”Erityisesti kun on kyse sellaisista palveluista tai tukitoimista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, olisi ensisijaisesti otettava huomioon vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta. Edellä tarkoitettuja tilanteita liittyy muun muassa henkilökohtaisen avun ja asumiseen liittyvien palveluiden järjestämiseen.”

Pidämme valitettavana, että nämä näkökohdat eivät heijastu kaikilta osin työryhmän loppuraporttiin. Vaikka asiakkaan oma mielipide tulee välillisesti esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin nojalla huomioitavaksi, pidämme silti perusteltuna, että maininta tästä löytyy nimenomaisesti myös erityislainsäädännössä. Tätä voidaan pitää myös perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuksien mukaisena.

3. HENKILÖKOKHTAISEN AVUN JA KOTIAVUN SUHDE

Perustelujen (s. 114) mukaan:

Pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun toteuttamistapoja voidaan yhdistellä niin, että kokonaisuus vastaa parhaiten vammaisen henkilön avun tarpeeseen ottaen huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja etu. Kaikkia pykälän 1 momentin mukaisia henkilökohtaisen avun toteuttamistapoja voitaisiin siten yhdistellä toisiinsa sekä muihin ehdotetun lain ja muun sosiaalihuollon lainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin, jos se on tarkoituksenmukaista asiakassuunnitelmassa määritelty avuntarve ja vammaisen henkilön etu huomioon ottaen. Esimerkiksi vammaisen henkilön asumista tukevia palveluja voitaisiin täydentää henkilökohtaisella avulla, jos nämä palvelut eivät riittävästi turvaa vammaisen henkilön tarvitsemia palveluja kodin ulkopuolella. Tämän lisäksi kunta voi täydentää vammaiselle henkilölle myönnetyn henkilökohtaisen avun kokonaisuutta sosiaalihuoltolain mukaisilla kotipalveluilla tai kotihoitolla sekä omaishoidolla jos sitä on pidettävä vammaisen henkilön edun mukaisena.

Heta-Liitto pitää tärkeänä, että laki ja sen perustelut yksiselitteisesti takaavat oikeuden henkilökohtaiseen apuun aina, kun lakiin kirjatut myöntämisedellytykset täyttyvät. Perustelujen viimeinen virke jääkin merkitykseltään epäselväksi. Pidämme tärkeänä, että lailla tai sen perusteluilla ei mahdollisteta tulkintaa henkilökohtaisen avun korvaamisesta osittain kotiavulla. Lain perusteluissa tulisikin selkeästi tuoda esiin esimerkiksi se, että mikäli kunta järjestää henkilökohtaista apua omana palvelutuotantonaan, tulee henkilökohtaisen avun laissa säädetyn tarkoituksen toteutua riippumatta siitä, millä tavalla oma palvelutuotanto on järjestetty. Kohdan ongelmallisuutta ei poista se, että sama toteamus löytyy myös hallituksen esityksestä 166/2008 vp.

4. OMAINEN AVUSTAJANA

Lakiluonnoksen 12 §:n 2 momentin mukaan:

Henkilökohtaisena avustajana voi erityisestä syystä toimia vammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö, jos se on vammaisen henkilön edun mukaista.

Perustelujen (s. 115) mukaan:

Kun vammaisen henkilö on täysi-ikäinen, edellyttää omaisen tai muun läheisen palkkaaminen avustajaksi hänen suostumustaan.

Heta-Liitto korostaa, että YK:n yleissopimuksessa lasten oikeuksista (12 artikla) on taattu lapselle oikeus ilmaista mielipiteensä kaikissa itsesään koskevista asioissa sekä edellytetty, että mielipiteet myös huomioidaan lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Myös alaikäisen vammaisen henkilön kohdalla tulisikin näkemyksemme mukaan olla suostumus siihen, palkataanko omainen tai muu läheinen henkilö henkilökohtaiseksi avustajaksi, jos lapsen ja ikä kehitystaso huomioon ottaen tätä on pidettävä asianmukaisena. Lain perusteluja olisi syytä tältä osin täsmentää.

5. KULUJEN KORVAAMINEN

Lakiluonnoksen 12 §:n 3 momentin mukaan:

Kunnan on korvattava työnantajamallissa työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut työnantajana toimimisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut. Lisäksi kunnan on korvattava riippumatta henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta välttämättömät ja kohtuulliset henkilökohtaisen avun käyttämisestä aiheutuvat kulut. Asiakassuunnitelmaan on kirjattava henkilökohtaisen avun käyttämisestä aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa.

Heta-Liitto pitää valitettavana, että lainvalmistelussa ei ole huomioitu perustuslain edellytyksiä kulujen ja kustannusten korvaamista koskevista säännöksistä ja niiden perusteluissa. Olemme tuoneet jo aiemmin sosiaali- ja terveysministeriölle esiin perustuslain 19 §:n 1 momentin

asettamat edellytykset henkilökohtaisen avun ja erityisesti sen työnantajamallin sääntelylle.⁴ Henkilökohtaisessa avussa ja sen työnantajamallissa kulujen korvaamisessa on analogisesti huomioitava myös perustuslakivaliokunnan toimeentulotukea koskeva lausuntokäytäntö (ks. PeVL 31/1997 vp ja PeVL 20/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimeentulotukijärjestelmältä riittävää kattavuutta ja siitä annettavilta säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä. Nähdäksemme ei ole olemassa perusteita, miksi henkilökohtaista apua koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin tässä suhteessa arvioida toisin.

Erityistä painoarvoa on annettava henkilökohtaisen avun työnantajamallin poikkeuksellisuudelle. Työnantajan vastuiden vuoksi kunnan ja vammaisen henkilön välinen oikeussuhde tulee olla riittävästi säännelty. Niukat ja väljät säännökset ovat nykyisen vammaispalvelulain olemassa olon aikana johtaneet Heta-Liiton neuvontatoiminnan kautta saatujen tietojen perusteella useisiin oikeudenmenetyksiin ja jopa vakaviin oikeusturvan loukkauksiin. Heta-Liiton näkemyksen mukaan kulujen korvattavuutta koskevat säännökset tulee perusteellisesti lakiuudistuksen yhteydessä uudistaa.

Heta-Liitto pitää valitettavana myös sitä, että lainvalmistelussa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Olemme toistuvasti tuoneet esiin kuntien erilaisiin ohjeistuksiin ja korvausperusteisiin liittyviä ongelmia myös sosiaali- ja terveysministeriön suuntaan. On selvää, että erityisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanoon on tehtävä lakiuudistuksen yhteydessä muutoksia. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että kuntien henkilökohtaisen avun ja sen työnantajamallin toimeenpano toteuttaa yhdenvertaisuuden vaatimukset.

Lakiluonnoksen mukaan työnantajamallissa kuluja korvataan kolmella eri perusteella:

1. työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset
2. muut työnantajana toimimisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut
3. välttämättömät ja kohtuulliset henkilökohtaisen avun käyttämisestä aiheutuvat kulut (myös muille kuin työnantajamallissa oleville)

Henkilökohtaisen avun käyttämisestä aiheutuvat kulut koskevat lakiluonnoksen mukaan kaikkia henkilökohtaisen avun järjestämistapoja. Perustelujen (s. 116) mukaan välttämättömiä ja kohtuullisia henkilökohtaisen avun käyttämisestä aiheutuvia kuluja ovat esimerkiksi avustajan matkakustannukset sekä tietyt jatkuvaluontoiset kulut. Riittävänä ei yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta voida kuitenkaan pitää sitä, että asiakassuunnitelmaan otetaan lakiluonnoksen 12 §:n 3 momentin mukaisesti kirjaus siitä, mitä kuluja kyseisen lainkohdan perusteella yksittäisen asiakkaan tapauksessa korvataan. Arviointi jää tällöin yksittäisten sosiaalityöntekijöiden varaan. Malli mahdollistaakin erilaisten käytäntöjen jatkumisen eri kuntien välillä.

⁴ Ks. <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>; http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf

Perustelujen (s. 116–117) mukaan:

Kulujen korvaamisessa on otettava huomioon, että henkilökohtaisen avun käytön tulee olla asiakkaalle maksutonta eikä se saa aiheuttaa asiakkaalle kustannuksia. Tämä on periaatteena myös voimassaolevassa lainsäädännössä.

Kyseinen kirjaus ei Heta-Liiton näkemyksen mukaan riitä varmistamaan vammaisen henkilön oikeusturvaa työnantajamallissa eteenkään, kun perusteluissa ei selkeällä tavalla oteta kantaa etukäteen korvattavuuden ensisijaisuudesta. Maksuttomuuden tulee käsittää myös välillinen maksuttomuus. Heta-Liitto pitääkin erityisen huolestuttavana siitä, että lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota henkilökohtaisen avun maksuttomuuden tosiasialliseen toteutumiseen työnantajamallissa, vaikka viitteitä tähän liittyvistä ongelmista on nykyisen lain toimeenpanon osalta useita.

Heta-Liiton neuvontatoimintaan tulee jatkuvasti yhteydenottoja esimerkiksi työterveyshuollon järjestämisestä. Edelleen useissa tapauksissa työnantaja joutuu maksamaan työterveyshuollon järjestämisestä johtuvat maksut ensin itse. Korvauksen kunnalta saa yleensä tällöin vasta sen jälkeen, kun työnantajana toimiva vammaisen henkilö on hakenut Kela-korvauksen. Koska Kela-korvaukset myönnetään kalenterivuositain, saattaa vammaisen henkilö joutua odottamaan rahojen palautumista pitkänkin aikaa. Kaikilla ei myöskään ole mahdollisuutta itse vastata työterveyshuollon makuista, jolloin työterveyshuolto saattaa jäädä kokonaan järjestämättä. Tilanne on paitsi kohtuuton, myös perustuslain vastainen.

Työntekijän lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat lakisääteisiä maksuja. Etenkin lakisääteisten maksujen kohdalla on kiinnitettävä huomiota siihen, että työnantajalla on aina halutessaan mahdollisuus saada nämä korvatuksi etukäteen tai esimerkiksi valtakirjalla suoraan kunnan maksettaviksi. Oikeus välttämättömään huolenpitoon ei toteudu, jos vammaisen henkilö joutuu sijoittamaan omia varojaan saadakseen lakisääteiset työnantajavelvoitteet asianmukaisesti hoidettua tai jos hän joutuu oikeudelliseen vastuuseen sen vuoksi, että hänellä ei ole itsellään ollut varoja huolehtia näistä velvoitteista. Työnantajamallin valinnan edellytyksenä ei voi myös olla jatkossakaan henkilön kyky vastata taloudellisesti työnantajavelvoitteista. Lainsäätäjän on pidettävä huoli siitä, että lainsäädäntö ei myöskään johda välilliseen syrjintään. Myös muiden kuin lakisääteisten kustannusten osalta tulisi olla mahdollisuus saada kulut korvatuiksi etukäteen aina, kun se on käytännössä mahdollista.

Perustelujen (s. 116) mukaan:

Kun henkilökohtaisen avustajan läsnäolon tarve kattaa suuren osan tai koko vuorokauden, voi vammaiselle henkilölle aiheutua tästä jatkuvia kuluja. Tällaisia voi syntyä esimerkiksi, työturvallisuuden ja työterveyshuollon huomioimisesta. Jatkuvien kulujen osalta korvausta arvioitaessa on huomioitava kulun välttämättömyys ja kohtuullisuus kuten muidenkin kulujen osalta. Kulujen välttämättömyys ja kohtuullisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti ja periaatteista ja rajoituksista tulisi sopia etukäteen henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa arvioitaessa. Jatkuvien kulujen osalta esimerkiksi avustajan suojavälineet tai työnantajan ottama vastuuvakuutus avustajan aiheuttamien vahinkojen varalta voitaisiin katsoa jatkuviksi avustajasta aiheutuviksi kuluiksi.

Näkemyksemme mukaan on erittäin tärkeää, että luonnoksista ilmenee selkeästi, että lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä tai lakisääteisestä työsuojelusta aiheutuvat kustannukset ovat nimenomaisesti lakisääteisiä kustannuksia, joiden osalta ei voida arvioida välttämättömyyttä ja kohtuullisuutta. Perustelujen teksti on tällaisenaan harhaanjohtava. Heta-Liiton neuvontatoiminnan yhteydessä saatujen tietojen valossa kunnissa ei ole riittävästi ymmärretty lakisääteisen työterveyshuollon ja työsuojelun edellytyksiä.

6. AVUSTAJAN MATKAKUSTANNUKSET

Perustelujen (s. 116) mukaan:

Henkilökohtaista apua voi olla tarpeen järjestää tavanomaiseen elämään kuuluvien koti- tai ulkomaille suuntautuvien loma- ja työmatkojen ajaksi, jolloin avustajan matkakuluista tulisi maksaa 2 momentin perusteella korvausta. Matkojen osalta on kuitenkin arvioitava matkan tavanomaisuutta verrattuna vammattomaan vastaavassa tilanteessa olevaan henkilöön ja yleiseen elämäkokemukseen kuten edellä 11 §:n 1 momentin perusteluissa on todettu. Tämä tarkoittaisi sitä, että ulkomaanmatkan pituus, sen tarkoitus ja ulkomaille oleskelun määrä tai toistuvuus vuodessa olisi arvioitava vastaavassa tilanteessa oleviin ja samaan ikäluokkaan kuuluviin verrattuna kansalaisten käyttäytymiseen.

Avustajan matkakustannusten korvattavuuden sitominen ”vastaavassa tilanteessa oleviin ja samaan ikäluokkaan kuuluihin” on varsin ongelmallista. Miten toimitaan, jos henkilö ei täytä näitä edellytyksiä, mutta matka muutoin on ”tyypillinen” jonkun toiseen ikäryhmään tai tilanteessa olevan henkilön elämässä. Kuvitellaan esimerkiksi tilanne, jossa myöhemmällä iällä yliopisto-opinnot aloittanut vammaisen henkilö haluaa lähteä mukaan muutaman viikon kestäväälle ainejärjestön järjestämälle opintomatkalle. Jos lähtökohtana on vertaaminen sekä samassa tilanteessa oleviin että samaan ikäluokkaan kuuluihin kansalaisiin, onko kyseisellä henkilöllä kyseisen lakiluonnoksen ja sen perustelujen nojalla oikeus henkilökohtaiseen apuun ja avustajien matkakustannusten korvaamiseen?

Henkilökohtaisen avun tulisi mahdollistaa vammaisen henkilön itsenäinen elämä ja yhdenvertaisuus. Lähtökohtana tulee olla perustuslain 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Myös avustajan matkakustannusten korvaamisessa tulee lähtökohtana olla kyseinen säännös, ei vertailu ”keskivertokansalaiseen”.

Lainsäädännöllä ei tule eikä voida kaventaa perusoikeuksien sisältöä. Heta-Liitto on jo aiemmin tuonut esiin, että perustuslain 19 §:n 1 momentti myös vaikuttaa merkittäväällä tavalla henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja sen työnantajamalliin. Ihmisarvoinen elämä voidaan perustellusti sitoa kulloinkin vallitsevaan kulttuuriin. Näin ollen myös tiettyjä rajoituksia sille, mitä voidaan pitää välttämättömänä, voidaan lähtökohtaisesti lainsäädännössä asettaa. Yksittäisen ihmisen tilanteen vertaaminen ”tilastolliseen keskiarvokansalaiseen” saattaa kuitenkin johtaa siihen, että oikeus välttämättömään huolenpitoon ei tosiasiallisesti toteudu. Rajoitus saattaa johtaa myös siihen, että myöskään vammaisten henkilöiden välinen yhdenvertaisuus ei toteudu. Ne, jotka elävät suhteessa omaan

verrokkiryhmäänsä ”tavanomaista” elämää saavat tällöin lähtökohtaisesti muita tehokkaammin tai varmemmin perustuslaissa turvatus välttämättömän huolenpidon.

7. PALKKAHALLINNON JÄRJESTÄMINEN

Perustelujen (s. 118) mukaan:

Työnantaja voi valtuuttaa kolmannen osapuolen hoitamaan työnantajalle kuuluvia tehtäviä, kuten palkanmaksun, työterveyshuollon järjestämisen tai työvuorojen tekemisen taikka siirtää työnjohdon sijaiselleen. Kunnat voisivat siten edelleen ottaa vastattavakseen edellä mainittuja tehtäviä vammaisen henkilön tai hänen puolestaan työnantajana toimivan puolesta, mikäli sekä kunta että työnantajana toimiva henkilö näin sopisivat. Kunta ei voi yksipuolisesti velvoittaa työnantajaksi ryhtyvää siirtämään työnantajan velvollisuuksia, kuten esimerkiksi palkkahallintoa osoittamalleen toimijalle. Työsopimuslain mukaisesti työnantajan oikeuksien ja vastuiden siirrosta tulee aina sopia erikseen ja molempien osapuolien suostumuksella. Työnantajan oikeuksien ja velvollisuuksien siirrosta tulisi aina tehdä kirjaus asiakassuunnitelmaan. Asiakassuunnitelmaan tulisi selvyiden vuoksi aina kirjata myös se, miten henkilökohtaisen avun palkkahallinto järjestetään.

Heta-Liitto pitää erittäin ongelmallisena ja huolestuttavana, että lainvalmistelussa ei ole huomioitu nykyistä ongelmallista tilannetta palkkahallinnon järjestämisessä henkilökohtaisen avun työnantajamallissa. Edelleen joissakin kunnissa henkilökohtaisen avustajan työnantaja joutuu itse vastaamaan palkan tilityksestä. Vaikuttaa myös siltä, että joissakin kunnissa olisi taloudellisista syistä viime aikoina ryhdytty purkamaan työnantajien palkkahallintoa. Tilanne on perustuslain vastainen. Se, että työnantaja joutuu itse vastaamaan palkan ja verojen tilityksistä vaarantaa tietyissä tilanteissa oikeuden välttämättömän huolenpidon toteutumiseen. Tällä tavoin järjestettyä sosiaalipalvelua ei voida myöskään pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla riittävänä. Nykypäivän yritysmaailmassakin palkkahallintoon liittyvät palvelut hankitaan ammattilaisilta. Tilanteen korjaaminen onkin ensisijaisesti lainsäätäjän tehtävä, sillä voimassa olevan vammaispalvelulain avoimet ja niukat säännökset voidaan nähdä yhtenä keskeisenä ongelman lähteenä. Olemme tuoneet huolestumme tilanteesta sekä korjaus ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon useaan otteeseen.⁵ Keväällä 2015 olemme jättäneet Eduskunnan oikeusasiamiehelle kantelut Kemin ja Lohjan vammaispalveluista. Kummassakin kaupungissa on ollut ongelmia palkkahallinnon järjestämisessä. Kyseisissä kunnissa kaikilla työnantajana toimivilla vaikeavammaisilla henkilöillä ei joko ole ollut oikeutta saada palkkahallintoa tilitoimiston tai kunnan palkanlaskennan kautta järjestetyksi tai kyseinen kunta on ryhtynyt purkamaan palkanmaksun hallinnollisia järjestelyjä. Kyseiset paikkakunnat ovat kuitenkin vain esimerkkejä ongelmista.

Lailla tuleekin varmistaa työnantajana toimivan henkilön oikeus saada halutessaan palkkahallinto järjestetyksi henkilökohtaisen avun työnantajamallissa. Samalla lainvalmistelussa tulee huomioida nykyiset sekavat ja kirjavat käytännöt. Niissä kunnissa, joissa palkkahallinto on järjestetty, on usein ongelmia siihen liittyvien oikeussuhteiden ja niiden vaikutusten

⁵ <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>;
http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf

ymmärtämisessä. Kunnat saattavat tarjota ainoana vaihtoehtona joko omaa palkkahallintoaan tai tiettyä kunnan valitsemaa tilitoimistoa, jonka kanssa kunta on myös usein tehnyt sopimuksen. Vahingonkorvaussuhteet jäävät usein epäselviksi, minkä lisäksi palkanlaskenta ei tällöin tapahdu työnantajan lukuun. Palkanlaskennasta hoitava taho hoitaakin palkkaa koskevat määräykset usein kunnan määräysten mukaan. Pahimmassa tapauksessa tiettyjä kulueriä jätetään tällöin maksamatta ilman viranhaltijan tekemää muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Tilannetta tulisikin lainvalmistelun yhteydessä tarkastella myös suhteessa julkisen vallan käyttöön ja viranhaltijan velvollisuuksiin.

Palkanlaskennassa ongelmaksi ei ole kuitenkaan osoittautunut ainoastaan se, että työnantajalle ei ole annettu oikeutta saada palkanlaskenta ammattilaisten järjestettäväksi. Monissa kunnissa on ollut ongelmia myös esimerkiksi lain tai TES:n mukaisen palkanmaksuaikataulun noudattamisessa. Heta-Liitto on ollut yhteydessä useisiin kuntiin, joissa ei ole mahdollistettu sitä, että Heta-Liittoon kuuluva työnantaja voi noudattaa Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen mukaista palkanmaksuaikataulua. Useissa kunnissa on vaikuttanut olevan vaikeuksia ymmärtää, että kunta ei voi hallintopäätöksellään ohittaa työlainsäädännön tai työnantajaa sitovan työehtosopimuksen palkanmaksua koskevia määräyksiä. Sosiaalipalvelun lainmukaisuuden valvonta ei voi jäädä kansalaisjärjestöjen varaan, eikä järkevänä voida pitää toimintaa, jossa olemme jatkuvasti pakotettuja tekemään kanteluja laillisuusvalvojille kuntien toiminnasta. Lainsäätäjällä on velvollisuus puuttua tilanteeseen, minkä ohella sosiaali- ja terveysministeriön tulisi näkemyksemme mukaan ottaa vastuuta henkilökohtaisen avun täytäntöönpanon valvonnasta.

Perusteluihin otettu mainintaa siitä, että asiakassuunnitelmaan tulisi selvyiden vuoksi kirjata, miten palkkahallinto järjestetään, ei voida pitää työnantajana toimivan henkilön oikeusturvan varmistamiseksi riittävänä. Heta-Liitto ihmetteleeikin työryhmän haluttomuutta saattaa työnantajamallia koskeva lainsäädäntö perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämälle tasolle. Palkkahallintoon liittyvien asioiden järjestäminen asianmukaisesti ja laillisesti ei lisää juurikaan henkilökohtaisen avun kustannuksia. Sen sijaan palkkahallinnon asianmukainen toteutuminen on sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Parhaimmassa tapauksessa sääntelyn lisääminen päinvastoin vähentää kustannuksia, sillä tällä hetkellä osassa kunnista on palkanmaksun järjestelyihin liittyvä aikapommi tikittämässä. Selvitystemme mukaan valitettavan yleistä edelleen on, että kunnan eivät mahdollista sitä, että Heta-Liittoon kuuluva työnantaja voi noudattaa Henkilökohtaisia avustajia koskevan valtakunnallisen työehtosopimuksen mukaista palkanmaksuaikataulua. Monissa kunnissa palkka maksetaankin kaksi viikkoa – kuukausi myöhässä. Tällaisessa tilanteessa työntekijälle saattaa syntyä oikeus purkaa työsuhde. Työsopimuslain 12 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan: *Jos työntekijä on purkanut työsopimuksen 8 luvun 1 §:ssä säädetyllä perusteella, joka on johtunut työnantajan tahallisesta tai huolimattomasta menettelystä, työnantaja on määrättävä maksamaan korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä.* Selvää on, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan mukaista ei ole, jos hän joutuu kunnan toiminnan vuoksi edellä kuvattuun vastuuseen, vaikka kunnalla katsottaisiinkin olevan velvoite aiheutuneen vahingonkorvaamiseen.

Korostamme vielä, että Heta-Liitto katsoo, että oikeudesta palkkahallintoon on säädettävä nimenomaisesti, eikä 13 §:ssä esitetty ohjaus- ja auttamisvelvoitteen laajentaminen riitä korjaamaan nykytilanteeseen liittyviä vakavia oikeusturvaongelmia.

Perustelut vaikuttavat myös sisältävän vääriä tai harhaanjohtavia työoikeudellisia käsityksiä. Työterveyshuollon järjestämisvastuuta ei käsityksemme mukaan voi valtuutuksella tai sopimuksella siirtää. Lailla tulee sen sijaan taata työnantajalle halutessaan oikeus saada apua ja ohjausta työterveyshuollon järjestämisessä.

Korostamme myös, että esimerkiksi palkkahallinnon järjestämisessä ei ole kyse sellaisesta työnantajan velvoitteesta, jonka siirtämiseen tarvittaisiin työntekijän suostumus. Työntekijän suostumus vaadittaisiin, jos samalla vaihtuisi se taho, jolta työntekijä voi oikeudellisesti vaatia palkkasaataviaan. Palkkahallinnon järjestäminen ei kuitenkaan tätä merkitse. Pidämme huolestuttavana lakiin päätyneitä virheellisiä ja harhaanjohtavia kirjauksia. Työnantajamalliin liittyvän lainsäädännön valmistelun ja täytäntöönpanoon ohjaamiseen tulee jatkossa kiinnittää nykyistä kattavammin huomiota.

8. SIIAISJÄRJESTELYT

Lakiluonnoksen 12 §:n 4 momentin mukaan:

Asiakassuunnitelmaan ja henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen on kirjattava henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteissa.

Perustelujen (s. 117) mukaan:

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että asiakassuunnitelmaan sekä henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen olisi kirjattava henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen toteuttaminen. Henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa valittaessa ja toteutettaessa on arvioitava sitä, kuinka henkilökohtainen apu järjestetään avustajan äkillisissä tai ennalta suunnitelluissa poissaoloissa ja esimerkiksi lomien aikana. Sijaisjärjestelyjen suunnittelu ja toteutus on huomioitava sitä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin mitä tärkeämpi henkilökohtainen avustaja on vammaisen henkilön jokapäiväisestä elämästä suoriutumiselle. Käytännössä vammaisen henkilö voi jäädä joissakin tapauksissa liikuntakyvyttömän kotiinsa tai hänen henkensä voi olla vaarassa, mikäli avustajan sijaisjärjestelyt eivät toimi saumattomasti myös äkillisissä avustajan poissaolotilanteissa. Asiakkaan on saatava tieto siitä, mihin hän on oikeutettu ja millaiset sijaisjärjestelyt ovat kiireellisissä tapauksissa mahdollisia, jotta hän voi osallistua hänelle parhaiten soveltuvan toteuttamistavan valintaan. Sijaisjärjestelyjen toteutus on kirjattava henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen. Tällä hetkellä asiasata ei ole säännelty, mutta sijaisjärjestelyt tulisi nykyiselläänkin huomioida.

Heta-Liitto pitää erittäin tärkeänä, että lakiuudistuksessa huomioidaan henkilökohtaisen avun saumaton toteutuminen myös avustajan poissaolotilanteissa. Henkilökohtainen apu turvaa

perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään hoivaan ja huolenpitoon. Subjektiivisena, perustuslakiin kirjattuna oikeutena se ohjaa myös tavallista lainsäädäntöä. Tämä subjektiivinen oikeus ei poistu esimerkiksi vakituisen työntekijän poissaolotilanteesta. Tällä hetkellä kunnissa ei kuitenkaan ole huomioitu riittävästi henkilökohtaisen avun toteutumista työntekijän tai avustajan poissaolotilanteissa. Nykyinen vammaispalvelulaki onkin tässä suhteessa riittämätön, koska se ei aseta kunnille täsmällisiä velvoitteita. Tilanne tulee lakiuudistuksen yhteydessä korjata perustuslain edellyttämälle tasolle.

Heta-Liiton näkemyksen mukaan onkin erittäin tärkeää, että työryhmä on huomionnut sijaisjärjestelyt lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa. Lain sanamuodon tulee kuitenkin selkeämmin turvata vammaisen henkilön ehdoton oikeus hänelle myönnettyyn henkilökohtaiseen apuun myös avustajan poissaolotilanteissa. Perusteluilla ei voida tässä suhteessa korvata puutteita lakitekstissä. Lakitekstin sanamuoto mahdollistaa nykyisen ongelmallisen tilanteen jatkumisen, jolloin sijaisjärjestelyt saattava jäädä vammaisen henkilön vastuulle asiakassuunnitelmaan otetun kirjauksen perusteella. Laissa tulisi sen sijaan painottaa kunnan järjestämisvastuuta ja sitä, että kunnassa on riittävällä tavalla varauduttu äkillisiin henkilökohtaisen avustajan poissaolotilanteisiin.

13. § Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

1. TYÖNJOHTO-OIKEUDESTA

Lakiluonnoksen 13 §:n 1 momentin mukaan:

Työnantajana toimivan vammaisen henkilön tai vammaisen lapsen huoltajan tai lapsen muun laillisen edustajan ja henkilökohtaisen avustajan väliseen työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001). Vammaisella lapsella on avustajan välittömään työn tekemiseen ja sen järjestelyyn liittyvä työnjohto-oikeus yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa.

Perustelujen (s. 118) mukaan:

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että vammaiselle lapselle kuuluvat ne avustajan työn johtoon ja valvontaan liittyvät oikeudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Alaikäinen lapsi voisi siten määritellä ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa sen, mitä avustaja tekee ja kuinka lasta avustetaan. Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaisesti tällainen työnjohto-oikeuden jakaminen on mahdollista ja myös alaikäiselle lapselle voidaan antaa välittömästi työn tekemiseen liittyvä työnjohto-oikeus. Säännöksellä varmistettaisiin, että vanhemman tai lapsen laillisen edustajan tulee jakaa työnjohto-oikeus vammaisen lapsen kanssa, millä varmistettaisiin alaikäisen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus henkilökohtaisen avun käytössä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Muut työsuhteeseen kuuluvat työnantajan vastuut ja velvollisuudet säilyisivät siten edelleen vanhemmalla tai lapsen laillisella edustajalla.

Edellä olemme käsitelleet niitä ongelmia, joita liittyy tilanteeseen, jossa työnantajana toimii sosiaalipalvelun käyttäjän ”puolesta” muu luonnollinen henkilö. Vaikuttaakin siltä, että alaikäisen lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyviä ongelmia järjestämistavassa, jossa huoltaja tai laillinen edustaja toimii työnantajana, on yritetty lakiluonnoksen 13 §:n 1 momentissa ”paikata” työoikeudellisella sääntelyllä.

Työryhmän loppuraportista ei ilmene, onko asiasta oltu yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön tai millä tavalla kyseisenkaltaista sääntelyä suhteessa työoikeudelliseen normistoon on selvitetty. Pidämme tätä merkittävänä puutteena. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin poikkeuksellisuus edellyttää erityisen huolellista lainvalmistelua, jossa huomioidaan myös työoikeudelliset reunaehdot. Selvää on, että työnjohto on myös työntekijäpuolen näkökulmasta keskeinen työsuhteen elementti.

Näkemyksemme mukaan työryhmän loppuraporttiin otetut työoikeudelliset elementit vaikuttavat osittain harkitsemattomilta ja riittämättömästi valmistelluilta ja ne korostavat tarvetta jatkossa lainvalmistelussa ottaa riittävän asiantuntemuksen kautta huomioon työnantajamallin väistämätön kytkeytyminen työoikeudelliseen sääntelyyn. Lainvalmistelussa ei voida olla piittaamatta oikeudellisista reunaehdoista.

Kyseisen säännöksen työoikeudelliseen sisältöön liittyen viittaamme professori Seppo Koskisen liitteenä olevaan lausuntoon.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että työryhmän olisi tullut myös pohtia ja tuoda loppuraportin yksityiskohtaisissa perusteluissa esiin sääntelyyn liittävät valtiosääntöoikeudelliset elementit. Työryhmän loppuraportista ei ilmene, millä tavalla työnantajana toimivan huoltajan oikeusturvaa ja esimerkiksi omaisuuden suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä on lainvalmistelussa lähestytty. Toisaalta loppuraportissa ei ole myöskään tuotu esiin, millainen oikeudellinen asema alaikäisellä lapsella esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuuden suhteen tilanteessa on.

2. ALAIKÄISET TYÖNANTAJAT

Perustelujen (s. 117) mukaan:

Työoikeuden kannalta työnantajakelpoisuuden on katsottu alkavan 15-vuotiaana, vaikka selvää lakisäännöstä ei ole. Raja johdetaan nuorista työntekijöistä annetusta laista (998/1993), jossa säädetään 15 ikävuoden raja työsopimuksen tekoon työntekijänä. Näin 15 vuotta täyttänyt vammainen henkilö voisi itse toimia työnantajana, jos sen katsottaisiin olevan hänen etunsa mukaista.

Heta-Liiton näkemyksen mukaan on erittäin huolestuttavaa, että työryhmä on ottanut loppuraporttiinsa oikeusjärjestyksemme kokonaisuuden näkökulmasta näin kyseenalaisia viittauksia. Vaikka kyseessä ei ole varsinaiseen lakiluonnokseen otettu säännösehdotus, vahvistaisi hallituksen esitykseen otettava kyseisen kaltainen kirjaus entisestään jo nyt ongelmallista tilannetta. Heta-Liittoon tulleiden yhteydenottojen perusteella kunnat ovat

nytkin myöntäneet henkilökohtaista apua työnantajamallilla alle 18-vuotiaille. Tätä kehitystä ei pitäisi vahvistaa, vaan päinvastoin näkemyksemme mukaan STM:n tulisi ohjata kuntia asiassa. Myös Valviran ja Aluehallintovirastojen tulisi näkemyksemme mukaan puuttua tähän ongelmalliseen kehitykseen.

Varsin kyseenalaisena voidaan pitää näkemystä, jonka perusteella oikeus työnantajana toimimiseen 15-vuotiaana voitaisiin johtaa nuorista työntekijöistä annetusta laista (998/1993). Holhoustoimilain 23 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltaisella ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Holhoustoimilain 24 §:n 1 momentin mukaan vajaavaltainen voi tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä. Holhoustoimilain systematiikassa tulisi ensinnäkin arvioida, onko työsopimus oikeustoimi, joka on olosuhteisiin nähden tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen. Kun huomioidaan esimerkiksi työnantajan laajahkot vahingonkorvaus- ja rikosoikeudelliset vastuut, vaikuttaa varsin kyseenalaiselta, että työsopimuksen solmimista voitaisiin – ainakaan systemaattisesti – pitää tavanomaisena ja vähämerkityksisenä. Jos työsopimuksen solmimista työnantajan ominaisuudessa ei pidetä vähämerkityksisenä, tulisi holhoustoimilain mukaan laissa puolestaan olla säädetty alle 18-vuotiaan henkilön mahdollisuudesta solmia työsopimus työnantajan ominaisuudessa. Tällaista säännöstä ei kuitenkaan ole, kuten perusteluissakin on todettu. Holhoustoimilain 26 §:n 1 momentin mukaan oikeustoimi, jonka tekemiseen vajaavaltaisella ei ollut oikeutta, ei sido häntä, jollei hänen edunvalvojansa ole antanut siihen suostumustaan.

Heta-Liitto pitää erittäin huolestuttavana, että kysymystä 15 vuotta täyttäneen oikeudesta solmia työnantajan ominaisuudessa työsopimus ei ole huolellisesti selvitetty. Työoikeudellisten reunaehtojen lisäksi tämän kaltaiset kannanotot edellyttävät myös perus- ja ihmisoikeuspohdintaa. Huomioon tulee tällöin ottaa myös työnantaja-aseman vastuullisuus ja tämän vaikutus alle 18-vuotiaan toimimiseen työnantajana sosiaalipalvelun asiakkuuden vuoksi. Lainvalmistelun laadukas valmistelu edellyttää, että myös hallituksen esityksen perustelut ovat oikeusjärjestyksen kokonaisuuden näkökulmasta hyväksyttäviä ja kestäviä.

Pyydämme ystävällisesti tutustumaan myös tämän lausunnon liitteenä olevaan työoikeuden professori Seppo Koskisen lausuntoon ja hänen esittämiinsä näkökohtiin kyseisen lausuman ongelmallisuudesta.

3. SUOSTUMUS TYÖNANTAJANA TOIMIMISEEN

Lakiluonnoksen 13 §:n 2 momentin mukaan:

Henkilökohtainen apu voidaan toteuttaa työnantajamallilla vain, jos työnantajaksi ryhtyvä henkilö on saanut kunnalta riittävän ja ymmärrettävän selvityksen työnantajan lakisääteisistä vastuista ja velvollisuuksista ja hän selvityksen saatuaan antaa suostumuksensa työnantajana toimimiseen.

Perustelujen (s. 119) mukaan:

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työnantajamallin toteuttamisedellytyksistä. Momentin mukaan kunnan velvollisuus olisi antaa riittävä ja ymmärrettävä selvitys työsuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista työnantajaksi ryhtyvälle henkilölle. Työsuhteessa työnantajan vastuu säilyy aina vammaisella henkilöllä itsellään tai vammaisen lapsen puolesta toimivalla työnantajalla. Tästä syystä on perusteltua, että ketään ei aseteta työnantajan vastuulliseen asemaan ilman, että hän ymmärtää millaisen vastuun on itselleen ottamassa. Tietämättömyys työlainsäädännöstä ja kokemattomuus työnantajana toimimisesta on johtanut nykyisen lainsäädännön aikana erilaisiin ongelmiin ja oikeusprosesseihin esimerkiksi laittomien irtisanomisten tai työturvallisuusrikkomusten johdosta. Tästä syystä esitettäisiin lisäksi, että työnantajamallin toteuttaminen vaatisi myös työnantajaksi ryhtyvältä henkilöltä nimenomaisen suostumuksen. Suostumus tulisi kirjata asiakassuunnitelmaan ja henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen. Kunnalta edellytettäisiin, että asiakasta informoidessaan ja suostumuksen vastaanottaessaan arvioidaan kykeneekö henkilö suoriutumaan työnantajan vastuista ja velvollisuuksista.

Heta-Liitto pitää erittäin tärkeänä, että lakiin kirjataan vammaisen henkilön suostumus edellytykseksi työnantajamallin valinnalle. Tällä hetkellä osassa Suomen kuntia työnantajamalli on käytännössä ainoa henkilökohtaisen avun järjestämisvaihtoehto. Tilanne on perustuslain vastainen. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito ei kuitenkaan lähtökohdiltaan toteudu, jos yksilö joutuu huolenpidon saadakseen vasten tahtoaan oikeudellisesti erittäin vastuulliseen asemaan. Sosiaalipalvelua ei voida pitää tällöin myöskään perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla riittävänä. Tilanne tulee korjata lakiuudistuksen yhteydessä, kuten työryhmän ehdotuksessa onkin nyt esitetty.

Heta-Liitto katsoo, että lain tulee myös suostumuksen osalta olla yhtenevä palvelusetelilain kanssa. Lakiin tulee näin nimenomaisesti kirjata, että jos suostumusta ei ole, tulee henkilökohtainen apu toteuttaa muulla laissa säädetyllä henkilökohtaisen avun järjestämistavalla. Lakiluonnokseen on nyt kirjattu kunnanvelvoite järjestää henkilökohtainen apu muutoin kuin työnantajamallilla silloin, jos työnantajaksi ryhtyvä ei kykene ymmärtämään työsuhteeseen liittyviä työnantajan velvollisuuksia ja vastuita tai työnantajana toimiminen on hänelle liian vaativaa tai jos työnantaja peruuttaa antamansa suostumuksen. Vaikka asiayhteydestä onkin pääteltävissä, että henkilökohtainen apu tulee myös suostumuksen puuttuessa järjestää muutoin, on se selkeyden ja yhteneväisyyden vuoksi syytä ottaa myös suostumuksen antamista koskevaan säännökseen.

Heta-Liitto pitää tärkeänä, että lakiluonnokseen on otettu kirjaus kunnan velvoitteesta antaa riittävä ja ymmärrettävä selvitys työsuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista työnantajaksi ryhtyvälle henkilölle. Säännös selkiyttää nykytilannetta, vaikkakin sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n voidaan katsoa jo nyt edellyttävän vastaavan kaltaisen selvityksen antamista.

Heta-Liitto kuitenkin korostaa, että säännöksen asianmukainen täytäntöönpano kunnissa edellyttää kuntien tarkempaa ohjaamista. Sosiaalityöntekijän koulutus ei lähtökohtaisesti anna valmiuksia työlainsäädännön yksityiskohtaiseen tuntemukseen. Heta-Liiton neuvontapalveluiden yhteydessä on noussut toistuvasti esiin tilanteita, joissa sosiaalihuollon henkilöstö ei ole osannut riittävällä tavalla kiinnittää huomiota työlainsäädännön vaatimuksiin työnantajaa ohjeistaessaan. Lakiin tulisikin ottaa kirjaus esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön velvollisuudesta antaa kunnille ohjeita työnantajamallin täytäntöönpanosta. Sosiaalihuollon henkilöstölle tulee laatia tarkemmat suuntaviivat siitä, mitkä seikat työnantajalle on kerrottava, jotta riittävä selvitys työsuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista on annettu.

Heta-Liiton näkemyksen mukaan ei ole riittävää, että hallituksen esitykseen otetaan kirjaus siitä, että ”suostumus tulisi kirjata asiakassuunnitelmaan ja henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen”. Heta-Liitto on jo aiemmin esittänyt, että lakiin tulee ottaa säännös siitä, että palvelusuunnitelman tulee sisältää kirjaus suostumuksesta, sen puuttumisesta tai peruuttamisesta. Lisäksi laissa tulee olla säännös siitä, että silloin kun henkilökohtainen apu järjestetään työnantajamallilla, tulee kirjata suostumus työnantajana toimimiseen sekä se, miten suostumus on hankittu.⁶ Tätä voidaan pitää sekä vammaisen henkilön että sosiaalityöntekijän oikeusturvan kannalta hyvänä ratkaisuna.

4. OHJAUS- JA AUTTAMISVELVOLLISUUS

Lakiluonnoksen 13 §:n 2 momentin mukaan:

Työnantajana toimivaa henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava työnantajan velvollisuuksien ja oikeuksien toteuttamisessa.

Perustelujen (s. 118–119) mukaan:

Pykälän 1 momentissa velvoitettaisiin kuntaa ohjaamaan ja auttamaan työnantajana toimivaa henkilöä työnantajan velvollisuuksissa ja oikeuksissa. Viranomaisen neuvonta velvollisuus olisi hallintolokia laajempi. Neuvontavelvoitteen tavoitteena olisi turvata työnantajamallilla järjestetyn henkilökohtaisen avun toteutuminen. Kunnan tulisi yleisen järjestämistavoista ja työnantajamallista tiedottamisen lisäksi jakaa tietoa ja auttaa työnantajaa tarvittaessa saavuttamaan ja löytämään ne tahot mistä työnantaja voi saada apua työoikeudellisissa tilanteissa. Työnantajaa tulisi informoida ja neuvoa esimerkiksi työterveyshuollon järjestämisestä, palkkahallinnon eri järjestämisvaihtoehdoista, työsuojelusta ja muiden lakisääteisten työnantajavelvoitteiden olemassa olost. Neuvontaa voitaisiin antaa esimerkiksi vakuutusten ottamisesta, jotta vammaiselle henkilölle ei aiheutuisi vahinkoa henkilökohtaisen avustajan aiheuttamasta vahingosta. Tällaisia vakuutuksia ovat vastuuvakuutukset tai kotivakuutukset, jotka kattavat työntekijän ulkopuoliselle eli ns. kolmannelle henkilölle sekä

⁶ http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf

työtoverille aiheuttavat vahingot. Lisäksi työnantajan omasta kotivakuutuksesta korvataan sopimuksen ehtojen mukaan esine- ja henkilövahinkoja silloinkin, kun vahingon on aiheuttanut oma työntekijä. Työnantajan ja työntekijän välisissä vahinkotilanteissa vastuukysymysten osalta noudatetaan normaaleja työoikeudellisia vahingonkorvausperiaatteita.

(...) Sosiaalityöntekijän ei voida olettaa tuntevan työlainsäädäntöä seikkaperäisesti tai omaksuvan työlainsäädännön tai työehtosopimusten yksityiskohtaista juridista tulkintaa. Sosiaalityöntekijän velvoitteena on jakaa yleistä tietoa ja auttaa työnantajaa tarvittaessa saavuttamaan ja löytämään ne tahot mistä työnantaja voi saada apua työsuhteeseen liittyvissä kysymyksissä.

Voimassa olevan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan kunnan on tarvittaessa ohjattava ja autettava vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti hyvänä voidaan pitää sitä, että lakiluonnoksessa on ulotettu ohjaus- ja auttamisvelvollisuus myös työnantajan velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Valitettavana voidaan kuitenkin pitää sitä, että ohjaus- ja auttamisvelvoitteen tarkempi sisältö jää lakiluonnoksen perustelujen valossa edelleen epäselväksi. Perustelut vaikuttavat myös osittain antavan sosiaalityöntekijän velvoitteista ristiriitaisen kuvan. Perustelujen valossa vaikuttaisi kuitenkin siltä, että sosiaalityöntekijän tulee kyetä kertomaan yleisellä tasolla työlainsäädännön sisällöstä, mutta tarkempaa juridista tulkintaa varten hänen tulee ohjata työnantaja eteenpäin.

Heta-Liiton näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijän koulutuksella ei tule antaa - ainakaan tarkempaa - työsuhdeneuvontaa. Tässä mielessä perustelujen linjausta voidaan pitää hyväksyttävänä. Tietoomme on tullut useita tapauksia, joissa kunnan antama virheellinen tai puutteellinen neuvonta on johtanut virheelliseen menettelyyn esimerkiksi työsuhteen päättämisessä tai päättämisharkinnassa. Pidämme valitettavana kuitenkin sitä, että työryhmä ei ole perustelujen valossa tarkastellut työnantajamalliin liittyvien neuvontapalvelujen järjestämistä perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttien valossa. Kysymys on siitä, millaista neuvontaa työnantajamalliin liittyen tulee järjestää, jotta oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittävään sosiaalipalveluun toteutuvat.

Heta-Liiton näkemyksen mukaan on keskeistä, että vammaispalveluja koskevassa laissa säädetään täsmällisesti tietyistä kunnan velvoitteista työnantajamalliin liittyen. Työnantajalla tulisikin aina olla oikeus halutessaan saada apua ja ohjausta etenkin työterveyshuollon järjestämisessä sekä työnantajan lakisääteisten vakuutusten hankinnassa. Näiden velvoitteiden täyttämiseksi auttamista ja ohjaamista ei voida pitää lähtökohtaisesti myöskään sosiaalityöntekijöille mahdottomana. Muun neuvonnan osalta tilanne vaatisi huomattavasti tarkempaa analyysia siitä, minkä tasoista neuvontaa voidaan perustuslain valossa pitää riittävänä. Selvää kuitenkin on, että yksityiskohtaista oikeudellista neuvontaa ei voida jättää sosiaalityöntekijän toteutettavaksi. Tätä ei voida pitää sosiaalihuollon asiakkaan eikä myöskään sosiaalityöntekijän oikeusturvan näkökulmasta asianmukaisena ratkaisuna. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää myös sitä, jos neuvonta on yksinomaan muiden yhteiskunnan neuvontapalvelujen varassa. Lainvalmistelussa olisikin tullut selvittää, miten työnantajamalliin liittyvä neuvonta voidaan ja tulisi asianmukaisesti järjestää.

Haluamme lisäksi korostaa, että tällä hetkellä eri kunnissa on erilaisia ohjeita työnantajamallin täytäntöönpanoa koskien. Heta-Liiton kokemuksen mukaan oppaisiin sisältyy usein myös virheellistä työoikeudellista tietoa. Kirjavat soveltamiskäytännöt ja täytäntöönpano-oppaat puhuvatkin muiden seikkojen ohella sen puolesta, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee ottaa suurempi vastuu työnantajamallin täytäntöönpanon yhdenvertaisuuden turvaamisesta jatkossa. Myös neuvontavelvoitteen asianmukainen toteuttaminen edellyttää tätä.

5. OHJAUS- JA AUTTAMISVELVOITTEEN YKSITYISTÄMINEN

Lakiluonnoksessa ei ole säännöstä ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamiseen liittyvien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle.

Perustelujen (s. 119) mukaan:

Kunnan neuvonta ja avustamisvelvollisuuden toteutuminen edellyttäisi, että yhteiskunnassa kehitettäisiin edelleen työnantajamalliin liittyviä neuvontapalveluja.

Nykyisin henkilökohtaisen avun keskuksset tarjoavat monipuolista apua henkilökohtaisten avustajien työnantajille. Henkilökohtaisen avun keskuksissa annetaan ohjausta ja neuvontaa henkilökohtaisen avun kysymyksissä, autetaan avustajien rekrytoinnissa, tuetaan työnantajan toimimisesta muun muassa avustamalla työsopimuksen laatimisessa. Lisäksi osa nykyisistä keskuksista antaa erillispalveluna työnohjausta sekä työnantajille että avustajille. Henkilökohtaisen avun keskusten toiminnan laajentaminen valtakunnalliseksi helpottaisi huomattavasti työnantajamallin käyttämistä henkilökohtaisen avun toteuttamisessa.

Pidämme erittäin ongelmallisena, että lakiluonnoksessa ei ole huomioitu, että vain osa henkilökohtaisen avun keskuksista on järjestetty kuntien omana toimintana, esimerkiksi kuntayhtymän muodossa. Muut henkilökohtaisen avun keskuksset ovat yksityisten toimijoiden organisaatioita. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaista ohjaus- ja auttamisvelvollisuutta on tietojemme mukaan siirretty myös esimerkiksi tilitoimistoille. Korostamme, että voimassa olevassa vammaispalvelulaissa ei kuitenkaan ole säädetty työnantajamalliin liittyvien neuvonta- ja auttamisvelvoitteiden yksityistämisestä. Pidämme erittäin valitettavana, että esiin nostamiemme näkökantoja aiheeseen liittyen ei ole lainvalmistelussa huomioitu. Useat kunnat eivät käytännössä itse lainkaan vastaa henkilökohtaisen avun työnantajuuteen liittyviin työoikeudellisiin kysymyksiin, vaan ovat hankkineet neuvontapalveluja yksityiseltä toimijalta. Tilannetta ei voida lainvalmistelussa sivuuttaa.

Näkemyksemme mukaan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetty ohjaus- ja auttamisvelvoite muodostaa perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän, joka voidaan siirtää yksityiselle taholle vain lailla tai lain nojalla. Samanlaiseen johtopäätökseen on päätynyt hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää, jonka lausunto löytyy liitteistä.

Näkemyksemme mukaan julkista hallintotehtävää ei voida – etenkin kuntalakiuudistuksen jälkeen – yksityistää pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n nojalla. Myös tässä suhteessa professori Mäenpää on

päätynyt samansuuntaisiin päätelmiin. Pyydämmekin ystävällisesti tutustumaan hänen antamaansa liitteenä olevaan lausuntoon. Pidämme erittäin huolestuttavana, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole missään vaiheessa kiinnitetty huomiota perustuslain 124 §:n asettamiin vaatimuksiin.

Heta-Liiton näkemyksen työnantajamalliin liittyvien neuvontapalvelujen keskittäminen on lähtökohdiltaan hyvä ratkaisu, sillä erikoistuminen tyypillisesti lisää tietotaitoa ja siten palvelun laatua. Keskittäminen puoltaa lähtökohdiltaan myös yksityistämistä. Lainvalmistelussa tulisi joka tapauksessa kiinnittää huomiota siihen, että neuvonnasta vastaavalla taholla on riittävä asiantuntemus tehtävän hoitamiseen – oli neuvonta julkisen vallan tai yksityisen toimijan järjestämää. Työnantajamalliin liittyvästä neuvonnasta vastaavan tahon palveluksessa tulee näkemyksemme mukaan olla myös lakimies / lakimiehiä. Tällä hetkellä Heta-Liiton neuvontapalveluihin tulee valitettavan usein tapauksia, jossa työnantaja on joutunut ongelmiin kunnan tai neuvonnasta vastaavan yksityisen tahon virheellisen tai puutteellisen työoikeudellisen neuvon vuoksi.

6. ISÄNNÄNVASTUU

Perusteluiden (s. 118) mukaan:

Koska työnantajan vastuuta tai niin sanottua isännänvastuuta ei ole mahdollista delegoida kolmannelle osapuolelle, esityksessä rajattaisiin työnantajamalli vammaiselle henkilölle itselleen tai vammaisen lapsen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle.

Perustelujen (s. 118–119) mukaan:

Neuvontaa voitaisiin antaa esimerkiksi vakuutusten ottamisesta, jotta vammaiselle henkilölle ei aiheutuisi vahinkoa henkilökohtaisen avustajan aiheuttamasta vahingosta. Tällaisia vakuutuksia ovat vastuuvakuutukset tai kotivakuutukset, jotka kattavat työntekijän ulkopuoliselle eli ns. kolmannelle henkilölle sekä työtoverille aiheutetut vahingot. Lisäksi työnantajan omasta kotivakuutuksesta korvataan sopimuksen ehtojen mukaan esine- ja henkilövahinkoja silloinkin, kun vahingon on aiheuttanut oma työntekijä. Työnantajan ja työntekijän välisissä vahinkotilanteissa vastuukysymysten osalta noudatetaan normaaleja työoikeudellisia vahingonkorvausperiaatteita.

Perustelujen (s. 116) mukaan:

Jatkuvien kulujen osalta esimerkiksi avustajan suojavälineet tai työnantajan ottama vastuuvakuutus avustajan aiheuttamien vahinkojen varalta voitaisiin katsoa jatkuviksi avustajasta aiheutuviksi kuluiksi.

Voimassa olevassa vammaispalvelulaissa tai sen esitöissä ei ole huomioitu henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvää isännänvastuuta. Isännänvastuun kautta maksettavaksi tulevien kustannusten korvaaminen on jäänyt vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan yleisen

ja avoimen korvaussäännön varaan. Näkemyksemme mukaan huolestuttavaa on, että työryhmän loppuraportissa ei ole käsitelty isännänvastuuseen liittyviä ongelmakohtia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Loppuraportissa ei ole arvioitu esimerkiksi sitä, voidaanko nykyistä tilannetta pitää perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen mukaisena tai toteutuuko oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittävään sosiaalipalveluun. Arviointia voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä, sillä vaikeavammaiset henkilöt ovat tällä hetkellä vahingonkorvausvastuun ja -oikeuden suhteen varsin erilaisessa asemassa riippuen siitä, onko henkilökohtainen apu toteutettu työnantajamallilla vai muulla vammaispalvelulain mukaisella järjestämistavalla.

Usein isännänvastuun kohdalla korostetaan henkilökohtaisen avun kentällä työnantajan vastuuta, jonka perusteella kustannusten katsotaan puolestaan jäävän vammaisen työnantajan itsensä vastattavaksi. Heta-Liiton neuvontatoiminnan piirissä onkin tullut esiin useita tapauksia, joissa kunta on kieltäytynyt korvaamasta työntekijän työnantajalleen aiheuttaman vahingon. Esimerkiksi kodin tarpeistoon kuuluvan esineen rikkoutuminen tai avaimen kadottaminen ovat olleet tyypillisiä työntekijän huolimattomuudesta johtuvia työnantajalle aiheutuneita vahinkoja. Useimmiten tällaiset vahingot luetaan työntekijän lievistä tuottamuksesta johtuviksi, jolloin vahingot jäävät työsopimuslain nojalla työnantajan kokonaisuudessaan vastattavaksi. Jos henkilökohtainen apu on järjestetty muulla järjestämistavalla, on avustajan työnantaja lainsäädännön nojalla vastuussa vammaiselle henkilölle aiheutuneista vahingoista. Heta-Liitto on tuonut sosiaali- ja terveystieteiden tietoon isännänvastuuseen liittyvät ongelmat.⁷

Heta-Liitto pitää huolestuttavana sitä, että isännänvastuuta käsitellään työryhmän loppuraportissa lähinnä sivulausemaininnoissa hallitusesitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa eikä siihen liittyviä todellisia ongelmakohtia ole nostettu käytännössä lainkaan esiin. Työntekijän työnantajalle aiheuttaman vahingon lisäksi työryhmän olisi tullut arvioida perusoikeusnäkökulmasta myös työnantajan vastuuta työntekijän kolmannelle taholle aiheuttamista vahingoista.

Entistä merkityksellisemmäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta isännänvastuuseen liittyvien ongelmien arviointi muodostuu, kun huomioidaan, että työnantajalle kuuluvalla työoikeudellisella työnjohto-oikeudella ei ole läheskään aina merkitystä vahingon syntymiselle. Henkilökohtainen avustaja voi vahingossa esimerkiksi kaataa kahvikupin sisällön kannettavan tietokoneen päälle riippumatta siitä, miten häntä on ohjeistettu toimimaan tai kuka hänen työnantajansa on. Isännänvastuun taustalla onkin ajatus siitä, että se kattaa sekä sellaiset vahingot, joihin työnantaja voi työnjohto-oikeudellaan vaikuttaa, että vahingot jotka ovat riippumattomia siitä, kuinka huolellisesti hän itse toimii. Erityisesti työnantajan oman vaikutuspiiriin ulkopuolella korvattavaksi tulevien vahinkojen osalta voidaan pitää kohtuuttomana, että nämä kustannukset jäisivät sosiaalihuollon asiakkaan itsensä vastattavaksi, oli hän työnantaja-asemassa tai ei.

Työryhmän loppuraportissa ei ole myöskään käsitelty millään tavalla isännänvastuun kautta tulevien vahinkojen korvaamisen vaihtoehtoja. Maininta siitä, että ”esimerkiksi vastuuvakuutus avustajan aiheuttamien vahinkojen osalta voitaisiin katsoa jatkuvaksi avustajasta aiheutuviksi kuluiksi”, tuskin toteuttaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa. Loppuraportista ei myöskään ilmene, millä tavoin vakuutus käytäntöjä on työryhmän toimesta selvitetty. Pidämme

⁷<http://heta-liitto.fi/Portals/35/Vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>; http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf.

huolestuttavana, että perus- ja ihmisoikeusarviointia ei ole työryhmän loppuraportista näin keskeisestä kysymyksestä tehty, vaikka työryhmän tietoisuuteen on saatettu sitä koskevat oikeudelliset ongelmat.

7. KYKY TYÖNANTAJANA TOIMIMISEEN

Lakiluonnoksen 13 §:n 3 momentin mukaan:

Jos vammainen henkilö tai vammaisen lapsen huoltaja tai lapsen muu laillinen edustaja ei kykene ymmärtämään työsuhteeseen liittyviä työnantajan velvollisuuksia ja vastuita tai työnantajana toimiminen on hänelle kohtuuttoman vaativaa, kunnan on toteutettava henkilökohtainen apu muulla 12 §:n 1 momentissa määritellyllä tavalla.

Perustelujen (s. 119) mukaan:

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa työnantajamallin toteuttaminen ei olisi mahdollista. Työnantajana toimiminen ja siihen liittyvien velvoitteiden hoitaminen edellyttää henkilöltä valmiuksia omaan elämänhallintaan ja päätöksentekoon. Vammasta tai sairaudesta johtuvan avun tarpeen luonne voi vaikuttaa muun muassa sen ratkaisemiseen, onko vammaisen henkilön mahdollista vastata työnantajavelvoitteista itse vai onko perusteltua järjestää palvelu muilla säännöksessä mainituilla tavoilla. Tästä syystä pykälässä säädettäisiin siitä, että mikäli työnantajaksi ajateltu henkilö ei kykenisi ymmärtämään työlainsäädännön työnantajalle asettamaa työnantajan vastuuta tai työnantajana toimiminen olisi kohtuuttoman vaativaa vammaiselle henkilölle tai lapsen vanhemmalle, ei työnantajamallia voitaisi käyttää. Tällöin kunnan olisi toteutettava henkilökohtainen apu muulla esitetyn lain 12 §:n 1 momentissa määritellyllä tavalla.

Käytännössä kunnassa tulisi olla käytössä vähintään kaksi erilaista henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa, jotta vammaisen henkilön henkilökohtainen apu voidaan toteuttaa hänelle sopivalla tavalla. Suuressa osassa kuntia henkilökohtaista apua tarjotaan tällä hetkellä vain työnantajamallilla. Tällä esityksellä halutaan vahvistaa ja selkeyttää sitä, että vammainen henkilö saa hänelle parhaiten soveltuvat toteuttamistavan henkilökohtaista apua järjestettäessä eikä kukaan joudu vasten tahtoaan työnantajan rooliin.”

Heta-Liitto pitää tärkeänä, että lakiin otetaan kirjaus siitä, että kunnan tulee arvioida myös työnantajan kykyä työnantajana toimimiseen. Koska työnantajamalli kuitenkin lähtökohdiltaan takaa parhaiten vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumisen, on lakiin kirjattavan edellytyksen sanamuotoa syytä arvioida ja harkita tarkoin. Työnantajamallin tulisi olla avoin kaikille, joille se soveltuu. Tästä syystä valintaedellytyksiä ei tule arvioida myöskään epärealistisen tiukasti. Heta-Liitto on aiemmin esittänyt, että työnantajamallin valitsemisen edellytyksenä olisi se, että työnantajaksi ryhtyvä kykenee vastaamaan työnjohto- ja valvontaoikeudesta. Oleellista näkemyksemme mukaan on, että työnantaja kykenee ymmärtämään työnantajuuden käytännön toteuttamisen kannalta keskeiset velvoitteet ja vastuut. Tällaisina voidaan pitää esimerkiksi työturvallisuuteen sekä työsuhteen päättämiseen liittyviä seikkoja. Huomioon tulee myös ottaa työnantajan oikeus saada neuvontaa ja tukea

kunnalta. On kuitenkin tärkeää, että työnantaja kykenee ymmärtämään yleisellä tasolla työnantajamalliin liittyvän vastuun.

Lakiluonnokseen on otettu kirjaus siitä, että kunnan tulee toteuttaa henkilökohtainen apu muulla järjestämistavalla, jos työnantajana toimiminen on hänelle kohtuuttoman vaativaa. Lakiluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin selvitetä, mitä kirjauksella tarkoitetaan. Ongelmallista on, jos lakia tulkitaan siten, että esimerkiksi vammasta johtuva kyvyttömyys kirjata itse avustajien työtunteja ylös, arvioidaan automaattisesti estävän työnantajana toimimisen. On tärkeää, että tässä yhteydessä huomioidaankin YK:n vammaissopimuksen edellyttämät kohtuulliset mukautukset. Vammaissopimusten edellytysten tuleekin näkyä sekä lakiluonnoksessa että sen perusteluissa. Jos vammaisen henkilö kykenee ymmärtämään työnantajamalliin liittyvät keskeiset vastuut, mutta ei vammasta johtuen kykene hoitamaan itse jotakin työnantajuuteen liittyvää käytännön tehtävää, kuten työaikasunnittelua, tulee selvittää, voidaanko tilanne korjata kohtuullisten mukautusten edellyttämällä tavalla antamalla hänelle apua kyseiseen toimintoon.

Lainvalmistelussa tulee ottaa myös kantaa siihen, miten työnantajana toimimisen edellytysten yhtenäinen soveltamiskäytäntö varmistetaan. Edellä esitetyn tavoin olemme esittäneet, että sosiaali- ja terveysministeriölle säädetään lakiin velvoite laatia työnantajamallin toimeenpanoa koskevat ohjeet.

8. SUOSTUMUKSEN PERUUTTAMINEN

Lakiluonnoksen 13 §:n 4 momentin mukaan:

Työnantajana toimiva henkilö voi peruuttaa kunnalle antamansa suostumuksen työnantajana toimimiseen. Tällöin henkilökohtaisen avun toteuttaminen on arvioitava uudelleen 2 luvun säännösten sekä 12 §:n 2 momentin mukaisesti.

Perustelujen (s. 119–120) mukaan:

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin työnantajana toimivan henkilön oikeudesta peruuttaa kunnalle antamansa suostumus työnantajana toimimiseen. Kunnan on reagoitava välittömästi tällaiseen tilanteeseen, jolloin henkilökohtaisen avun toteutuminen olisi arvioitava uudelleen ja henkilökohtainen apu toteutettava muulla toteuttamistavalla. Työnantajan peruuttaessa suostumuksensa ja päättäessä toimintansa kunnan olisi neuvottava työnantajaa työsuhteen irtisanomiseen liittyvistä velvoitteista ja varmistettava, että vammaisella henkilöllä on hänen tarvitsemansa avustaja välittömästi työsuhteen irtisanomisajan päättymisen jälkeen. Tällaisissa tilanteissa työnantajan tulisi irtisanoa työntekijä sillä perusteella, että työnantaja lopettaa toimintansa ja työsuhteen irtisanomislain mukaista irtisanomisaikaa olisi noudatettava. Työnantaja vastaa työsuhteen nojalla työnantajan velvollisuuksistaan, kuten irtisanomisajan palkan ja kertyneen vuosiloman osalta, irtisanomisajan loppuun saakka. Suostumuksen peruuttamisesta ei voida käyttää työsuhteen irtisanomisperusteiden kiertämistarkoituksessa. Jos työnantaja ilmoittaa lopettavansa työnantajana toimimisen ja irtisanoo avustajan tällä perusteella, ei työnantaja voi välittömästi ryhtyä uudestaan työnantajaksi ja palkata toista avustajaa.

Heta-Liitto pitää tärkeänä, että työryhmän luonnokseen on kirjattu myös nimenomaisesti suostumuksen peruuttaminen. Tämä varmistaa työnantajana toimivan oikeusturvaa ja sitä, että työnantajana toimiminen perustuu kaikissa tilanteissa aidosti omaan tahtoon. Perusteluihin on otettu kirjaus siitä, että kunnan on reagoitava välittömästi tilanteeseen, jossa henkilökohtaisen avun toteuttaminen on arvioitava uudelleen suostumuksen peruuttamisen johdosta. Työnantajuuden vastuullisuus ja riskit huomioiden, olisi kuitenkin perusteltua, että nimenomaisesti laissa säädetään siitä, että palvelutarpeen arviointi ja päätöksenteko on tehtävä kiireellisenä, kun kyse on suostumuksen peruuttamisesta.

3.4. VAMMAISPALVELULAINSÄÄDÄNTÖ: LAKIA ALEMMANASTEISEN NORMINANNON / OHJEISTUKSEN MAHDOLLISUUS

Suomessa on n. 300 kuntaa. Vaikkakin useat kunnat järjestävät vammaispalvelut kuntayhtymien tms. yhteenliittymien puitteissa, on selvää, että toimeenpanijoiden lukumäärä on joka tapauksessa varsin korkea. Tämä johtaa eittämättä erilaisiin toimeenpanokäytäntöihin myös henkilökohtaisen avun työnantajamallin osalta, erityisesti sen vuoksi että lainsäädännön aukot työnantajamallin osalta ovat niin suuret, että kunnille jää varsin paljon harkintavaltaa toimeenpanoon.

Työnantajamallista on toimeenpanijakuntien taholla laadittu useita oppaita. Ne ovat varsin seikkaperäisiä, mutta kuitenkin usein hajanaisia, epäjohdonmukaisia ja pääsääntöisesti virheellistä tietoa sisältäviä. Heta-Liitto on saattanut useita työnantajamallin toimeenpanon ohjeita laillisuusvalvonnan arvioitavaksi. Näyttäisi siltä, että aluehallintovirastot eivät systemaattisesti valvo vammaispalveluohjeita yleisesti tai henkilökohtaisen avun työnantajamallin erityisesti, vrt. AOA huomioiden 20 vuotta sitten julkaisemana referoidussa päätöksessä.

Vammaispalvelujen käsikirja sisältää varsin hyvää yleistä tietoa vammaispalveluista, palvelusuunnittelusta ja myös erityisesti henkilökohtaisesta avusta. Vammaispalvelujen käsikirja ei kuitenkaan sisällä yhtään ainesta, joka nimenomaan opastaisi konkreettisesti kuntia saatikka työnantajia henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön Kuntainfo 4/2009 ”Vammaispalvelulain muutokset 1.9.2009 lukien” – julkaisussa on joitakin hyvin yleispiirteisiä, sinänsä päteviä ja hyviä, huomioita työnantajamallista; kuitenkin työnantajamallin toimeenpanon monimuotoisuus huomioiden täysin riittämättömiä.

Järjestöt ovat julkaisseet sisällöltään ja laadultaan vaihtelevia ohjeita palvelunkäyttäjille, mutta kokonaisvaltaista, tietosisällöltään oikeaa ja käytettävää toimeenpano-ohjetta ei järjestöjenkään laatimana ole käytettävissä.

Heta-Liitto on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle ohjeistuksen lisäämistä. Asian taustoittamiseksi tietoa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä vuodelta 1997 (31.12.1997, 290/4/95). Vammaispalvelun toimeenpanoa yleisesti koski Kynnys ry:n kantelu 8.2.1995, jossa Kynnys ry pyysi oikeusasiamiestä selvittämään kuntien vammaispalvelulain ja –asetuksen mukaisten palveluiden ja tukitoimien toteuttamiseksi vahvistettujen soveltamisohjeiden, yleisohjeiden sekä toteuttamissuunnitelmien lainmukaisuuden. Päätöksessään eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittasi laajasti perusoikeusuudistuksen esitöihin HE 309/1993 vp. ja arvioinut

varsin laajasti vammaisten henkilöiden perusoikeuksien, ml. erityisesti oikeus yhdenvertaisuuteen, ja kunnallisen itsehallinnon välistä suhdetta.

AOA arvioi päätöksessään soveltamisohjeiden oikeudellista merkitystä. AOA totesi, että kunnalla on oikeus itsehallintonsa puitteissa antaa viranhaltijoilleen viranhoidon koskevia ohjeita. Kunnan ohjeet eivät sido muutoksenhakuelimiä niiden päättäessä yksilön oikeudesta etuuden saamisen. Ohjeet eivät sido myöskään yksityistä viranhaltijaa hänen tehdessään yksilöä koskevia etuuspäätöksiä sillä tavoin, että ohjeilla voitaisiin asettaa etuuksien saamiselle tai niiden tasolle tai sisällölle rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen. AOA mukaan ohjeilla kuitenkin on merkitystä. Kuntahallinnossa viranhaltijaan esimiesasemassa olevalla toimielimellä on ohjausvaltaa viranhaltijaan nähden. Näin on AOA mukaan asian laita esimerkiksi sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden välisissä suhteissa. AOA viittaa oikeuskirjallisuuteen ja toteaa, että siellä on esitetty, että kunnallisten viranhaltijoiden olisi yksilöllisissä päätöksissään pääsäännön mukaan noudatettava sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, mikäli nämä eivät ole ilmeisessä ristiriidassa etuuksia sääntelevien ylemmänasteisten normien kanssa ja mikäli tapauksen erityisolosuhteet eivät tarveperiaatteen valossa perustele poikkeamista ohjeista.

AOA totesi, että kunnan viranhaltijoilleen antamilla ohjeilla on etenkin suurilla paikkakunnilla tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. AOA korosti kuitenkin, että kunnan ohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä eikä niillä voi rajoittaa oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuihin etuuksiin.

AOA kanteluun 12.11.1996 antamassaan selvityksessä sosiaali- ja terveysministeriö painotti, että se itse harjoittaa valtakunnallista informaatiota ja ohjausta muun muassa nelivuositain laadittavalla valtakunnallisella suunnitelmalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä.

AOA totesi johtopäätöksensä, että kunnissa oli annettu sellaisia soveltamisohjeita, joilla rajoitettaisiin vammaispalvelulaisissa ja asetuksessa säädettyjen palvelujen ja tukitoimien saamisedellytyksiä ja määrää. AOA totesi myös, että vakiintuneen oikeuskäytännön sivuttaminen ja yksittäisen kuntalaisen alistaminen valitusprosessiin, jonka lopputulos on ennakoitavissa hänen valituksensa mukaiseksi, rikkoo AOA mielestä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

AOA totesi valvonnasta, viitaten tuolloisen Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksiin, että lääninhallitusten rooli kuntia ohjaavana viranomaisena oli kaventunut ja ohentunut vähäiseksi ja vaikutuksettomaksi. AOA totesi, että ko. selvitysten osalta näytti siltä, etteivät lääninhallitukset hallintokanteluja lukuun ottamatta harjoita kuntiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa kovinkaan systemaattisesti eikä näillä näyttäisikään olevan kykyä tehdä konkreettisia valvontatoimenpiteitä. AOA totesikin päätöksessään, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selvittää erityisesti valtion toimielinten kuntiin kohdistuvan valvonnan sisältöä sosiaalihuollon alueella. Valvontaoikeus ja sen sisältö tulisi AOA mukaan olla yksiselitteisen selkeä kaikille osapuolille erityisesti tällaisessa asiassa, jossa kyse on perimmältään vammaisten henkilöiden sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamisesta. AOA:n mukaan tämä olisi tärkeätä esimerkiksi vammaispalvelua koskevan kunnallisen ohjeistuksen valvonnassa. AOA totesi tässä yhteydessä, että **myös sosiaali- ja terveysministeriön opas saattaisi olla apuväline sekä vammaispalvelulain soveltajille sen turvaamiseksi, että soveltamiskäytäntö on lainmukainen että palvelujen hakijoille heidän oikeuksiensa selvittämiseksi.** AOA totesi, että **Sosiaalihuollon aikanaan tekemään vammaispalvelulakia koskevaa ohjetta (Sosiaalihuollon ohjekirje nro 2/1987) ei ole ministeriön taholta uusittu.**

Heta-Liitto on alkuvuodesta 2015 esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle ajatuksen vammaispalvelulainsäädännön toimeenpano-ohjeesta. Sosiaali- ja terveysministeriö on viestissään 13.2.2015 vastannut aloitteeseen ja valottanut toimenpiteitä, joihin ministeriö on ryhtynyt AOA kantelupäätöksen johdosta ja ohjeistuksen osalta vuoden 2009 uudistuksessa: ”Tuon ajan vastaavia virkamiehiä ei virassa enää ole mutta perimätietona olen ymmärtänyt, että mainitsemaasi EOA:n edellyttämää ohjeistuksesta vastasi käytännössä se, että STM hankki 2000-luvun alussa kaikkiin Suomen kuntiin Tapio Rädyn Vammaispalvelut kirjan. Muitakin suunnitelmia ohjeistuksesta tuolloin oli mutta (...) muutti suunnitelmia osaltaan.

Vuoden 2009 lainmuutoksen toimeenpanossa STM menetteli hallituksen esitykseen kirjatun ja eduskunnan lakia vahvistaessaan antaman ponnin mukaisesti. Ennen lain toimeenpanoa antamansa kuntainfon lisäksi luotiin Vammaispalvelulain muutosten toimeenpanon ohjausryhmän esitysten mukaisesti sähköinen vammaispalvelujen käsikirja tuolloin osaksi THL:n Sosiaaliporttia. Käsikirjan tehtävä on hallituksen esitystä laajemmin ohjata kaikkien vammaispalvelujen soveltamista, ei vain yhden palvelun eli henkilökohtaisen avun soveltamista. Käsikirjan toimitusneuvoston lisäksi perustettiin oikeuskäytännön seuraamisen ja tunnettavuuden levittämisen tueksi käsikirjan juridisesta asiantuntemuksesta vastaava lakiryhmä. Ryhmässä on ollut koko ajan laaja-alainen edustus eri vammaisjärjestöistä, kunnista, Kuntaliitosta, EOA:n toimistosta, sekä STM:stä ja THL:stä. Sähköiset eri alojen käsikirjat ovat STM:n hallinnonalan informaatio-ohjauksen keskeinen ja koko ajan kehittyvä väline ja mm. vammaispalvelujen käsikirjan käyttäjämäärät ovat koko ajan kasvaneet.

Lisäksi lain toimeenpanoon liittyi mm. yhdessä lääninhallitusten ja muiden tahojen kanssa toteutettu koulutuskierrös.

Myös tulevan vammaislainsäädännön toimeenpanon tukena aikanaan tullaan luonnollisesti toteuttamaan laaja toimeenpanoon liittyvä koulutus sekä tuottamaan toimeenpanon tueksi aineistoa. Vastaavasti menetellään kaikkien merkittävien lakihankkeiden toimeenpanon kohdalla. Parhaillaan on menossa 11 paikkakunnalla kaksipäiväisenä toteutettava sosiaalihuoltolain toimeenpanon koulutuskierrös ja lain aineisto toimeenpanon tueksi on tuotannossa. Myös valas-työryhmässä on jo nyt ollut esillä uuden lain toimeenpanon ohjeistuksen merkitys.

Sen sijaan ehdotuksesi, että lakiin otettavalla normilla luotaisiin STM:lle toimivalta lain toimeenpanon osalta ei operatiivisena ohjauksena kuulu STM:n toimivaltaan. Myöskään hallituksen rakennepoliittisen ohjelman – joka meitä velvoittaa – linjaukset eivät mahdollista suositusluonteiset normien tai muun vastaavan ohjeistuksen vahvistamista. Päinvastoin, tavoitteena on normiluonteisten suositusten purkaminen, sikäli kun niitä hallinnonalalla on. Kuten edellä totesin, uuden lain toimeenpanon ohjaus on sitten kokonaan eri asia. Järjestöt tulevat luonnollisesti olemaan siinä yhteistyössä mukana tuomassa omaa asiantuntemustaan.

Kysymykseesi onko ohjaus-asiasta STM:ssä keskusteltu, niin on keskusteltu sekä ylijohtaja Varhilan että sosiaalipalveluryhmän johtaja Voutilaisen kansa sekä myös eilen valas-työryhmässä.”⁸

Heta-Liitto on 20.2.2015 toistanut ajatuksen lain toimeenpanon ohjeistuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö on 25.2.2015 viestissään edelleen tyrmännyt

⁸ STM neuvotteleva virkamies Jaana Huhta > Heta-Liiton lakimies Jukka Kumpuvuori, sähköposti, 13.2.2015.

ajatuksen. Perusteena tyrmäykselle sosiaali- ja terveysministeriön edustaja on esittänyt seuraavat argumentit: *"Heta-Liiton ehdotus siitä, että tulevaan lakiin otettaisiin nimenomainen säännön ministeriön veloitteesta ohjeistaa kuntia ja muita lain soveltajia yksityiskohtaisesti kaikkien tai erityisesti joidenkin säännösten toimeenpanosta, ei kuulu lainsäätäjän toimivaltaan eikä muutoinkaan vakiintuneeseen lainsäädäntötapaan. STM:lle kuuluu sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Ohjausvelvoite toteutuu lainsäädännön lisäksi strategisena informaatio-ohjauksena, josta käytännössä vastaa pääosin ministeriön alaisena laitoksena THL. Sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta alueella kuuluu aluehallintovirastolle ja yksittäistä päätöstä koskevissa asioissa muutoksenhaun kautta tuomioistuimelle.*

Kaikkeen uuteen lainsäädäntöön liittyvänä toimeenpanon ohjauksena STM tulee myös uuden vammaislainsäädännön osalta toteuttamaan asianmukaisen koulutuksen ja ohjeistuksen yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Vammaispalveluissa asiakasjärjestöt sekä muuta vammaisia henkilöitä edustavat tahot ovat luonnollisesti tässä työssä tärkeitä yhteistyötahoja".

Edelleen viestissä 25.2.2015 sosiaali- ja terveysministeriö on täsmentänyt, että toimeenpano-ohjeistuksen tyrmäyslinja perustuu VALAS-työryhmän kokouksessa 12.2.2015 *"puheenjohtajan ottamaan kantaan"*. Viestin mukaan: *"Työryhmän kokouksessa 12.2. puheenjohtaja on ottanut alla kertomani kannan lain toimeenpanon ohjeistukseen, joten asiasta ei tässä vaiheessa työryhmässä enää keskusteltane"*.⁹

Heta-Liitto on alustavana ideana esittänyt, että tulevaan vammaispalvelusäännökseen otettaisiin säännös siitä, että ministeriölle tulisi velvollisuus laatia ohjeet työnantajamallin toimeenpanemista varten. Sosiaali- ja terveysministeriö on tyrmännyt idean seuraavaksi arvioitavilla perusteilla.

Ensiksi, sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että tällaisen säännöksen säätäminen ei kuulu lainsäätäjän toimivaltaan. Väite on absurdi, eikä perustu oikeusjärjestykseen. Lainsäätäjä voi aivan hyvin perustaa ministeriölle toimivallan ja velvollisuudenkin antaa kunnille niiden lakisääteisiä tehtäviä koskevia ohjeita.

Toiseksi, sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että hallituksen rakennepoliittisen ohjelman, joka ministeriötä kertomansa mukaan velvoittaa, linjaukset eivät mahdollista suositusluonteisten normien tai muun vastaavan ohjeistuksen vahvistamista, ja että päinvastoin tavoitteena on normiluonteisten suositusten purkaminen, sikäli kun niitä hallinnonalalla on. Tämä varmasti yleisluonteisesti pitää paikkansa ja myös nyt vallassa olevan hallituksen hallitusohjelmassa on linjauksena välttää toimeenpano-ohjeistusta. Eri asia kuitenkin on, että erityistilanteita tulee kohdella eri tavalla, positiivisen erityiskohtelun ja yhdenvertaisuuden vaatimuksen mukaisesti. Henkilökohtaisen avun työnantajamalli on täysin poikkeuksellinen tapa järjestää sosiaalipalvelu ja sen vuoksi on runsaasti perusteita, miksi sen osalta tulee toimia tarvittaessa eri tavalla, kuin yleiset linjaukset suositusluonteisten normien tai ohjeiden purkamisesta.

Kolmanneksi, sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että kyseisen sääntelyn omaksuminen ei kuulu muutoinkaan vakiintuneeseen lainsäädäntötapaan. Väitteen sisältö jää epäselväksi, eikä perustele uskottavasti sitä, miksi ei tulisi ryhtyä selvittämään työnantajamallin toimeenpano-ohjeen sääntelymahdollisuuksista.

⁹ STM neuvotteleva virkamies Jaana Huhta > Heta-Liiton lakimies Jukka Kumpuvuori, sähköposti, 25.2.2015.

Neljänneksi, on syytä kiinnittää huomiota siihen, miten Heta-Liiton aloite on sosiaali- ja terveysministeriössä otettu vastaan ja käsitelty. Asiasta on keskustelu muutamien viranhaltijoiden kesken ja VALAS-työryhmässä. Asian jumiutuminen perustuu viestien mukaan työryhmän ”puheenjohtajan ottamaan kantaan”. Heta-Liitto on 18.5.2015 tiedustellut 12.2.2015 VALAS-työryhmän pöytäkirjan osalta, onko siinä mainintaa siitä, että ko. asiaa olisi kokouksessa käsitelty. Heta-Liitto ei ole saanut vastausta tähän kyselyyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että ministeriölle kuuluu sosiaalihuoltolain 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Ministeriön mukaan ohjausvelvoite toteutuu lainsäädännön alaisena laitoksena THL. Sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta alueella kuuluu aluehallintovirastolle ja yksittäistä päätöstä koskevissa asioissa muutoksenhaun kautta tuomioistuimelle. Heta-Liitolla ei ole poikkeavaa näkemystä siitä, etteikö ministeriön ohjausvelvoite toteutuisi THL kautta. Heta-Liitto on kuitenkin jo yllä tuonut esiin, että tämänhetkisen Vammaispalvelun käsikirjan sisältö ei vastaa sitä, mitä vaikeavammaisten henkilöiden, jotka toimivat henkilökohtaisen avustajan työnantajana, oikeusturva edellyttäisi. Lainsäädännön keinoin tulisi varmistaa, että tällainen ohjeistus laadittaisiin, juurikin esimerkiksi THL / Vammaispalvelujen käsikirjan puitteissa. Tämä edellyttäisi kuitenkin uudenlaista resursointia ja erityisosaamisen kehittämistä THL sisällä tai ostopalveluin.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi tullut suhtautua vakavammin ja analyttisemmin Heta-Liiton esitykseen työnantajamallin ohjeistuksen sääntelystä. Katsomme, että tämä asia on yksi keskeisistä henkilökohtaisen avun sääntelytarpeista, kun asian valmistelua nyt sosiaali- ja terveysministeriössä jatketaan.

3.5. LOPUKSI

Edellä esitetyn perusteella Heta-Liitto toteaa yhteenvetona, että vaikkakin työnantajamallin säännösluonnoksissa on esitetty joitain parannuksia nykytilaan nähden, jättäisi säännösluonnosten mukainen sääntely edelleen merkittäviä aukkoja työnantajamallin sääntelyyn. Tämän vuoksi Heta-Liitto ei kannata säännösluonnoksen mukaisen sääntelyn omaksumista lainsäädännöksi sellaisenaan. Sen sijaan, Heta-Liitto esittää, että lakivalmistelua jatkettaessa työnantajamallin säännösluonnosten osalta hyödynnettäisiin enemmän valtiosääntö-, hallinto- ja työoikeudellista osaamista, jota Heta-Liitto on tarjonnut aiemminkin ja on valmis sovittaessa tarjoamaan myös jatkossa.

Heta-Liitto saattaa myös STM tiedoksi, että Heta-Liitto on tänään tehnyt kolme kantelua valtioneuvoston oikeuskanslerille henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyen. Ne koskevat työnantajamallissa erityisesti yksityisten avustajakeskusten toimintaa sääntelemättömässä tilassa. Viranomaisista kantelut kohdistuvat sekä ohjaaviin ja valvoviin viranomaisiin, kuten STM, Valvira ja aluehallintovirastot sekä yksittäisiin toimeenpaneviin kuntiin ja kuntayhtymään. Heta-Liitto saattaa ko. kantelut STM tiedoksi lausunnon liitteenä.

Heta-Liitto esittää yhteistyötä STM kanssa työnantajamallin kehittämiseksi. Ohessa ehdotus yhteistyöstä.

Helsinki, 16.6.2015

Sanna-Kaisa Patjas, puheenjohtaja

Asiantuntijana lausunnon latineet:

Tanja Alatainio, lakimies (yhteyshenkilö)
Jukka Kumpuvuori, lakimies

LIITTEET:

- Yhteenveto Heta-Liiton 16.6.2015 toimenpiteistä
- 3 kantelua valtioneuvoston oikeuskanslerille
- Työoikeuden professori Seppo Koskisen lausunto
- Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään lausunto
- Ehdotus tutkimusyhteistyöstä ja työnantajamallin *ad hoc* -työryhmästä