



Heta-liiton kommentteja vammaispalvelulain kuulemiseen 24.3.2021

Henkilökohtainen apu ja valmennus ja tuki

Tähän on koottuna Heta-liiton ehdotukset sekä laajemmat perustelut STM:n ja THL:n 24.3.2021 kuulemistilaisuuden aiheista. Heta-liitto on kommentoinut pääkohtia kuulemistilaisuudessa ja toimittaa vastaukset tilaisuuden järjestäjien kyselyyn.

1. Heta-liiton ehdotukset henkilökohtaisesta avusta

8 § Henkilökohtainen apu

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua, jos hän toistuvasti tarvitsee toisen henkilön apua:

- 1) päivittäisissä toimissa;
- 2) työssä, opiskelussa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai muun lain nojalla järjestettävässä osallisuutta edistävässä toiminnassa; taikka
- 3) vapaa-ajan toiminnassa tai sosiaalisessa osallistumisessa.

Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan sekä mahdollistaa eläminen yhteisössä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Henkilökohtaiseen apuun on oikeus vammaisella henkilöllä, jonka on mahdollista itsenäisesti, eri kommunikaation keinoin tai tuettuna ilmaista tahtoaan. Vammaiselle henkilöllä on oikeus määritellä henkilökohtaisen avun sisältö omien mahdollisuuksiensa mukaisesti.

Henkilökohtaiseen apuun voi sisältyä myös sellaisia hoitotoimia, jotka ovat tarpeen henkilökohtaisen avun tarkoituksen toteutumiseksi ja jotka rinnastuvat omahoitoon tai kotihoitoon. Vammaiselle henkilölle ja henkilökohtaiselle avustajalle tulee tarvittaessa tai vammaisen henkilön pyytäessä järjestää perehdytys ja ohjaus hoitotoimiin.

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa toiminnoissa siinä laajuudessa kuin hän sitä tarvitsee. Lisäksi vammaisella

henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa toiminnoissa tarpeen mukaisesti, kuitenkin vähintään 30 tuntia kuukaudessa.

Henkilökohtaisen avun tarkoitus

Henkilökohtaisen avun tarkoituksen määrittelyssä näkökulma tulee siirtää yksittäisistä toimista suoriutumisesta siihen, että henkilökohtainen apu on keskeisin itsenäistä elämää turvaava vammaispalvelu. YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan yleiskommentin mukaan palvelujärjestelmiä tulee kehittää kohti yksilöllisiä palveluja ja pois laitospainotteisista ja joustamattomista järjestelyistä. On perusteltua ymmärtää henkilökohtainen apu siten, että se on yksilöllinen, vammaisen henkilön tarpeista lähtevä palvelu, joka mahdollistaa artikla 19 mukaisesti itsenäisen elämän ja osallisuuden yhteisössä.

Henkilökohtaisen avun tarkoituksen määrittelyn osittainen muutos ei muuttaisi sitä, että henkilökohtainen apu on tarkoitettu kattamaan vammasta tai sairaudesta johtuvaa avun tarvetta. Henkilökohtainen apu ei siis ole tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö ilman vammaa joutuisi käyttämään ulkopuolisen ammattilaisen palvelua saavuttaakseen halutun lopputuloksen. Koska henkilökohtainen apu on tarkoitettu mahdollistamaan eläminen yhdenvertaisesti muiden kanssa, voi henkilökohtaisessa avulla katettaviin päivittäisiin toimiin kuitenkin kuulua esimerkiksi sellaisia kodin töitä, joita ihmiset muutoinkin tekevät itse kodissaan.

Henkilökohtaisen avun käsite on alettu joskus ymmärtää joustamattomasti siten, että vammaisen henkilön tulee tietyllä tavalla ”suorittaa” toimintaa avustajan kanssa, vaikka perusteita ei laissa tälle tulkinnalle ole. Tämä on johtanut esimerkiksi siihen, että kodin siisteyteen ei myönnetä apua, jos vammaisen henkilö ei vammaispalvelun mukaan riittävästi itse osallistu siivoamiseen. Monelle vammaiselle henkilölle tämä on mahdoton vaatimus. Tästä syystä lakiluonnoksesta ja perusteluista on poistettava viittaukset siihen, että henkilökohtaista apua käytetään ”toimista suoriutumiseen” ja vastaavat muotoilut, jotka viittaavat siihen, että vammaisella henkilöllä tulee olla tietty käytännön rooli henkilökohtaista apua toteutettaessa. Perusteluissa tulee painottaa, että henkilökohtainen apu on laaja käyttäjälähtöinen palvelu, jossa vammaiselle henkilölle tulee tarjota mahdollisuus ohjata avun käyttöä itse määrittämällään tavalla.

Vammaissopimus ei valtiosopimuksena aseta vammaisille henkilöille velvollisuuksia tai tiettyä roolia henkilökohtaisen avun käyttäjänä. Vammaissopimus velvoittaa sopimusvaltiot edistämään ja tarjoamaan yksilöllistä ja käyttäjälähtöistä palvelua, jossa palvelun sisältöä määrittää käyttäjä organisaation sijaan. Vammaissopimuksen artikla 19 yleiskommentissa todetaan, että vammaiset henkilöt, jotka tarvitsevat henkilökohtaista apua, voivat elämäntilanteeseensa ja mieltymyksiinsä perustuen vapaasti valita tason, jolla he haluavat henkilökohtaisesti vaikuttaa palvelun toteutumiseen. On siis osa henkilökohtaisen avun ideaa, että vammaisen henkilö voi itse määrittää ja lähteä hänen tarpeestaan, miten henkilökohtainen apu tarkkaan ottaen toteutuu.

Voimavarasäännös

Valas-raportissa vuonna 2015 esitettiin nykyisen voimavarasäännöksen poistoa. Raportin laatimisen jälkeen voimavarasäännöksen tulkinta on tiukentunut vammaisten asemaa heikentävästi, sillä oikeuskäytännössä on tulkittu, että henkilön voimavaroja arvioidaan toimintokohtaisesti. Säännös

ei ole koskenut vain esimerkiksi kehitysvammaisia, vaan on rajannut muidenkin avun saantia. Lisäksi nykyisen lain perustelujen mainintaa, että henkilökohtainen apu ei ole pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa on alettu soveltaa oikeuskäytännössä lain tavoin ja arvioida yksittäisten toimien luonnetta pääasiallisen tilanteen sijaan. Tämä on tarkoittanut, että henkilökohtaista apua ei ole myönnetty joihinkin tiettyihin arjen toimiin, ja henkilön palvelut ovat pirstaloituneet tai on jääty kokonaan ilman sopivaa palvelua. Henkilökohtaista apua koskevissa oikeusprosesseissa on paikoin katsottu kapeasti näitä määreitä, eikä ole arvioitu asiaa palvelun käytännön toimivuuden tai vammaissopimuksen tavoitteiden kannalta.

Henkilökohtaiseen apuun on Heta-liiton ehdotuksen mukaan oikeus, jos henkilö yleisellä tasolla voi viestiä tahtoaan ja toiveitaan. Kyse voi olla yleisemmästä tahdon viestimisestä esimerkiksi sen suhteen, miten ja missä henkilö halua elää ja mitä hän haluaa tehdä vapaa-ajallaan. Edellytys ei ole esimerkiksi se, että vammaisen henkilö voi käytännön tilanteissa yksityiskohtaisesti viestiä tahtoaan tai ohjata konkreettisesti avustajan yksittäisiä toimia. Esimerkiksi vapaa-ajan avun vaatimaa ilmaisukykyä on jo nyt arvioitu oikeuskäytännössä samansuuntaisesti.

On tärkeää, että laissa ja sen perusteissa korostetaan henkilön itsemääräämisoikeutta avun sisältöön, eli jatkossakaan henkilökohtainen apu ei saa olla avustajasta tai organisaation tarpeista lähtevä palvelu. Yleiskommentin mukaan vammaisen henkilö on joka tapauksessa henkilökohtaista apua koskevan päätöksenteon ytimessä ja hänen mieltymyksiään on tiedusteltava ja kunnioitettava. Lisäksi voidaan käyttää tuettua päätöksentekoa. Yleiskommentin mukaan vammaisen henkilön näkemyksiä tulee siis tarvittaessa selvittää ja varmistaa.

Nykyisen voimavarasäännöksen poisto tukee sitä, että myös vaikeimmin vammaiset saavat jatkossakin henkilökohtaista apua. Henkilökohtaisen avun käsitteen tulkinnan paikoittainen tiukentuminen on johtanut, siihen, että eniten apua tarvitsevat voivat jäädä ilman apua, koska he eivät ole voineet osallistua vammaispalvelun mielestä tarpeeksi esimerkiksi kodin toimiin. Käytännön tilanteisiin ei kuitenkaan vammaissopimuksen valossa ole vain yhtä oikeaa avun käyttäjän roolia. Jos henkilökohtaisen avustajan työhön kuuluu esimerkiksi asetella tiskit tiskikoneeseen, ei henkilökohtainen apu tarkoita, että vammaisen henkilön tulee sanallisesti ohjata avustajan liikkeitä tai tulla viereen seuraamaan tilannetta. On tarpeen turvata henkilökohtainen apu tilanteisiin, joissa henkilö väljemmin viestii valintojaan, jotta vammaissopimuksen ja vammaispalvelulain tavoitteet toteutuvat.

Voimavararajauksen poiston tai muutoksen kielteisenä seurauksena on esitetty, että henkilökohtaisen avustajan työroolia on vaikeampi hahmottaa ja että avustajat voivat tarpeettomasti ohjata ja kontrolloida avun käyttäjiä. Jo nyt kuitenkin henkilökohtaista apua on myönnetty moniin tilanteisiin, joissa työhön voi kuulua myös esimerkiksi ohjausta ja valvontaa. Joka tapauksessa työn sisältö pitää huomioida jo rekrytointivaiheessa. Kyse on yksilöllisestä palvelusta, jossa avustajan tulee perehtyä kunkin vammaisen henkilön tarpeisiin ja tahtoon. Henkilökohtaisella avustajalla ei ole viime kädessä oikeutta itse määrittellä työrooliaan tai työtapoja, vaan nämä perustuvat vammaisen henkilön tarpeisiin ja viime kädessä työnantajan työnjohtoon. Työnantajamallilla järjestetyssä avussa vammaisella henkilöllä on suora työnjohtomahdollisuus perehdyttää avustaja ja johtaa työtä. Myös muissa palvelumuodoissa on mahdollisuudet varmistaa yksilöllisen palvelun toteutuminen ja avustajan ei-toivottuun toimintaan on mahdollista puuttua. Palvelun käyttäjälle tulee tarjota sopivaa apua ja tukea sekä oikeussuojakeinoja, jotta mahdollisiin ongelmiin saa ulkopuolista apua.

Hoitotoimet

On osoittautunut käytännön realiteetiksi, että henkilökohtaisen avun käyttäjillä on myös tiettyjä rajattuja hoitotoimia, joita avustajat ovat säännöllisesti tehneet. Ei ole vaihtoehto, että vammaisen henkilö joutuu pysymään kotona, jotta kotihoidon palvelua voidaan käyttää. Henkilökohtaista apua ei saa korvata kotihoidolla. Ei ole myöskään järkevää eikä kustannustehokasta, että palvelua toteuttaisi samaan aikaan sekä avustaja että hoitohenkilö, joka vastaisi vain tietyistä hoidollisista toimista. Käytännössä mielekkäin ratkaisu usein on avustajien perehdytys tarvittaviin toimiin. Näin on usein toimittu jo nyt esimerkiksi niin, että kotihoidon tai sairaalan henkilökunta on tarvittaessa tarjonnut ohjausta ja perehdytystä.

On perusteita sille, että omahoitoon ja kotihoitoon rinnastuvia toimia voidaan sisällyttää henkilökohtaiseen apuun, jos ne ovat tarpeen itsenäisen elämän ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Tyypillisiä henkilökohtaisten avustajien tehtäviä ovat jo vuosia olleet esimerkiksi katetrointi, lääkkeisiin liittyvät tehtävät ja hengityslaitteiden käyttö. Termi omahoito ei täysin kuvaa kaikkia tällaisia tehtäviä. Jos esimerkiksi hoitotoimia on ajoittain niin, että kotihoito pitäisi kutsua paikalle, on yleensä järkevämpää sisällyttää ne henkilökohtaiseen apuun. Kyse voi olla tilanteista, että muu palvelu ei olisi lainkaan mahdollinen. Näin voi olla esimerkiksi, jos vammaisen henkilön liikkuu eri paikoissa niin, että muuta sopivaa ja joustavaa palvelua ei ole. On tärkeää, että myös hengityslaitetta käyttävillä on tosiasiallinen mahdollisuus saada henkilökohtaista apua. Muutoksen jälkeenkin henkilökohtainen apu ei voi olla yksinomaan hoitoa. Edellä kuvattujen tehtävien sisältyminen henkilökohtaiseen apuun ei tarkoita, että henkilökohtainen avustaja voi esimerkiksi vammaisen henkilön tahdon vastaisesti toteuttaa hoitoa, vaan henkilökohtaisessa avussa keskeistä on aina vammaisen henkilön oma näkemys.

Henkilökohtaista avustajaa palkattaessa työnantaja arvioi, onko henkilöllä riittävät valmiudet suoriutua kyseisestä työstä perehdytyksen jälkeen. Moni vammaisen henkilö pystyy itse viestimään ja ohjaamaan avustajien toimintaa ja toimet voidaan tehdä tämän perehdytyksen perusteella. Avustajien valmiuksia tehtäviin voidaan tarvittaessa parantaa yksilöllisellä perehdytyksellä ja mahdollisilla lisäkoulutuksilla tiettyihin toimiin. Myös esimerkiksi omais- ja perhehoitajilla voi olla samantyyppisiä perehdytystarpeita joidenkin tiettyjen rajattujen hoitotoimien tekemiseen. Sosiaali- ja terveysalan työtehtävissä tarvitaan tulevaisuudessa lisää henkilökuntaa, eikä ole mielekästä yleisesti edellyttää henkilökohtaisilta avustajilta tiettyä koulutusta. Tarkoituksenmukaisempaa on, että tarvittaessa saatavilla olisi täsmäkoulutusta tai yksilöllisesti räätälöityä perehdytystä hoidollisiin tehtäviin.

Palvelusuunnitelmassa tulee arvioida henkilökohtaiseen apuun sisältyvien hoitotoimien tarve ja mikä palvelujen toteutustapa turvaa parhaiten vammaisen henkilön etua, itsemääräämisoikeutta ja henkilökohtaisen avun tarkoituksen toteutumista. Palvelujen toteutustavan tulee mahdollistaa osallistuminen yhteiskuntaan ja turvata esimerkiksi liikkumisen vapautta. Palvelusuunnitelmaa tehtäessä on pyrittävä löytämään kullekin henkilölle tarkoituksenmukainen palvelukokonaisuus.

Henkilökohtaisen avun määrä

Laista voidaan poistaa termi ”välttämättä” useista kohdista ilman, että lain tarkoitus tai avun tarpeen ja määrän arviointi muuttuu tarkoitettuun nähden. Termin käyttö on johtanut siihen, että sosiaalityöntekijät arvioivat esimerkiksi harrastusten välttämättömyyttä. Avustajatunteja

myönnettäisiin jatkossakin tarpeen mukaan, eli tilanteisiin, joissa toimintarajoite estää toimimisen tai toimi kestäisi itse tehtynä pitkään. Tämä vastaisi perusteluissa esitettyä ideaa, että henkilökohtaista apua myönnetään, vaikka avun tarvetta on vain joissakin toistuvissa toimissa.

Vapaa-ajan apua myönnettäisiin tarpeen mukaan, mutta kuitenkin vähintään 30 tuntia. Tällöin laista ilmenisi paremmin nykyinenkin periaate, että yksilöllinen tarve on lähtökohta myös vapaa-ajan avussa. Käytännössä on hyvin harvinaista, että tunteja olisi myönnetty alle 30, eikä kaikkia myönnettyjä tunteja ole pakko käyttää. Yhteiskunnallinen osallistuminen tulee mainita jatkossakin säännöksessä. Nykyisin pykälässä mainitaan yhteiskunnallinen osallistuminen, mutta se tulee mainita kohdassa 2 työhön ja opiskeluun rinnastuvana toimintana. Tällöin toteutuisi paremmin se, että vammaisen henkilön yhteiskunnallinen aktiivisuus esimerkiksi vapaaehtoistyössä, järjestöissä ja politiikassa ei leikkaisi vapaa-ajan avustajatunteja. Järjestötoiminta ja vapaaehtoistyö vertautuu enemmän työhön tai opiskeluun kuin vapaa-aikaan. Tällä hetkellä aktiivisuus voi tarkoittaa, että henkilö joutuu valitsemaan järjestötoiminnan ja sosiaalisen elämän välillä.

Ulkomaille järjestettävä henkilökohtainen apu

Lain perusteluissa on käsitelty ulkomaille myönnettävää henkilökohtaista apua, mutta käsittely on jäänyt kesken. Asiaa pitäisi valmistella vielä säännösten osalle. Tavoitteena tulee olla, että lailla turvataan henkilökohtainen apu esimerkiksi vaihto-opiskeluun ja ulkomaan työkomennuksille sekä mahdollisuudet vähintään nykyisen myöntämiskäytännön mukaisille lomamatkoille.

Ikäryhmittäinen vertaaminen

Perustelujen kohdat ikäryhmittäisestä vertausta tulee poistaa. Ikäryhmittäinen vertailu voi olla perustellumpaa lapsilla, mutta aikuisten toimien ikäryhmittäinen vertailu ei ole perusteltua. Vertailu voi johtaa valintojen mielivaltaiseen arviointiin sen perusteella, mitä sosiaalityöntekijä olettaa kuuluvan tiettyyn ikävaiheeseen.

9 § Henkilökohtaisen avun toteuttaminen

Henkilökohtainen apu toteutetaan maakuntalain 8 §:n tai valinnanvapauslain 24 §:n 4 momentin tai 27 §:n tarkoittamalla tavalla taikka tämän lain 10 §:ssä tarkoitetun työnantajamallin mukaisesti. Maakuntalaissa tai valinnanvapauslaissa tarkoitettujen toteuttamistapojen lisäksi maakunnan käytössä on aina oltava työnantajamalli.

Henkilökohtaisen avun toteuttamistavoista päätettäessä maakunnan liikelaitoksen on otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide sekä asiakassuunnitelmassa määritelty avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Työnantajamallin käyttämisen edellytyksistä säädetään lisäksi 10 §:n 2 momentissa. Henkilökohtaisena avustajana voi erityisestä syystä toimia vammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö, jos se on vammaisen henkilön edun mukaista.

Henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteiden ja työsuhteen päättymisen varalta on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja sosiaalihuoltolain 45 §:n tai 46 §:n mukaiseen päätökseen. Kunnalla (hyvinvointialueella) on kuitenkin velvollisuus turvata välttämätön apu.

Kunnan (hyvinvointialueen) on järjestettävä vammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avun palveluntuottajasta riippumatonta ohjausta, apua ja neuvontaa henkilökohtaisen avun käyttöön.

Perustelut

On hyvä uudistus, että lain mukaan tarjolla on aina oltava työnantajamalli. Ei voi olla niin, että kunta tai hyvinvointialue ei tarjoaisi lainkaan työnantajamallia henkilöille, joille se sopii. Heta-liitto ei tässä ota kantaa sote-uudistuksen vaatimiin teknisiin muutoksiin. Henkilökohtaisesta avusta päätettäessä ja sitä toteuttaessa on otettava huomioon myös muun muassa sosiaalihuoltolain säännökset asiakkaan edusta. On arvioitava, mikä on lakiteknisesti paras ratkaisu, jotta asia tulee huomioiduksi myös henkilökohtaisessa avussa.

Sijaisjärjestelyjen kirjaaminen asiakassuunnitelmaan on toimenä oikeasuuntainen, mutta se ei ole riittävä. Kirjaus saattaisi olla lopulta vain esimerkiksi toteamus, että työnantaja hankkii sijaiset itse. Heta-liitto esittää momenttiin lisäystä, jossa todettaisiin kunnan tai hyvinvointialueen velvollisuus järjestää välttämätön apu. Näin on jo nytkin, mutta asiaa on syytä painottaa laissa.

Perustelujen mukaan lapsen edustamisesta työnantajamallissa olisi kuitenkin huolehdittava asianmukaisesti, jos omainen toimii avustajana. Tämä lause on ymmärrettävissä niin, että palvelu voitaisiin järjestää niin, että alaikäinen toimii työnantajana, eli tuota kohtaa on tarve muuttaa.

Myös muissa järjestämistavoissa kuin työnantajamallissa tarvitaan neuvontaa ja apua palvelun käytön aikana. Neuvonta voisi koskea esimerkiksi avun sisältöä ja avun käyttäjän roolia sekä apua ristiriitatilanteisiin. Tällaista neuvontaa tulee saada eri taholta kuin henkilökohtaisen avun palveluntuottajalta. Nykyinen sosiaaliamiesjärjestelmä ei riittävästi pysty vastaamaan tämän tyyppisestä avusta, jolla turvataan palvelun käytännön sujumista.

10 § Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Vammaisen henkilö voi palkata henkilökohtaisen avustajan työsopimuslain (55/2001) mukaiseen työsuhteeseen ja toimia tämän työnantajana maakunnan liikelaitoksen korvatessa palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset siten kuin tässä pykälässä säädetään (*työnantajamalli*). Erityisestä syystä työnantajana voi vammaisen henkilön puolesta toimia omainen tai muu läheinen henkilö.

Työnantajamallia voidaan käyttää, jos työnantajaksi ryhtyvällä henkilöllä on riittävät mahdollisuudet toimia työnantajana ja hän suostuu toimimaan työnantajana saatuaan maakunnan liikelaitokselta riittävän ja ymmärrettävän selvityksen työnantajan oikeuksista

ja velvollisuuksista. Suostumus on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja sosiaalihuoltolain 45 §:n tai 46 §:n mukaiseen päätökseen.

Maakunnan liikelaitoksen on tarvittaessa annettava vammaiselle henkilölle tai hänen puolestaan työnantajana toimivalle ohjausta, apua ja neuvontaa työsuhdeasioissa ja työnantajamallin toteutuksessa. Maakunnan liikelaitoksella ei kuitenkaan ole velvollisuutta arvioida työoikeudellisia kysymyksiä yksityiskohtaisesti, ellei kyse ole päätöksen mukaisten kulujen korvaamisesta.

Kunnan (hyvinvointialueen) on korvattava henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut mukaan lukien palkkahallinnon kulut. Työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja sosiaalihuoltolain 45 §:n tai 46 §:n mukaiseen päätökseen. Korvausten maksu on järjestettävä siten, että työnantajan ei tarvitse vastata maksusta ensin itse.

Työnantajamallin käyttö

Työnantajamallin käyttö tulee rajata tilanteisiin, joissa henkilö haluaa toimia työnantajana. Lisäksi henkilöllä tulee olla käytännössä mahdollisuudet ja valmiudet toimia työnantajan roolissa. Henkilöllä tulee olla mahdollisuus hoitaa työnantajan keskeisiä tehtäviä, kuten johtaa avustajan työtä ja hankkia tarvittavia lisätietoja työsuhteen asioiden hoitamista varten. Edellytys ei siis ole, että henkilöllä esimerkiksi olisi jo osaamista työnantajana toimimisesta, mutta pitää olla valmiudet ja käytännön mahdollisuudet perehtyä työnantajan rooliin tarvittaessa neuvonnan ja muun tuen avulla. Kyse ei ole yksilön ominaisuuksista sellaisenaan, vaan siitä, minkälaiset mahdollisuudet hänellä on toimia työnantajana nykyisessä toimintaympäristössä. Elämäntilanteen muutokset tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi elämäntilanteen vaikeutuminen tai ikääntyminen voi tarkoittaa, että työnantajamallin sijaan jokin muu toteuttamistapa on sopivampi.

Työnantajamallia ei pidä varsinkaan silloin käyttää, jos henkilö olisi työsuhteen keskeisissä asioissa kuten työnjohdossa riippuvainen muun tahon kuten perheenjäsenen tai avustajakeskuksen antamasta avusta. Tällä hetkellä ongelma on myös se, että muiden järjestämistapojen puutteiden vuoksi henkilölle tarjotaan työnantajamallia ja hyvin pitkälle menevää tukea, jolloin työnantajuus voi hämärtyä. Heta-liiton neuvonnassa on havaittu, että ongelmallisia tilanteita syntyy varsinkin, jos vammaisen henkilö on työnantaja, mutta ei reagoi avustajan ei-toivottuun toimintaan eikä esimerkiksi pysty valvomaan työaikojen toteutumista. Kuitenkaan esimerkiksi työntekijöiden kanssa syntyneet erimielisyystilanteet eivät suoraan tarkoita, että työnantajamalli olisi väärä valinta, sillä erimielisyyksiä tai yksittäisiä ongelmia voi syntyä työnantajasta riippumattomista syistä.

Edunvalvojan määräys taloudellisiin asioihin saattaa viitata siihen, että työnantajamalli ei ole sopiva ja tämä pitää tuoda esiin lain perusteluissa. Edunvalvonta ei silti ole yleinen este työnantajamallin käytölle, vaan sosiaalityöntekijän pitää arvioida asia yksilöllisesti ja työnantajan olennaisten tehtävien kuten työnjohdon kannalta. On ongelmallista, että nykyisin edunvalvojat hyvin yleisesti solmivat työsopimuksia päämiestensä nimiin, vaikka henkilöllä ei olisi juurikaan mahdollisuuksia vastata työsuhteen käytännön asioista tai henkilö ei välttämättä hahmota asiaa lainkaan. Edunvalvojan tulee arvioida, onko työsopimussuhde vastuineen päämiehen edun mukainen ennen

sopimuksen tekemistä. Asiassa tarvittaisiin tiedotusta myös edunvalvojille esimerkiksi Vammaispalvelujen käsikirjan kautta.

On hyvä, että ehdotetussa laissa lähdetään siitä, että työnantajaksi ryhtyvän tulee antaa suostumus ennen kuin työnantajamalli otetaan käyttöön. Suostumuksella ei ole kuitenkaan mitään ehdotonta merkitystä, sillä kyse voi olla myös esimerkiksi siitä, että muilla tavoilla järjestetty henkilökohtainen apu ei vastaa henkilön tarpeisiin. Ongelmia on esimerkiksi siinä, voiko yrityksen avustajapalvelua käyttää esimerkiksi matkoilla toiselle paikkakunnalle. Tällöin henkilö voi joutua käytännön pakosta suostumaan työnantajaksi. Suostumus ei voi rajata kunnan lakisääteistä korvausvastuuta tai vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta.

Toinen henkilö työnantajana

Lain 1. momentin sanamuodon mukaan työnantajamallissa työnantajana toimisi vammaisen henkilö. Nykyisen vammaispalvelulain on katsottu mahdollistavan sen, että vammaisen sijaan muu henkilö toimii työnantajana. Näin on usein järjestetty henkilökohtaista apua esimerkiksi alaikäisille. Heta-liitto katsoo, että käytännön jatkumiselle on perusteita, mutta järjestelyä pitäisi rajata ja sen käyttöön tulee liittää harkintaa. Esimerkiksi virkaedunvalvojan toimiminen työnantajana on usein ongelmallista, sillä hänellä ei ole usein käytännön mahdollisuuksia hoitaa työnantajan tehtäviä. Lisäksi esimerkiksi itsenäistyvien nuorten kannalta on ongelmallista, jos vanhempi voi viime kädessä käyttää työnjohtovaltaa.

Heta-liitto esittää, että järjestely edellyttäisi jatkossa erityisiä syitä ja työnantajana voisi toimia vain vammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö. Kyse olisi samasta henkilöpiiristä, joka voi nykyisin toimia henkilökohtaisena avustajana, mutta sama henkilö ei voisi luonnollisesti olla sekä työnantaja että työntekijä. Palvelusuunnittelussa on arvioitava järjestelyn hyödyt ja haitat vammaisen henkilön edun kannalta. Järjestelyllä ei tule paikata esimerkiksi muiden järjestämistapojen saatavuuden puutteita, vaan käytön tulee perustua vammaisen henkilön tarpeisiin ja hänen mielipiteeseensä.

Koska työnantajamallin käyttöön on tulossa muutoksia, on tarpeen säätää siirtymäajasta, jonka aikana nykyisiä avustajapäätöksiä voidaan tarkastella esimerkiksi sen suhteen, haluaako henkilö toimia työnantajana tai onko toisen henkilön toimiminen työnantajana vammaisen edun mukaista.

Ohjaus, auttaminen ja neuvonta

Ohjausta ja neuvontaa koskeva säännös tulee muotoilla vastaamaan enemmän nykyistä ohjaus- ja auttamisvelvollisuutta. Neuvonta työoikeudellisissa kysymyksissä on välttämätöntä, sillä kunnan korvausvelvollisuus muun muassa palkoista määräytyy työoikeudellisin perustein. Neuvonnan tulee kattaa vähintään perustason neuvonta ja mahdollinen jatko-ohjaus työsuhteen asioissa. Kyse on sen tyyppisestä neuvonnasta, jota tehdään yleensä henkilöstöhallinnossa. Esimerkiksi työsuojelussa ei välttämättä osata huomioida palvelun järjestäjän roolia. Neuvonnassa tulee kertoa myös työnantajan oikeuksista ja toimintamahdollisuuksista työnantajamallissa, ei ainoastaan vastuista.

Alan keskusteluissa on tuotu esiin, että lakiehdotuksen muotoilulla olisi tarkoitettu sitä, että kunnalla ei ole velvollisuutta neuvoa työoikeudellisissa riitatilanteissa. Neuvontaa ja muuta apua

pitää saada riitatilanteessakin. Lisäksi tulee arvioida, mikä on esimerkiksi avustajakeskusten rooli avustajien neuvonnassa. Avustajien neuvonnan vuoksi lakisääteinen ohjaus- ja auttamisvelvollisuus voi vaarantua, jos esimerkiksi avustajien yhteydenottojen vuoksi avustajakeskuksessa syntyy kielteinen ennakoasenne työnantajaa kohtaan.

On tarpeen jatkossakin, että laissa on mainittuna termi apu, joka voi tarkoittaa konkreettisempaa apua avustaja-asioissa. Konkreettista apua saatetaan tarvita esimerkiksi työnantajuuteen liittyvien sähköisten palveluiden käytössä tai asiakirjojen laadinnassa.

Heta-liitto haluaa kiinnittää huomiota ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden hoitoon yksityisellä sektorilla. Sote-lainsäädäntöön sisältyvät mahdollisuudet julkisen hallintotehtävän siirtämiseen saattavat osoittautua puutteellisiksi niin, että tehtävän yksityistäminen niiden nojalla ei ole mahdollista. Jotta vammaispalvelulain uudistus ei olisi ainakaan tuosta kiinni, asiaan tulee varautua valmistelemalla asia vammaispalvelulakiin erikseen.

Kustannusten korvaaminen ja muut perustelut

Työnantajamallissa korvattavia kuluja ei pidä muuttaa ehdotetulla tavalla muuten kuin mahdollisella täsmennyksellä palkkahallinnon kulujen korvaamisesta. Nyt ehdotettu muutos jättäisi palvelun järjestäjälle liikaa harkintavaltaa, mikä on korvattava kohtuullinen palkka, vaikka perusteluissa tuodaan esiin, että muutoksia nykytilaan nähden ei ole tarkoitus tehdä. Perusteluissa tulee maininta, että sitovan työehtosopimuksen mukainen palkka tulee korvata, ja voidaan täsmentää, että tavanomainen ja kohtuullinen palkka tulee korvata, jos työnantajaa ei sido työehtosopimus.

Avustajan palkkaa ei voida merkitä päätökseen, koska tarkkaan palkkaan vaikuttaa muun muassa työntekijän työkokemus. On tarpeen, että oikea palkka varmistetaan ennen työehtosopimuksen tekemistä, mutta päätösvaiheessa ei ole mahdollista tietää euromääräistä palkkaa. Mikäli laki edellyttää tarkan palkan kirjaamista päätökseen, tulee tästä todennäköisesti paljon sekavia tilanteita ja päätöksiä pitäisi korjata jälkikäteen.

Henkilökohtaisen avun kaikkia kuluja ei ole tarpeen eritellä päätöksessä, vaan olennaista on, että kunta päätöksellä sitoutuu korvaamaan vammaispalvelulain tarkoittaman palkan ja lakisääteiset kulut suoraan päätöksen nojalla. On ongelma, jos yksittäisistä kuluista joudutaan tekemään erillisiä päätöksiä. Tälläkin hetkellä kunnissa on saattanut olla epätietoisuutta, pitääkö esimerkiksi työaikakorvaukset tai kokemuslisät mainita erikseen päätöksessä, jotta ne voidaan maksaa. Heta-liiton käsityksen mukaan ne tulee maksaa suoraan voimassa olevan henkilökohtaisen avun päätöksen nojalla lakisääteisinä kuluina.

Palkkahallinnon kulujen korvaamista koskeva kohta on jäänyt ajastaan jälkeen. Kunnat ovat keskittäneet palkkahallintoja ja käytännössä on muodostunut pakollinen valtakirjamenettely, jolla työnantaja antaa kunnalle tai avustajakeskukselle valtuudet palkka-asioden hoitamiseen, mutta toimeksiantosopimusta palvelun sisällöstä ei tehdä. Kyse ei siis ole siitä, että työnantaja valitsee tilitoimiston, ja palkkahallinnon kulut korvataan työnantajalle. Työnantajalla ei ole usein muuta vaihtoehtoa kuin antaa valtakirja, jos hän haluaa henkilökohtaista apua. Tilanne vaatisi lailla sääntelyä, jotta toiminnalle on selvät säännöt. Heta-liiton käsityksen mukaan palvelu ei voi perustua pakolla tehtyyn valtakirjaan, vaan pitää olla ainakin jokin vaihtoehtoinen tapa korvausten maksuun.

Monien maksuerien suhteen ongelma on, että kunnat edellyttävät työnantajan maksavan kulut ensin itse. Tämä on koskenut erityisesti lakisääteisen työterveyshuollon laskuja. Laissa tulee todeta, että työnantajalla on oikeus saada kulut korvatuiksi siten, että hänen ei edellytetä käyttävän omia varojaan maksuihin.

Työnantajamallin perustelut tulee päivittää kokonaisuudessaan. Perusteluissa kirjoitetaan työnantajan velvoitteista siten, että sen voidaan tulkita tarkoittavan työnantajan maksuvelvoitteita. Lisäksi velvoitteiden siirrosta ja muista työoikeuden kysymyksistä käytetään paikoin vääriä termejä. Esimerkiksi työterveyshuollon järjestämisvastuuta ei voi siirtää kunnalle. Vastuuvakuutusten ongelma on tällä hetkellä se, että vakuutusyhtiöt eivät myy niitä yksityishenkilöille. Asia vaatisi lakiperusteista ratkaisua, jotta vastuuvakuutuksia saadaan alalle tai muuta työnantajan asemaa turvaavaa ratkaisua. Vastuuvakuutuksia ja potilasvakuutusta voidaan vielä selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa.

2. Heta-liiton kommentteja valmennuksesta ja tuesta

Heta-liitto kommentoi valmennusta ja tukea henkilökohtaisen avun käyttäjien näkökulmasta, eli kommenteissa ei oteta kantaa kaikkiin valmennuksen ja tuen käyttötilanteisiin. On tarpeen säätää vammaisten palvelusta, jossa on ohjaavampi ote kuin henkilökohtaisessa avussa, jos henkilön ei ole mahdollista ilmasta tahtoaan henkilökohtaisen avun edellyttämällä tavalla. Valmennuksen ja tuen järjestämisvelvollisuuden laajuutta ja kohdistumista olisi vielä tarkennettava esimerkiksi sen suhteen, voiko palveluun kuulua tarpeen mukaan myös se, että avustava henkilö tekee asioita vammaisen henkilön puolesta. Tämä liittyy kysymykseen, missä määrin valmennus ja tuki olisi itsenäistä asumista tukeva palvelu.

Valmennus ja tuki vaatii vielä täsmentämistä sen suhteen, missä tavalla sitä voidaan käyttää esimerkiksi henkilökohtaisen avun rinnalla tai tilalla. Valmennuksen ja tuen kautta ei saa pyrkiä heikentämään henkilön oikeutta saada yksilöllistä palvelua esimerkiksi järjestämällä palvelua ryhmämuotoisesti. Palvelulla ei myöskään saa korvata henkilökohtaista apua, jos henkilökohtainen apu on soveltuva palvelu. Riski voi olla, että esimerkiksi palvelutaloissa asuvien vapaa-ajan henkilökohtaista apua pyrittäisiin korvaamaan ryhmämuotoisella valmennuksella ja tuella ja yksilöllisen palvelun saanti heikkenisi.

Valmennus ja tuki voisi sopia esimerkiksi muutostilanteisiin ja henkilökohtaisen avun käytön oppimiseen, jos vammaisen henkilö tarvitsee ohjausta avun käyttöön. Tällainen henkilökohtaiseen apuun liittyvä palvelu edellyttäisi kuitenkin paljon osaamista henkilökohtaisesta avusta, jotta ohjaus annettaisiin oikeansisältöisenä.

Keskeinen kysymys koskee valmennuksen ja tuen laajuutta ja ryhmämuotoista järjestämistä. Lisäksi avoinna on, olisiko valmennuksessa ja tuessa kyse ammattipalvelusta, vai voiko kyse olla vapaaehtoisena toimivasta tukihenkilöstä. Ryhmämuotoinen palvelu ei todennäköisesti ole vammaissopimuksen tarkoittama yksilöllinen tukipalvelu. Jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin määrittellä, missä määrin kyse olisi yksilöllisestä palvelusta, johon turvattaisiin selkeä oikeus ja missä tilanteissa on kyse muista palveluista täydentävästä palvelusta. Jos kyse on enemmän täydentävästä palvelusta, ryhmämuotoinen toiminta voisi olla paremmin perusteltua.