

23.1.2019

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

StV@eduskunta.fi

HE 159/2018

JHL:n asiantuntijalausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle vammaispalvelulaiksi sekä sosiaalihuoltolain ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun 13§ muuttamisesta.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry edustaa laaja-alaisesti vammaispalvelualalla työskenteleviä työntekijöitä. Edustamme työntekijäliitoista laajimmin vammaisalalla työskenteleviä työntekijöitä. Henkilökohtaisen avun piirissä olemme ainoa ammattiliitto, joka on neuvottelijana kaikissa alalle sovellettavissa työehtosopimuksissa.

JHL pitää lakiuudistuksen lähtökohtaa hyvänä ja kannatettavana. Lakiluonnoksessa on paljon hyviä parannuksia ja selkeytyksiä voimassaolevaan lainsäädäntöön verrattuna. Tämän vuoksi laki tulisi hyväksyä tällä hallituskaudella.

Palveluiden saatavuus

Kehitysvammaisten palveluiden kokonaisvaltaisuus on voitu taata kehitysvammalain myötä monille laaja-alaista tukea tarvitseville henkilöille. Kehitysvammalain kumoamisen aiheuttamat seuraukset tulee arvioida ja vammaisten palveluiden tasavertainen saatavuus, riittävyys sekä vammaisalan vahva erityisosaaminen on varmistettava. Erityishuoltopiirien osaamista on voitava hyödyntää tulevaisuudessa ja niiden tarjoama kehitysvamma-alan tuki- ja valmennustoiminta on turvattava. Vammaisten palvelutarpeet vaihtelevat huomattavasti. Osalla henkilöistä kyse on laaja-alaisesta tuen tarpeesta. JHL on huolissaan siitä, että nykyiset vaativat ja laaja-alaiset palvelut sekä niiden edellyttämä osaamistaso, alan koulutuksen kehittäminen ja monimuotoinen tuki uhkaa jäädä uudistuksen toimeenpanossa huomioimatta.

Huolestuttavaa on myös lakiluonnoksessa olevat useat viittaukset lakeihin, joita ei vielä ole olemassa, kuten mm. itsemääräämisoikeuslainsäädäntöön. Avoimeksi kysymykseksi jää, missä laissa säädetään rajoittamistoimenpiteistä, jotka on nykyisin määritelty kehitysvammaisissa.

Tällä hetkellä erityisesti vammaispalvelulaissa kuntakohtaiset kriteerit palveluiden myöntämisessä eroavat toisistaan. Se, mikä vammaiselle henkilölle olisi välttämätöntä, ei aina toteudu. Pelkona on, että kuntatalous ohjaa sitä, mikä on vammaiselle henkilölle riittävää.

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arviointi on hyvin tärkeä kokonaisuus ja JHL pitää 5 § kirjauksia lähtökohtaisesti hyvinä ja kannatettavina. Palvelutarpeen arvioinnilla ja palvelusuunnittelulla tulee olemaan entistä suurempi merkitys, jotta vammaisen henkilön tarvitsemää palvelua tuottaa henkilöstö, joiden osaaminen vastaa todellisiin tarpeisiin. Palvelutarpeen arviointi tulisi tehdä lähtökohtaisesti monialaisena yhteistyönä, jotta kukin henkilö saa palvelut tarpeensa mukaan. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarpeen mukaan.

23.1.2019

Henkilökohtaisen avun osalta lakiesitys ei näyttäisi valitettavasti muuttavan nykyistä asiantilaa, jossa rahoitus ja päätösvalta sijaitsevat eri osoitteissa. Tämä seikka yhdessä sen kanssa, että palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma ja henkilökohtaisen avun päätös ovat salassa pidettäviä (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista), aiheuttavat ongelmia. Mikäli tarpeen arvioinnissa, asiakassuunnitelmassa tai henkilökohtaisen avun päätöksessä on jaettu palveluja erilaisten tuottajien välille esim. asumisyksikön, kotihoidon, henkilökohtaisen avun välille tai rajattu jokin osa-alue kokonaan pois, eivät palveluntuottajat tai työntekijät voi tietää tätä ilman, että palvelun käyttäjä tuo asian esille. Tämä aiheuttaa ongelmia palveluntuottajien välille, eikä palvelu ohjaudu tehokkaasti asiakassuunnitelman mukaisesti. Ongelma nousee esiin erityisesti henkilökohtaisen avun työnantajamallissa. Tämän vuoksi on syytä pohtia, tulisiko tietty osa-alue päätöksestä olla esim. työsopimuksen liitteenä tai antaa muutoin tiedoksi myös palveluntuottajalle tai työntekijälle.

Esimerkkinä em. ongelmasta tilanne, jossa henkilökohtainen apu on kohdistettu asiakkaan opiskeluun arkipäivisin. Työtä teetetään kuitenkin viikonloppuisin ja käytetään muuhun kuin opiskeluun. Tätä voi perustella vammaisen itsemääräämisoikeudella ja on ymmärrettävää, että avun ajankohdan tarve voi vaihdella ja vammaisen tulisi saada itse päättää avun käyttöajankohdasta. Jos apu on rajattu, niin kunnat eivät suostu korvaamaan palkkaa työntekijälle, vaikka työntekijä olisi tehnyt työtä täysin työsopimuksen ja työnantajan käskyn mukaisesti. Tämä on kohtuutonta työntekijää kohtaan, mutta käytännössä valitettavan yleistä. Asiaa voi pohtia myös toisin päin. Kunnat eivät tiedä mihin palvelu tosiasiallisesti kohdistuu.

Valmennus ja tuki

Valmennus ja tuki -osio on hyvä kokonaisuus ja erittäin tarpeellinen useille vammaisille ja heidän perheilleen. Pidämme hyvänä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on nostettu esille se, että valmennus ja tuki voi korvata henkilökohtaisen avun siinä tilanteessa, kun tarvittava tuki sisältää runsaasti toisen henkilön vastuulla olevaa ohjaavaa tukea ja jossa on tavoitteena toimintakyvyn parantuminen. Perusteluissa todetaan myös, että palvelun onnistunut toteutus edellyttää alalle soveltuvaa osaamista. JHL:n mielestä olisi hyvä, jos osaamisen edellytystä tai koulutusvaatimusta valmennuksen ja tuen osalta tarkennettaisiin. Toivomme kuitenkin, että koulutusvaatimusta ei nosteta liian korkeaksi, koska tähän tehtävään soveltuisi erittäin hyvin mm. kehitysvammaohjaajat, vajaamielishoitajat tai lähihoitajat. Valmennus ja tuki ovat uusia tehtäviä, joita lakiesityksessä ei ole resursoitu esim. henkilöstön osalta. Jos valmennus ja tuki toteutuu lakiehdotuksen mukaan, on varmistettava, että henkilöstön osaminen vastaa työn sisältöä ja edellyttää erilaisia henkilöstöryhmiä, jotka tukea ja valmennusta toteuttavat.

Henkilökohtainen apu on tärkeää pitää selkeästi erillään valmennuksesta ja tuesta. Lainkohdan tarkoittamat valmennukseen ja tukeen liittyvät tehtävät eivät sovi henkilökohtaisen avustajan tehtäviksi. Vaarana olisi, että työntekijän roolit avustamisen ja ohjaamisen osalta sekoittuisivat. Tämä olisi haitallista vammaisen itsemääräämisoikeuden kannalta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että valmennuksen ja tuen kautta ei hämärretä työnantajamallin työnjohtajuutta. Todellinen työnantajavalta täytyy säilyä edelleen vammaisella työnantajalla ja hänen täytyy olla tietoinen vastuistaan. Mikäli näin ei toimita, voi käydä kuten

23.1.2019

joidenkin avustajakeskusten tarjoamassa tuetussa työntajamallissa on jo käynyt. Työnantajan vastuut ja velvollisuudet ovat vammaisella, mutta todellista työnantajavaltaa käyttää avustajakeskus tai edunvalvoja.

JHL esittää, että palvelutarpeenarviointi ja palvelusuunnitelma kohtaan lisätään maininta työntekemiskohteiden tarkastamista. Näin on mm. hallituksen esityksessä maatalouslomituksen järjestämisestä tehty. Tämä on ensisijaisen tärkeää työntekemisen edellytysten, työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden takaamiseksi. Työtilojen tarkastuksia ei ole nykyisin tehty ja työsuojeluhallinnolla on ollut vaikeuksia päästä tarkastamaan työntekokohteita työsuhteen jo alettua.

Henkilökohtainen apu

Henkilökohtaiselle avulle tulisi vahvistaa vuosittain valtakunnallinen kiinteä euromääräinen tuntihinta, joka olisi sama järjestämistavasta riippumatta. Tätä kautta varmistettaisiin vammaisen itsemääräämisoikeus järjestämistavan valintaan liittyen. Valtakunnallinen tuntihinta varmistaa vammaiselle asuinpaikasta riippumatta tasa-arvoiset ja laadukkaat palvelut. Tämä malli vähentäisi merkittävästi kuntien hallintoa ja tehtäviä. Samantyylinen malli on jo nykyisellään käytössä Ruotsin henkilökohtaisessa avussa. Kiinteä tuntihinta parantaisi myös laatua, koska yksityiset palveluntuottajat kilpailisivat hinnan sijaan laadulla.

JHL vaatii lainvalmistelijaa korjaamaan virheellisen tiedon lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa on virheellisesti todettu, että työntajamalli olisi ainoa malli, jossa vammaisella henkilöllä on työlainsäädännöllinen työnjohto-oikeus. Esimerkiksi, jos vammaisen henkilö toimii yrityksen tai osuuskunnan omistajana tai osakkaana voi hän tällöin käyttää täyttä työjohto-oikeutta. Tämä malli on yleisin malli esimerkiksi mm. Norjassa, jossa yli 1000 vammaista toimii osakkaana yrityksessä (Uloba) ja samalla ovat työnjohtajina palkkaamilleen avustajille. Yritys hoitaa hallinnon, mutta vammaisen henkilö päättää työtehtävät, työvuorot ja valitsee avustajan jne. Tämä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan täysin mahdollista myös Suomessa. JHL kannattaa, että osuuskuntamalli rantautuisi myös Suomeen, koska se olisi erittäin hyvä vaihtoehto niille, jotka eivät halua toimia työnantajana, mutta haluavat varmistaa aidon johto-oikeuden.

JHL pitää erittäin hyvänä ja kannatettavana lakiluonnoksessa olevan henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyiden kirjaamista asiakassuunnitelmaan. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjattu, että työsopimuksen irtisanomisessa ja purkamissa on noudatettava työsopimuslakia. JHL huomauttaa, että työsuhteen irtisanomisessa ja purkamisessa on noudatettava myös työnantajaa sitovaa työehtosopimusta.

Henkilökohtaisen avun tehtävät

Henkilökohtaisen avun tehtävien sisältö aiheuttaa eniten ristiriitoja avustettavan ja avustajan välisessä työsuhteessa. JHL pitää hyvänä, että lain perusteluissa on avattu, mitä tarkoitetaan päivittäisillä toimilla jne. Henkilökohtaisen avun sisältöä on täysin mahdotonta avata tyhjentävästi, koska tehtävien sisältö voi vaihdella todella paljon. JHL katsoo kuitenkin, että lainsäädä-

23.1.2019

täjän tulisi rajata tarkemmin se, mitä ainakaan henkilökohtaisella avulla ei ole tarkoitus toteuttaa. JHL pyytää lainvalmistelijaa ottamaan kantaa hallituksen esityksen perusteluissa mm. seuraaviin asioihin.

1. Voiko henkilökohtainen apu kohdistua esim. avustettavan puolisoon tai omaiseen? Voimassa olevassa laissa kuten lakiluonnoksessakin otetaan kantaa avustettavan alaikäiseen lapseen, mutta ei muihin perheenjäseniin, joten ristiriitaiseksi jää, voidaanko esim. puolison avustaminen katsoa välttämättömäksi tehtäväksi, jonka vammaisen henkilö tekisi itse ilman vammaa. Tämä asia on epäselvä ja aiheuttaa ristiriitoja.

2. Missä määrin avustaminen vaatii avustettavan läsnäoloa henkilökohtaisessa avussa? Tullee esimerkiksi avustettavan olla läsnä opiskelujen luennolla, vai voiko avustettava lähettää avustajan tekemään muistiinpanot luennolle hänen puolestaan. Missä kulkee avustamisen ja toisen puolesta tekemisen raja?

JHL pitää erittäin huolestuttavana terveydenhoidollisten tehtävien siirtymistä henkilökohtaisille avustajille ilman koulutusvaatimusta. JHL ei vastusta hoidollisten tehtävien siirtymistä henkilökohtaisille avustajille, mutta katsoo, että hoidollisten tehtävien suorittamiseen on määriteltävä kelpoisuusvaatimukset. Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltolaki ei määrittele hoitotyön tekemiselle koulutusvaatimusta yksityishenkilölle tehtävässä työssä. Tämä on valtava riski! Vammaispalvelulain uudistuksessa on lähdetty siitä, että henkilökohtainen avustaja voi tehdä haavahoitoa, pistämistä ja hengityshalvauspotilaan hoitamista ilman sosiaali- tai terveydenhuollon alan koulutusta. Koska kotona tehtävässä työssä on käytännössä minikäänlaista valvontaa, on työssä tapahtuvien virheiden ja vahinkojen mahdollisuus suuri ja työntekijän oikeusturva käytännössä olematon. Valvira valvovana viranomaisena on kantanut huolta siitä, että laillistetun tai nimikesuojatun ammattinimikkeen käytön menettäneitä henkilöitä hakeutuu henkilökohtaiseksi avustajaksi työsuhteeseen, jossa tehdään vaativia hoidollisia tehtäviä. Valviralla ei tällöin ole valvontamahdollisuutta, sillä henkilökohtaisen avustajan tehtävään ei vaadita koulusta. Muissa Pohjoismaissa henkilökohtaiseen apuun voi sisältyä merkittävästikin hoidollisia toimia, mutta tällöin työntekijältä vaaditaan koulutus.

Työnantajamallin kehittäminen

JHL pitää erittäin hyvänä, että lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa on korostettu, että työnantajamallissa on kyse täysin normaalista työsuhteesta oikeuksineen ja velvolluuksineen. Erittäin hyvä lisäys on kirjaus siitä, että työnantajan tulee olla oikeustoimikelpoinen. Työnantajan on tosiasiallisesti pystyttävä vastaamaan työsuhteen velvollisuuksista. JHL esittää lisäyksenä, että työnantajan tulisi rekisteröityä työnantajarekisteriin.

Hyvää ja kannatettavaa on myös velvollisuus selvittää työnantajaksi ryhtyvän kyky, suostumus, sekä tiedoksiantovelvollisuus työnantajana toimimiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista. Tiedoksiantoon olisi hyvä rakentaa valtakunnallinen ohjeistus ja lomakkeet. JHL katsoo, että suostumuksen peruuttamisen mahdollisuus olisi hyvä sisällyttää lakiluonnokseen, koska työnantajan tilanne, kyky ja halukkuus voivat muuttua.

23.1.2019

JHL pitää myös tärkeänä, että selvitetäisiin nykyisin käytössä olevan tuetun työnantajuuden lainmukaisuus. Tuettussa työnantajuudessa vammaisen on antanut valtakirjalla työnantajavallan kolmannelle osapuolelle, esimerkiksi edunvalvojalle tai avustajakeskukselle. Tämä käytäntö tekee työntekijälle mahdottomaksi arvioida, kuka on hänen todellinen työnantajansa ja mitä työehtoja työntekijään sovelletaan.

11 § 4 momentin mukaisiin välttämättömiin ja kohtuullisten kustannusten korvaamiseen JHL esittää lisättäväksi avustajan kouluttautumisesta aiheutuvat kustannukset. Henkilökohtaisen avustajan työ ja tehtävien sisältö voi olla niin laajaa, että on mahdotonta olettaa työntekijän osaavan lähtökohtaisesti kaikki tehtävät. Tämän vuoksi on vammaisen edun mukaista, että työntekijä voi hankia lisää osaamista ja kouluttautua työsuhteen aikana.

Vammaisten lasten ja nuorten oikeudet

Vammaisen lasten ja nuorten tarvitsemaan tukeen liittyy olennaisesti varhaiskasvatuksen, koulun aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä peruskoulujen koulunkäynninohjauksen resurssit sekä tukitoimet esim. jatko-opinnoissa. Vammaisen lapsen ja nuoren tarvitsema tuki on huomioitava niin henkilöstön osaamisessa kuin muodostettavien päiväkotien/kouluryhmien koossa. Monialaiset tuen tarpeet on tehtävä näkyväksi myös lainsäädännön perustelutekstissä ja selkeytettävä erilaisten rajapintojen merkitystä.

24§ palveluista perittävien maksujen osalta JHL haluaa kiinnittää huomiota erityisesti vammaisen lapsen oikeuteen osallistua varhaiskasvatukseen. Perheen toimeentulo ja palveluista perittävät maksut eivät saa rajoittaa lapsen mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen. Positiivinen erityiskohtelu pitäisi olla mahdollinen ja maksuja esim. päivähoidosta tai aamu- ja iltapäivätoiminnasta voitaisiin jättää perimättä.

Työturvallisuus ja hyvinvointi

Palveluita tarjotaan nykyisin enemmän kotiin, mikä on vammaisen kannalta useasti paras vaihtoehto. Kun koti on myös työpaikka, on välttämätöntä, että vammaisen henkilön kotiin voidaan tehdä työsuojelutarkastus, mikäli tarve vaatii. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on korostettu vammaisen henkilön yksityisyyttä ja kotirauhaa. Näitä tulee tietenkin kunnioittaa. Kun koti on toisen henkilön työpaikka, tulisi harkita, pitäisikö kotirauhaa supistaa työturvallisuuden valvomiseksi ja varmistamiseksi. Asia korostuu entisestään, kun ollaan yhdistämässä kehitysvammalakia ja vammaispalvelulakia. Samaan aikaan palveluja pyritään tarjoamaan enemmän kotiin. Samaa asiaa on jouduttu pohtimaan mm. maatalouslomituskilpailulakia uudistaessa. Maatalouslomituskilpailulaissa päädyttiin kirjaamaan valvontakäynnit suoraan lainsäädäntöön asian selkeyttämiseksi.

Lopuksi

JHL:n mielestä lakiluonnoksessa kokonaisuudessaan on paljon hyviä parannuksia. JHL toivoo, että lain toteuttamista seurataan, valvotaan sekä tilastoidaan. Nykytilassa seuranta on ollut hyvin vähäistä, eikä esimerkiksi kunnilla ole ollut raportointivelvollisuutta. Ruotsissa valvon-

23.1.2019

taan ja seurantaan kiinnitettiin viime lakimuutoksessa erityisesti huomiota ja perustettiin yksikkö palvelujen rahoittajan alaisuuteen. Tämä olisi varteenotettava vaihtoehto myös Suomessa.

Jatkovalmistelussa on arvioitava täsmällisemmin uudistuksen vaikutukset alan henkilöstöön: millaisia henkilöstötarpeita lakiuudistuksella on, millaisia muutoksia laki tuo henkilöstön työtehtäviin, osaamisvaatimuksiin, työturvallisuuteen jne. Lain toimeenpanossa henkilöstön osaamista on hyödynnettävä, jotta palveluita voidaan tuottaa kokonaisvaltaisesti vammaisen henkilön tarpeiden mukaisesti. Alan osaamistarpeet tulee huomioida palvelurakenteiden ja palveluiden sisällöllisen muutosten myötä.

Helsingissä 23.1.2019

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry



Päivi Niemi-Laine

Håkan Ekström

Puheenjohtaja

Toimialajohtaja

Lisätietoja:

sopimustoimitsija Veikko Lehtonen

sopimustoimitsija Reeta Holmi

etunimi.sukunimi@jhl.fi

puh. 010 77 031 (vaihde)