



Asia: Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n lausunto

Viite: Luonnos Suomen ensimmäiseksi raportiksi vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) täytäntöönpanosta

YLEISTÄ

Yleisenä huomiona Heta-Liitto toteaa, että raportissa on laajasti kuvattu kotimaista lainsäädäntöä ja erilaisia toimintaohjelmia. Nähdäksemme kuitenkin se, miten lainsäädäntö käytännössä toteutuu ja toteuttaa vammaisyleissopimusta, on jäänyt raportissa turhan vähäiselle huomiolle. Esimerkiksi vammaisille henkilöille suunnattuja sosiaalipalveluita koskevaa kotimaista lainsäädäntöä voidaan nykyiselläänkin pitää kohtuullisen edistyksellisenä, mutta valitettavasti lain tulkinta ei ole ollut perus- ja ihmisoikeusmyönteistä eikä näin toteuttanut niitä tavoitteita, joita lainsäädännölle on asetettu. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun työnantajamallissa tämä on aiheuttanut myös oikeuksien menetyksiä.

Raportissa on esimerkiksi mainittu, että adoptiolain esitöissä on todettu, että vammaisuus ei sinänsä ole adoption este vaan ainoastaan yksi päätöksessä huomioon otettava seikka muiden joukossa. Käytännössä vammaisilla henkilöillä ei Suomessa kuitenkaan ole ollut juurikaan mahdollisuutta adoptioon. Raportointiohjeet edellyttävät, että lainsäädännön ja erilaisten käytäntöjen vaikutuksista vammaisten henkilöiden elämään raportoidaan yksityiskohtaisesti. Pelkkä lainsäädännön ja toimintaohjelmien kuvaaminen ei riittävällä tavalla kuvaakaan tosiasiallista tilannetta Suomessa. Raportissa tulisi myös tarkemmin eritellä, miten vammaiskomitean yleiskommentit on huomioitu tai tullaan huomioimaan kotimaisessa lainsäädännössä ja käytännöissä.

Heta-Liitto esittää seuraaviin artikloihin alla olevat kommentit:

Artikla 5: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus

Heta-Liitto pitää hyvänä, että raportissa on nostettu esiin raportit ja selvitykset vammaisiin kohdistuvasta vihapuheesta.

Katsomme, että raportissa olisi hyvä avata tarkemmin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntöä, jota on kertynyt jo kohtuullisessa määrin esimerkiksi siitä, millaiset toimet on katsottu vammaisen henkilön välilliseksi syrjinnäksi. Vain konkreettisten laintulkintaratkaisujen kautta vammaiskomitea pystyy tosiasiallisesti arvioimaan sitä, miten vammaisyleissopimuksessa taatut oikeudet vammaisten henkilöiden arjessa toteutuvat.

Kohdassa 52 on nostettu esiin yhdenvertaisuuslain 23 §:n säännös, jonka mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitystä siltä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on yhdenvertaisuuslain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia. Raportointiohjeet edellyttävät yksityiskohtaista analyysia säännösten vaikutuksista vammaisiin henkilöihin ja sitä, että raportissa tuodaan esiin, onko vammaisilla henkilöillä mahdollisuus saada korvausta yleissopimuksessa taattujen oikeuksien loukkauksista. Katsommekin, että raportissa tulee avata tarkemmin sitä, miten oikeus hyvitykseen käytännössä toteutuu.

Raportissa tuleekin tuoda ilmi se, että yhdenvertaisuuslain 23 §:ssä tarkoitetun hyvityksen saaminen edellyttää yhdenvertaisuuslain 26 §:n mukaisesti, että syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut nostaa kanteen käräjäoikeudessa häntä syrjinyttä tahoja vastaan. Prosessi on usein pitkä, ja jos käy niin, että vammaisen henkilö häviää, on oikeudenkäymiskaaren mukainen lähtökohta se, että hän on vastuussa myös vastapuolen oikeudenkäyntikuluista. Käytännössä oikeudenkäyntikuluissa on kyse tuhansien eurojen korvausvastuusta. Oikeudenkäyntiin liittyvät riskit huomioiden vammaisella henkilöllä ei useinkaan ole käytännössä mahdollisuutta lähteä vaatimaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua hyvitystä syrjinnästä.

Toisekseen raportissa tulee tuoda esiin se, että Suomen vahingonkorvauslainsäädännössä ei ole säädetty perus- ja ihmisoikeusloukkauksien korvaamisesta. Korkein oikeus on joissakin tapauksissa määrännyt korvattavaksi vahingonkorvausta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamisesta (ks. esim. OM 59/2010, s. 51-53), mutta lainsäädännössä ei ole yleistä korvausoikeutta perustavaa säännöstä loukkaustilanteita ajatellen. Vahingonkorvaussääntelyn puutteellisuus ilmenee myös tilanteissa, joissa vammaisen henkilön oikeus sosiaalipalveluun on viivästynyt. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vammaispalvelulain mukainen palvelu on vammaiselta henkilöltä evätty, ja hän on joutunut valittamaan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, on aikaa kulunut usein yli kaksi vuottakin. Tiedossamme ei yleisesti ole, onko vammaispalveluja koskevissa asioissa kuinka usein myönnetty hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain nojalla, ja kuinka pitkää viivästymistä on tällöin edellytetty korvausperusteena. Jos asiasta on ratkaisukäytäntöä, tulisi tämä tuoda raportissa esiin.

Artikla 8: Tietoisuuden lisääminen

Heta-Liitto katsoo, että raportissa tulisi tuoda esiin se, miten vammaisyleissopimusta on tähän saakka sovellettu viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Raportointiohjeissa on nimenomaisesti todettu, että raportista tulisi ilmetä se, onko vammaisyleissopimusta suoraan sovellettu. Raporttiin on pyydetty liittämään viittaukset tätä koskeviin tuomioistuinten ratkaisuihin.

Heta-Liitto toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden henkilökohtaista apua koskevissa päätöksissä ei ole käytännössä lainkaan viitattu vammaisyleissopimukseen, eikä vammaisyleissopimuksen suorasta sovellettavuudesta tai tulkintavaikutuksesta näin voida toistaiseksi käytännössä edes puhua. Muita vammaispalveluja koskevia korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä ei kuitenkaan ole yleisesti tiedossamme.

Artiklat 11, 14 ja 16: Vaaratilanteet ja humanitaariset hädät, henkilön vapaus ja turvallisuus sekä vapaus hyväksikäytöstä, väkivallasta ja pahoinpitelystä

Artiklan 16 yhteydessä olisi hyvä käsitellä hieman tarkemmin selvityksiä, joiden mukaan vammaiset henkilöt ovat kokeneet vihapuhetta muun muassa sosiaalitoimen henkilöstön taholta.

Raportissa tulisi tuoda ilmi myös se, miten vammaisten henkilöiden turvallisuus sosiaalipalveluiden käyttäjinä on huomioitu tai toteutettu. Henkilökohtaisessa avussa tilanteet, joissa palvelu on järjestetty työnantajamallilla vastoin vammaisen henkilön halua tai kykyä, saattavat altistaa vammaisen henkilön hyväksikäytölle. Riski on usein korostunut työsuhteen päättämistilanteissa.

Erikseen tulisi huomioida sosiaalipalveluja koskevien hallintopäätösten pitkät valitusajat. Epävarmuus palvelun saannista, sen jatkumisesta tai esimerkiksi tuntimäärästä vaikuttavat vammaisen henkilön turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen.

Artikla 12: Yhdenvertaisuus lain edessä

Raportissa ei ole käsitelty sitä, miten vankiloiden ja tuomioistuinten henkilökuntaa on koulutettu tai on tarkoitus kouluttaa vammaisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Yhdenvertaisuus lain edessä käytännössä edellyttää, että esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa prosessin johdossa on huomioitu vamman tai sairauden vaikutukset henkilön mahdollisuuteen ajaa asiaansa. Samoin yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää, että oikeudenkäyntiavustajilla ja -asiamiehillä on riittävä tuntemus vammoista ja sairauksista ja esimerkiksi siitä, miten ne vaikuttavat siihen, miten henkilö tosiasiaassa kertoo tilanteestaan.

Artikla 13: Oikeussuojan saavutettavuus

Raportissa tulisi tuoda esiin se, millainen mahdollisuus vammaiselle henkilöllä käytännössä on saada oikeusapua oikeusturvavakuutuksen tai oikeusavun kautta. Nyt raportissa on vain lyhyesti viitattu oikeusapulakiin.

Oikeussuojan saatavuuteen vaikuttaa käytännössä paitsi edellä todettu oikeusavustajien ja -asiamiesten tietämys vammaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, myös se kuinka moni lakimies hallitsee ja on tietoinen vammaisoikeudellisesta sääntelystä. Oikeussuojan tehokkuus edellyttää, että oikeusavustaja tai -asiamies on perehtynyt niihin oikeudenaloihin, joita hänen asiakkaansa asia koskee. Tähän liittyen on huomattava, että tällä hetkellä oikeusavun kautta on mahdollista saada yksityinen oikeusavustaja lähtökohtaisesti ainoastaan tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin.

Raportissa tulisi edellä todetusti tuoda esiin myös se, miten vammaisuus on huomioitu tai voidaan voimassa olevan lainsäädännön nojalla huomioida tuomioistuinprosessin eri vaiheessa ja esimerkiksi esitutkinnassa esimerkiksi kohtuullisina mukautuksina.

Artikla 19: Eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä

Henkilökohtaista apua koskevassa raportin osassa on mainittu voimavararajaus, tätä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2011:69 ja se, että korkein hallinto-oikeus on asettanut voimavararajauksen ratkaisukäytännössään melko matalalle. Pidämme hyvänä sitä, että raportissa on tuotu avoimesti esiin, että voimavararajauksen vuoksi kaikki vammaiset henkilöt eivät ole voineet saada henkilökohtaista apua, ja että erityisesti ne, joilla on kognitiivisia ongelmia, ovat jääneet henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Käytännössä voimavararajaus on vaikuttanut erityisesti myös siihen, onko henkilökohtaista apua myönnetty päivittäisiin toimiin ja näin itsenäisen asumisen mahdollistamiseen erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla.

Raportissa tulisi tuoda esiin myös se, miten voimavararajaukseen läheisesti liittyvä nk. pääasiallisuuskriteeri eli se, että henkilökohtainen apu ei pääasiallisesti kansallisen lainsäädännön nojalla ole hoivaa, hoitoa tai valvontaa, on vaikuttanut vammaisten henkilöiden palvelujen järjestämiseen. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi linjannut, että henkilökohtaista apua ei voida myöntää epilepsiakohtausten valvontaan.

Kiinnitämme huomiota siihen, että tällä hetkellä kansallisen lainsäädännön nojalla ei ole saatavissa henkilökohtaisen avun ohella kodin ulkopuolelle palvelua, joka mahdollistaisi itsenäisen liikkumisen. Jos henkilökohtaisesta avusta rajataan ulkopuolelle valvontaan ja hoitoon liittyvät toimet korkeimman hallinto-oikeuden linjaamalla tavalla, ei vammaisella henkilöllä, jolla esimerkiksi on sairauskohtauksia tai joka tarvitsee osana palvelua terveydenhoidollisia toimia, ole käytännössä mahdollisuutta liikkua kotinsa ulkopuolella. Tiedossamme ei ole, onko hallintotuomioistuimissa toistaiseksi käsitelty hoitoon liittyvien tehtävien rajaamista samalla tavoin kuin epilepsiakohtausten valvontaa.

On hyvä, että raportissa on tuotu esiin se, että henkilökohtaisen avun työnantajamallin ohella muita henkilökohtaisen avun järjestämistapoja ei ole otettu riittävästi käyttöön. Raportissa tulisi kuitenkin selkeämmin tuoda esiin se, että käytännössä osa vammaisista henkilöistä on joutunut nimenomaisesti toimimaan työnantajana vastoin omaa tahtoaan. Huomioiden myös vammaiskomitean yleiskommentti nro 5, tulisi vammaisella henkilöllä olla oikeus itse valita, ryhtyykö hän työnantajaksi vai ei. Raportissa voisi olla hyvä kuitenkin tuoda esiin vastapainona myös se, että esitysluonnoksessa laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista on säännösehdotus siitä, että työnantajamallin valinta edellyttää sosiaalihuollon asiakkaan suostumusta. Näin ollen mikäli eduskunta hyväksyy lakiehdotuksen esitetyssä muodossaan, korjaantuu tilanne tältä osin.

Vammaiskomitean yleiskommentti nro 5 huomioiden vammaisella henkilöllä toisaalta tulisi olla mahdollisuus saada toimia työnantajana halutessaan ja tähän kyetessään. Voimassa oleva vammaispalvelulaki tai kesällä 2017 lausunnolla ollut lakiesitys vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista eivät riittävällä tavalla turvaa sitä, että työnantajamalli olisi kunnissa tai maakunnissa aidosti valittavissa. YK:n vammaiskomitean yleiskommentti 5:ssä on todettu, että vammaisella henkilöllä on oltava oman tilanteensa ja mieltymystensä mukaisesti mahdollisuus päättää siitä, kuinka paljon hän itse kontrolloi palvelua. Lisäksi yleiskommentissa on katsottu, että henkilökohtaisen avustajan rekrytointi, perehdyttäminen ja valvonta täytyvät olla vammaisella henkilöllä itsellään. Huomautamme, että tällä hetkellä Suomessa edellä todettu toteutuu usein käytännössä vain työnantajamallissa. Muissa järjestämistavoissa sosiaalihuollon asiakkaalla on joka tapauksessa huomattavasti vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa erityisesti siihen, kuka henkilö häntä avustaa. Tästä näkökulmasta se, että työnantajamallin saatavuutta ei ole laissa riittävästi turvattu, on ongelmallista vammaisyleissopimuksen veloitteet huomioiden.

On hyvä, että raportissa on nostettu esiin, että henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvä kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus ei ole toteutunut toivotulla tavalla. Työnantajamalli ei ole aidosti valittavissa henkilökohtaisen avun järjestämistavaksi silloin, jos siihen liittyvät oheispalvelut eivät ole riittäviä. Oleellista on, että työnantajana toimivalla vammaisella henkilöllä on oikeus saada palkkahallinto järjestetyksi tai sen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvatuiksi.

Huomioiden, että työnantajamallia voidaan pitää lähtökohdiltaan vammaisyleissopimuksen tavoitteet parhaiten turvaavana henkilökohtaisen avun järjestämistapa, olisi nähdäksemme raportissa tuotava esiin myös niitä käytännön esteitä, jotka tosiasiaassa estävät työnantajamallin käyttämisen. Palkkahallinnon järjestämiseen liittyvien ongelmien ohella tällaisia tilanteita on liittynyt esimerkiksi vakuutusturvan saamiseen sellaisten työntekijän aiheuttamien vahinkojen varalta, joista työnantaja on vastuussa. Lisäksi se, että kunnat ovat korvanneet lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneet kustannukset vasta jälkikäteen, on aiheuttanut ongelmia osalle työnantajamallissa oleville.

Artikla 23: Kodin ja perheen kunnioittaminen

Raportointiohjeiden mukaan 23 artiklan osalta määräaikaisraportin tulisi sisältää tieto siitä, millaisia toimia valtiot on tehnyt sen takaamiseksi, että vanhempi, jolla on vamma, saa riittävää tukea lapsen hoitoon ja kasvatukseen liittyen. Raportissa tulisi näin tuoda esiin, miten esimerkiksi henkilökohtainen apu käytännössä toteutuu näissä tilanteissa. Tilannetta on kokemuksemme mukaan hankaloittanut se, että kentällä on ylipäättään tulkittu melko tiukkarajaisesti sitä, mihin toimiin henkilökohtaista apua voidaan myöntää tai käyttää. Toisinaan tulkinta on saattanut olla niin tiukkarajaista, että on katsottu, että vanhemman tulisi olla aina läsnä eikä henkilökohtaista apua voitaisi näin miltään osin toteuttaa niin, että henkilökohtainen avustaja jää lapsen kanssa kahden. Näin tiukkaa tulkintaa ei voida pitää vammaisyleissopimuksen tavoitteiden mukaisena.

Artiklat 24 ja 27: Koulutus sekä työ ja työllistyminen

Raportissa tulisi kiinnittää huomioita siihen, että voimassa olevan sosiaalihoitolain 57 §:n mukaan henkilön kotikunnalla ei ole velvollisuutta järjestää sosiaalihoitoa ulkomailla oleskelevälle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä. Vammaispalvelulaissa tai kesällä 2017 lausuntokierroksella olleessa lakiluonnoksessa vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista, ei ole ratkaistu asiaa. Käytännössä sosiaalihoitolain 57 § tarkoittaa, että vammaisella henkilöllä ei ole yhdenvertaista mahdollisuutta esimerkiksi vaihto-opiskeluun tai pidempiin ulkomaan työkomennuksiin. Sääntely ja sen puutteet liittyvät myös 5 ja 19 artiklojen tosiasialliseen toteutumiseen. Tilanne on tuotava raportissa myös vammaiskomitean tietoon.

Helsingissä 25.4.2018

Jukka Sariola
Puheenjohtaja
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Asiantuntija

Tanja Alatainio
Lakimies
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry