



3.11.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Sirkka Sivula ja Anne-Mari Raassina

Vammaispalvelulain uudistaminen  
Heta – henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto ry

Heta-liitto haluaa nostaa esiin muutamia henkilökohtaisen avun asioita vielä erikseen, vaikka monet aikaisemmista Hetan kommentteista ovat myöskin edelleen tärkeitä. Varsinkin työntajamallin käytännön asiat kuten korvauskäytännöt uhkaavat jäädä liian vähälle huomiolla, kun keskustelu on painottunut mm. voimavaraedellytykseen. Työntajamallin pykälä ei tiettävästi ole muuttunut järjestöjen ja muiden kommenttien perusteella.

#### 1. Henkilökohtaisen avun myöntämisedellytykset

Heta-liitto on esittänyt monien muiden järjestöjen tavoin nykyisen vammaispalvelulain voimavarasäännöksen uudelleenmuotoilua. On tärkeää, että lain perusteluissa kuvataan, millä tavoin muutos kuvastaa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä, koska oikeuskäytäntö on moninaista. Monesti KHO:n tapauksissa on ollut kyse myös hoivasta, hoidosta ja valvonnasta, eikä näitä ole kovin tarkasti erotettu voimavaraedellytyksestä.

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 halua tehdä vapaa-ajallaan. Edellytys ei ole esimerkiksi se, että vammainen 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.

Lain perusteluissa on tarve korostaa, että henkilökohtainen apu voi toteutua monin eri tavoin. Henkilökohtaisen avun käsitteen tulkinnan paikoittainen tiukentuminen viime aikoina on johtanut siihen, että eniten apua tarvitsevat voivat jäädä ilman apua, koska he esimerkiksi eivät ole voineet osallistua vammaispalvelun mielestä tarpeeksi esimerkiksi kodin toimiin. On tarpeen turvata henkilökohtainen apu tilanteisiin, joissa henkilö väljemmin viestii valintojaan, jotta vammaissopimuksen ja vammaispalvelulain tavoitteet toteutuvat. Tämä vastaa pitkälti käytännön tilannetta kentällä nyt.

## Hoidolliset työtehtävät

Lakiehdotuksessa on ollut valmistelussa muotoilu, jossa terveydenhuollon erityisosaamista vaativat tehtävät rajautuisivat henkilökohtaisen avun ulkopuolelle:

”Henkilökohtaiseen apuun voi osana palvelun kokonaisuutta kuulua sellaisia hoitotoimenpiteitä, jotka eivät edellytä terveydenhuollon erityisosaamista. Hyvinvointialueen on annettava vammaiselle henkilölle ja avustajalle näihin toimenpiteisiin tarvittava perehdytys sekä neuvontaa.”

Kun tarkoitus on, että hengityslaitteen käyttäjät tulevat vammaispalvelulain piiriin ja heille mahdollistuu myös henkilökohtainen apu, on tämä sanamuoto liian rajaava. Heta-liitto on esittänyt muotoilua, jossa omahoidolliset ja kotihoitoon rinnastuvat tehtävä voidaan sisällyttää henkilökohtaiseen apuun.

Lakiehdotuksesta ei ole saanut vielä varmaa kuvaa, onko tarkoitus, että henkilö saisi henkilökohtaista apua ja lisäksi muuta palvelua terveydenhuollon erityisosaamista vaativiin toimenpiteisiin. Asiakaslähtöistä ei olisi jättää henkilö kokonaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, jos henkilökohtaista apua voidaan jossain määrin järjestää.

Jos henkilö ei saisi hoitotoimien vuoksi lainkaan henkilökohtaista apua, lakiehdotuksesta tulee käydä ilmi, millä muulla tavoilla vammaispalvelulain tavoitteet voidaan toteuttaa. Erityisen tuen on kuvattu olevan enemmän palvelu, jos henkilö ei voi määritellä avun tarvettaan. Hoitotoimissa henkilö usein voi itse hyvin määritellä avun tarpeensa, eli erityinen tuki ei vaikuta toimivalta.

Nykyisin palveluasumisena on voitu myöntää palveluja, joita laissa ei varsinaisesti tunneta. Tuo toimintatapa ei ole kuitenkaan ongelmaton, jos on tarkoitus, että palveluissa olisi tietyt reunaehdot, kuten esim. työnantajamallin käytössä. Lisäksi ongelma voi olla, jos asumisen tuki olisi kotiin annettava palvelu ja henkilöllä olisi tarve saada apua myös toisaalla. Näistä syistä hoitotoimien suhteen on hyvä kartoittaa nyt, että vammaispalveluihin ei synny väliinputoajaryhmiä uusin perustein.

## 2. Palkkakulujen korvaaminen

Henkilökohtaisen avun alalla tarvitaan varmuus siitä, että palkkakulujen korvaaminen ei tule heikkenemään jatkossa lakimuutosten myötä. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korvaussäännöstä on suunniteltu uudessa vammaispalvelulaissa muutettavaksi seuraavasti:

”Hyvinvointialueen on korvattava vammaiselle henkilölle kohtuullinen avustajan palkka, työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut työnantajana toimimisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut.”

Nykyisin työehtosopimuksen mukaisten palkkakulujen on oikeuskäytännössä katsottu olevan lakisääteisiä kustannuksia, jotka kunnan tulee korvata ilman kohtuullisuusharkintaa. Tämä asetelma tulee säilyttää jatkossakin. Riittävää ei ole, että perusteluissa olisi tuotu esiin, että nykykäytäntöjä ei ole tarkoitus muuttaa.

Mikäli hyvinvointialue voi lain sanamuodon mukaan käyttää harkintaa siinä, mikä on kohtuullinen palkka, voi tämä estää oikeutta saada työehtosopimuksen mukaiset palkkakulut korvatuiksi. Muutos voi avata mahdollisuuden sille, että hyvinvointialue jättää palkkakuluja korvaamatta kohtuuttomuuteen vedoten.

Asia tulee kirjata lain tasolle siten, että työehtosopimuksen mukaiset kulut korvataan vähintään nykyisen käytännön tasoisesti. Yksi vaihtoehto ongelman välttämiseksi olisi säilyttää säännös nykyisellään siltä osin, mitä kuluja korvataan.

### 3. Työnantajamallin käytännön toteutus

Työnantajamallin edellytyksenä on, että työnantaja ”kykenee vastaamaan työnantajan velvollisuuksista”. Heta-liiton mukaan tuo muotoilu on liian tiukka, sillä ”ammattityönantajillakin” voi olla yksittäisiä asioita, joissa ei ole täysin onnistuttu. Muotoilu voisi johtaa siihen, että työnantajamalli vaihdetaan pois liian herkästi. Paremmin edellytystä kuvaisi se, että työnantajamallia voidaan käyttää, jos työnantajaksi ryhtyvällä henkilöllä on riittävät mahdollisuudet toimia työnantajana.

Lain 1. momentin sanamuodon mukaan työnantajamallissa työnantajana toimisi vammaisen henkilö. Nykyisen vammaispalvelulain on katsottu mahdollistavan sen, että vammaisen sijaan muu henkilö toimii työnantajana. Heta-liitto esittää, että järjestely edellyttäisi jatkossa erityisiä syitä ja työnantajana voisi toimia vain vammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö.

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. Ei ole toivottavaa, että näin keskeinen osa työnantajamallia jää vain yleisemmän sääntelyn varaan. Laissa tulee todeta, että työnantajalla on oikeus saada kulut korvatuiksi siten, että hänen ei edellytetä käyttävän omia varojaan maksuihin.

Työoikeuteen pohjautuva neuvonta on käytännön välttämättömyys työnantajien neuvonnassa ja auttamisessa. Kuntaliitto katsoi kevään kuulemisessa, että kunnissa on osaamista vain kuntia koskevasta työehtosopimuksesta, eli riittävää osaamista ei olisi henkilökohtaisen avun työnantajien neuvontaan. Osaamisen puute ei voi pitää paikkaansa, sillä tietoa työlainsäädännön keskeisistä asioista tarvitaan missä tahansa työelämässä. Hyvinvointialueilla on hyvät mahdolliset kehittää neuvontaa, hyödyntää hyvinvointialueiden lakiosaamista ja ostaa palveluita ulkopuolisilta tahoilta.