



Asia: Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, Suomen ensimmäinen määräaikaisraportti

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n näkemyksiä

Yleistä

Heta-Liitto ry on vuonna 2005 perustettu vammais- ja työmarkkinajärjestö. Heta-Liiton varsinaiseksi jäseneksi voi liittyä luonnollinen henkilö, joka toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Jäseniä Heta-Liitossa on tällä hetkellä noin 3800. Heta-Liitto on solminut työehtosopimuksen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n kanssa. Työehtosopimus on tällä hetkellä normaalisitova. Ensimmäinen työehtosopimus tuli voimaan 1.12.2010, ja nykyinen työehtosopimus on voimassa 31.1.2017 saakka. Vaikuttamistyössään Heta-Liitto keskittyy ennen kaikkea työnantajamallin turvaamiseen ja kehittämiseen.

Tuomme tässä lausunnossamme esiin näkemyksiämme niistä seikoista, joihin ensimmäisessä määräaikaisraportissa tulisi kiinnittää huomiota. Näkemyksemme painottuvat henkilökohtaiseen apuun ja erityisesti sen työnantajamalliin. Yleisenä huomiona toteamme, että toukokuussa 2017 lausunnonlehdelle tullut esitysluonnos laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta parantaisi työnantajamallissa olevien vammaisten henkilöiden oikeusturvaa, ja työnantajamallia koskevat säännösethdotukset ovatkin toivottava uudistus. Heta-Liitto on antanut lausunnon kyseisestä lakiehdotuksesta ja kyseinen lausunto on luettavissa valtioneuvoston hankesivustolta.

Viittaamme tässä lausunnossamme niihin vammaisten henkilöiden oikeuksista annettua yleissopimusta koskeviin YK:n raportointiohjeiden kohtiin, joihin asiakokonaisuus käsityksemme mukaan liittyy.

Vammaissopimuksen suora sovellettavuus

A.3. kohta (e)

Heta-Liitto on tilannut anonymisoidut henkilökohtaista apua koskevat päätökset korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuodesta 2015 alkaen. Kyseisissä päätöksissä ei toistaiseksi ole juurikaan viitattu vammaisyleissopimukseen. Näin ollen nähdäksemme vammaisyleissopimuksen suorasta sovellettavuudesta tai tulkintavaikutuksesta ei voida toistaiseksi käytännössä puhua. Vammaisyleissopimuksesta on sinällään kohtuullisesti saatavilla yleisen tason tietoa. Sen sijaan sopimusartiklojen merkitys esimerkiksi henkilökohtaista apua järjestettäessä on toistaiseksi jäänyt konkretisoimatta. Olisikin tärkeää, että vammaisyleissopimusta tehtäisiin tunnetuksi myös kuntien vammaispalveluiden sekä hallintotuomioistuinten päätöksistä vastaavalle henkilökunnalle sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusti.

Hyvitykset ihmisoikeusloukkauksista

A-osio 3. f-kohta sekä A-osio 4.4.

Suomen vahingonkorvauslainsäädännössä ei ole erikseen säädetty perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaamisesta. Korkein oikeus on joissakin tapauksissa määrännyt korvattavaksi vahingonkorvausta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamisesta (ks. esim. OM 59/2010, s. 51-53). EIS:n 13 artikla takaakin oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos sopimuksessa taattuja oikeuksia tai vapauksia on loukattu. Kansallinen lainsäädäntömme ei sen sijaan tarjoa tehokasta yleistä oikeussuojaa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi. Yhdenvertaisuuslain nojalla voidaan kuitenkin määrätä syrjintää harjoittanut taho maksamaan hyvitystä syrjinnän kohteelle. Ylimpien laillisuusvalvojien oikeus esittää hyvitystä perus- ja ihmisoikeusloukkauksista (esim. AOA 15.12.2015, Dno 2465/4/14) ei voi korvata laissa säädettyä kattavaa oikeutta vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen. Vahingonkorvauslainsäädännön uudistus olisikin tärkeää toteuttaa nopeassa aikataulussa ja samalla varmistaa, että ihmisoikeusloukkausten hyvitysjärjestelmä vastaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita.

Vammaisuuteen perustuvat rajoitukset

A-osio 4.3. sekä B-osio artiklat 1-4

1. Voimavaraedellytys

Vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Esitysluonnoksessa laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista on edelleen säilytetty tämä nk. voimavaraedellytys. Voimavaraedellytys on käytännössä rajannut muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden mahdollisuutta saada henkilökohtaista apua ja asua itsenäisesti omassa kodissaan. Voimavaraedellytyksen säilyttäminen esitysluonnoksessa on ongelmallista myös esimerkiksi hengityshalvauspotilaiden kannalta, kun heidän palveluihinsa on tarkoitus jatkossa soveltaa samaa lainsäädäntöä kuin muihin vammaisiin henkilöihin. Esitysluonnos jättää liian paljon tulkinnanvaraa lainsoveltajille siitä, olisiko esimerkiksi hengityslaitteen käyttäjän tarvitsema henkilökohtainen apu yksittäistapauksessa pääasiallisesti valvontaa, johon henkilökohtaista apua ei kansallisen lainsäädännön perusteella olisi velvollisuutta myöntää.

2. Hengityshalvauspotilaiden erillisasema

Tällä hetkellä hengityshalvauspotilaat eivät pääsääntöisesti kuulu vammaispalvelulain soveltamisalan alle, vaan hengityshalvauspotilaiden erityisasemasta on säädetty asiakasmaksulainsäädännössä. Esitysluonnos laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sisältää nyt kuitenkin säännöksiä, joiden on tarkoitus mahdollistaa hengityshalvauspotilaiden siirtyminen saman lain alle muiden vammaryhmien kanssa. Lakiluonnos kaipaakin vielä tarkennusta muun muassa terveydenhoidollisten tehtävien määrittämisen sekä henkilökohtaisten avustajien perehdyttämisen osalta. On tärkeää, että vammaisen henkilön turvallisuus ja oikeus itsenäiseen elämään toteutuvat tilanteessa, jossa henkilökohtainen apu sekä mahdolliset muut kotona asumisen mahdollistavat palvelut sisältävät terveydenhoidollisia toimia.

3. Terveydenhoidolliset tehtävät osana palveluita

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 30.3.2017 T 1544 vahvistanut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen, jossa katsottiin, että henkilökohtainen apu ei voinut sisältää epilepsiakohtausten valvontaa. Tällä hetkellä Suomesta puuttuvat kattavat palvelut, jotka mahdollistaisivat vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja liikkumisen erityisesti kodin

ulkopuolella silloin, jos avun tarve on osin terveydenhoidollista tai sisältää valvontaa. Edellä mainittu esitysluonnos todennäköisesti ratkaisisi ainakin osittain tämän ongelman.

4. Palveluiden rajaaminen kotimaahan (myös C-osio artikla 27)

Sosiaalihuoltolain 57 §:n mukaan henkilön kotikunnalla ei ole velvollisuutta järjestää sosiaalihuoltoa ulkomailla oleskelevalle henkilölle, ellei muualla toisin säädetä. Lain esitöissä (HE 164/2014 vp.) on katsottu, että vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaiset edellytykset elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edellyttäisivät poikkeuksen säätämistä erityislainsäädännössä. Vammaispalvelulaissa ei kuitenkaan ole säädetty asiasta. Esitysluonnoksessa laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista ei myöskään ole ehdotettu tilanteen muuttamista. Tilanne vaikuttaa etenkin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin vaihto-opiskella sekä vastaanottaa pidempiä ulkomaan työkomennuksia. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 22.11.2016 T 4949 vahvistanut Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja perustelut ja näin katsonut, että jo kahden kuukauden pituinen Yhdysvaltoihin suunnattu matka merkitsi ulkomailla oleskelua. Tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana se, johtuuko EU-oikeudesta, että jäsenvaltion tulisi järjestää henkilökohtainen apu kansalaisilleen toisessa EU-valtiossa. Ainakin henkilökohtainen apu tulisi opiskelu- ja työkomennustilanteissa olla käytettävissä myös ulkomailla, ja myös EU-valtioiden ulkopuolella.

5. Tavanomainen elämä

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Tavanomaisen elämän määritelmä on otettu myös esitysluonnokseen laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista. Oikeuskäytännössä tavanomaisuutta on arvioitu esimerkiksi matkojen yhteydessä. Päätöksessään 9.9.2016 T 3790 korkein hallinto-oikeus katsoi, että interrail-matkasta aiheutuneet avustajan matkakulut kuuluivat kunnan korvausvelvollisuuden piiriin, sillä interrail-matkaa voitiin pitää hakijan tavanomaisena elämäntoimintona, kun hän oli matkustellut paljon aiemminkin. Epäselväksi jää, olisiko matkakustannukset voitu jättää korvaamatta, jos hakijan henkilöhistoria olisi tilanteessa ollut toisenlainen. Heta-Liitto on katsonut, että palvelujen tai korvausten saamista ei tulisi laissa tai sen esitöissä kytkeä tavanomaiseen elämän käsitteeseen.

Oikeusturvan tehokkuus

C-osio artikla 13 sekä D-osio artikla 7

Yleinen ongelma ainakin henkilökohtaista apua koskevien päätösten osalta on, että päätökset tehdään usein määräajaksi, vaikka avun tarve olisikin pysyvää. Tämä altistaa vammaisen henkilön turhaan, raskaaseen ja tiheästi toistuvaan prosessiin, jolloin tehokas oikeusturva ei toteudu. Esimerkiksi tuoreessa päätöksessään 5.10.2017 T 4962 korkein hallinto-oikeus hyväksyi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ja perustelut. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus korosti sitä, että kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta tehdä vammaispalvelua koskevaa päätöstä toistaiseksi voimassa olevana.

Alalla ovat viime aikoina puhuttaneet myös eräät hallintotuomioistuinpäätökset, joissa on rajattu vammaisten lasten oikeutta oikeusapuun hallintotuomioistuimissa sillä perusteella, että huoltajien on katsottu edustavan lasta ja oikeusavun edellytysten määräytyvän näin huoltajan taloudellisen aseman perusteella. Asia on ratkaistavana korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vammaisten lasten yhdenvertainen ja tehokas oikeusturva saattaa vaarantua, jos oikeusavun käyttämistä hallintotuomioistuimissa käytännössä rajattaisiin vanhempien varallisuuteen perustuen.

Riiston, väkivallan ja hyväksikäytön ehkäisy

C-osio artikla 16

Oikeusministeriön vuonna 2016 julkaiseman selvityksen (7/2016, s. 47-52) mukaan haastatelluista vammaisista henkilöistä moni oli kokenut kuluneen 12 kuukauden aikana vihapuhetta. Osa oli kokenut vihapuhetta myös sosiaali- tai terveydenhuollon henkilöstön taholta. Selvityksen voidaan katsoa korostavan valtion vammaisyleissopimuksen 8 artikla 2-ii kohdan sekä 13 artiklan 2-kohdan velvoitteita edistää myönteistä käsitystä vammaisista henkilöistä sekä kouluttaa lainkäyttöhenkilökuntaa vammaisyleissopimuksen velvoitteista.

Henkilökohtainen apu on edelleen järjestetty pääsääntöisesti työnantajamallilla, vaikka muiden järjestämistapojen käyttäminen on lisääntynyt (Kuntakyselyn osaraportti 2016 (THL), s. 4-5). Edelleen osa vammaisista henkilöistä toimii oman avustajansa työnantajana vasten tahtoaan. Heta-Liittoon on lisäksi tullut ja tulee edelleen jäsenhakemuksia alaikäisiltä työnantajilta (Heta-Liiton säännöt edellyttävät, että varsinainen jäsen on täysi-ikäinen). Näissä tilanteissa kunta on myöntänyt alaikäiselle vammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avun työnantajamallilla (vrt. myös raportointiohjeiden **D-osio, artikla 7**). Tilanteet, joissa vammaisen henkilö ei halua tai kykene toimimaan itse avustajansa työnantajana, saattavat altistaa vammaisen henkilön myös hyväksikäytölle ja oikeusturvaongelmille. Tilanne kytkeytyy myös veloitteeseen toteuttaa artiklan 19 mukaiset oikeudet.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen

C-osio artikla 19 sekä A-osio 9.

Yleiskommenttiluonnos 5:ssä, joka koskee vammaisyleissopimuksen 19 artiklaa, on painotettu vammaisen henkilön mahdollisuutta valita, kuinka paljon hän ”kontrolloii” omaa palveluaan (s. 5). Vammaisella henkilöllä tulisi olla mahdollisuus määrittää, kuka toteuttaa palvelun, miten palvelu toteutetaan, milloin palvelua annetaan ja millä järjestämistavalla. Yleisesti ottaen vammaispalvelut on Suomessa kuitenkin toteutettu kuntien ehdoilla, jolloin asiakaslähtöisyys on usein unohtunut. Alalla on ollut myös vaihtelevia käsityksiä muun muassa siitä, mitä henkilökohtainen apu voi sisältää, ja miten henkilökohtainen apu käytännössä toteutetaan (esimerkiksi, onko avun saajan oltava aina läsnä henkilökohtaista apua toteutettaessa).

Yksi merkittävimmistä nykyjärjestelmän epäkohdista on ollut se, että lain soveltamisessa on tulkittu kunnalla olevan laaja valta päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta. Tilanne on johtanut muun muassa siihen, että henkilöitä on joutunut vastentahtoisesti työnantajiksi. Esitysluonnoksessa laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista on nyt säännös, joka edellyttää, että jos henkilökohtainen apu järjestetään työnantajamallilla, on vammaisen henkilön suostumus kirjattava palvelusuunnitelmaan. Onkin tärkeää, että lakiin saadaan mahdollisimman pian kirjaus suostumusedellytyksestä työnantajamalliin valinnassa.

Toisaalta on kiinnitettävä huomioita siihen, että kunnan laaja valta määrittää palvelun järjestämistapa on muutoinkin ongelmallinen. Tällaisessa tilanteessa vammaisella henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta päättää ja vaikuttaa palvelun sisältöön. Vammaisjärjestöt ovatkin laajasti esittäneet, että esitysluonnosta laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista tulisi muuttaa siten, että ainakin työnantajamalli tarjoaminen olisi pakollista maakunnissa (ks. esim. STM 2017:37, s. 40).

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että työnantajamalli ei aidosti ole valittavissa silloin, jos siihen liittyvät oheispalvelut eivät ole riittäviä. Oleellista on, että työnantajana toimivalla vammaisella henkilöllä olisi oikeus saada palkkahallinto joko kunnan (tai tulevaisuudessa maakunnan) järjestämänä tai vaihtoehtoisesti siitä aiheutuvat kustannukset, kuten tilitoimiston

käyttäminen, korvatuiksi. Huomioiden henkilökohtaisen avun tarkoitus, ei ole tarkoituksenmukaista, että vammaisen henkilön tulisi käyttää aikaansa avustajan palkan tilittämiseen liittyviin tehtäviin. Oikeus palkkahallintoon ei tällä hetkellä edelleenkään kaikissa kunnissa toteudu, vaikka pääsääntöisesti käsityksemme mukaan palkkahallinto tai ainakin siitä aiheutuvien kulujen korvaaminen onkin järjestetty. Edellä mainitussa esitysluonnoksessa ei ole ratkaistu tätä asiaa. Työnantajamallin tosiasiallinen käyttö saattaa estyä myös sen vuoksi, että työnantajana toimivalla henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuutta saada riittävää vakuutusturvaa niistä vahingoista, joista hän on isännän vastuun nojalla vastuussa. Isännänvastuun kautta aktualisoitua vahingonkorvausvastuu ei ole riippuvainen työnantajan omasta tuottamuksesta. Vakuutusyhtiöstä annettujen tietojen mukaan työnantajan vastuuvakuutuksia myönnetään pääsääntöisesti vain oikeushenkilöille.

Yksityisyyden suoja

C-osio artikla 22

Heta-Liiton tietoon on tullut tilanteita, joissa kunta on saattanut kerätä hyvinkin yksityiskohtaisesti tietoa siitä, mihin vammaisen henkilö jokapäiväisessä elämässään käyttää henkilökohtaista apua. Usein tiedon keruu on toteutettu siten, että vammaisen henkilön on edellytetty täyttävän ja palauttavan lomake, johon on tarkoitettu merkittävän mahdollisimman tarkasti ja yksityiskohtaisesti henkilökohtaisen avustajan tehtävät ja niihin käytetty aika tietyllä aikavälillä. Käytännössä tämä on merkinnyt sitä, että sosiaalitoimi on saattanut saada varsin yksityiskohtaista ja arkaluontoistakin tietoa vammaisen henkilön yksityiselämästä.

Toinen viimeaikainen trendi on ollut, että kunnat ovat tehneet henkilökohtaisen avun ”tarvekartoitusta” yksityisen palveluntuottajan avulla siten, että henkilökohtainen apu on tietyllä ajanjaksolla järjestetty yrityksen toteuttamana. Tarkoituksena on tällöin yleensä ollut, että yritys raportoisi siitä, mihin toimiin henkilökohtaista apua käytetään ja tarvitaan. Apulaisoikeuskansleri on tuoreessa ratkaisussaan (Dnro 1639/1/2016) ottanut kantaa siihen, onko palvelutarpeen arviointi voitu antaa yksityisen tahon suoritettavaksi. Apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi, että tällaisessa tilanteessa ei lähtökohtaisesti olisi kyse palvelutarpeen arvioinnista, vaan hallintolaissa tarkoitettua asian selvittämisestä. Käsittääksemme apulaisoikeuskanslerin mukaan tällöin ei tulisi arvioitavaksi se, onko tehtävä voitu perustuslain 124 § huomioiden siirtää yksityiselle. Nyt olisikin tarkasteltava, olisiko kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin säädettävä siitä, miten vammaisten henkilöiden yksityisyyden, kotirauhan ja perhe-elämän suoja voitaisiin tehokkaammin toteuttaa ja sovittaa yhteen palvelun järjestämisvastuussa olevan kunnan tiedonkeruu intressien kanssa huomioiden erityisesti vammaisyleissopimuksen velvoitteet.

Helsingissä 31.10.2017

Jukka Sariola
Puheenjohtaja
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry

Asiantuntija
Tanja Alatainio
Lakimies, Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry