YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

7.10.2021 VVTDno-2019-1308

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto

Valiokuntakanslian sihteeri Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi
09 432 2045

HE 146/2021 vp

Työ- ja elinkeinojaosto: Asiantuntijalausunto

Teema: Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat, osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisen toimenpiteet ja osatyökykyisten työllistymisen parantaminen valtion vuoden 2022 talousarvioehdotuksessa (PL 32)

1. Vammaisten henkilöiden työelämäoikeudet

Valtiotieteiden tohtori Markku Lehto (2011) selvitystyössään tiivisti vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämisen haasteet valintakysymykseksi. Hänen mukaansa koko ongelman perimmäinen syy on siinä, ettei maassamme olla tehty selvää valintaa, halutaanko vammaiset ja osatyökykyiset henkilöt siirtää pois työmarkkinoilta vai etsiä kestäviä tapoja heidän työllistämisekseen. YK:n vammaisyleissopimus velvoittaa turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeuksia kaikilla hallinnonaloilla. Sopimuksen artikla 27 säätää vammaisten henkilöiden oikeudesta tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Suomalaisessa palvelujärjestelmässä ei ole ollut välttämättä aina lähtökohtana, että vammaiset henkilöt olisivat palkkatyössä, vaan heillä on usein työkyvyttömyyseläke vammaisuuden perusteella. Vammaisten henkilöiden osallistuminen työelämään ja nimenomaan palkkatyöhön on vasta

myöhemmin esiin noussut ilmiö sosiaali- ja työllistämispolitiikassa (Konttinen 2013).

On huomioitava, että pitkäaikaissairaat ja vammaiset henkilöt muodostavat heterogeenisen joukon. Vaikka vammaisuudesta aiheutuu toimintarajoitteita, ei niiden tarvitse vaikuttaa vammaisen ihmisen työelämäosallisuuteen tai vammaisen henkilön oikeuteen työhön. Vammaisuus ei tarkoita automaattisesti työkyvyttömyyttä tai edes osatyökyvyttömyyttä. Myös vammaisuus ja sairaus ovat eri asioita, ja ne on aina erotettava toisistaan.

Meillä on kohtaanto-ongelma vammaisten henkilöiden ja työmarkkinoiden välillä, koska vammaisia henkilöitä ei mielletä työkykyisiksi. Vammaiset henkilöt muodostavat spesifin ryhmän, joka jää työmarkkinoiden ulkopuolelle, kun heidän työmarkkinaosallisuuttaan ei ole edistetty. Potentiaali, joka liittyy ryhmään, jota tällä hetkellä kutsutaan osatyökykyisiksi, jää näkemättä. Kun tuet ja palvelut toimivat ja oikeudet toteutuvat, vammaiset henkilöt eivät välttämättä ole osatyökykyisiä. Tärkeää on myös huomata, että työmarkkinoilta on tällä hetkellä pois paljon sellaisia henkilöitä, jotka eivät pysty selviytymään tietyissä työtehtävissä, mutta muunlaisessa työssä pystyisivät suoriutumaan ongelmitta. Meillä on työkyvyttömyyseläkkeellä ja kuntoutustuella henkilöitä, joilla edelleen on paljon työkykyä jäljellä. Tämä on kohtaanto-ongelma, jossa vammaiset henkilöt ovat osa ratkaisua. Seuraavaksi esitellään keskeisimmät haasteet ja ratkaisut näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

2. Tiedonkeruu

Tilastotietoa vammaisten ihmisten työelämäosallisuudesta ei ole saatavilla riittävästi päätöksenteon tueksi. Havaittuja tiedonaukkoja ovat esimerkiksi kansaneläkelain työkyvyttömyyseläkkeellä (KELA 12 § 2 ja 4 momentit) olevien vammaisten henkilöiden ansiotyöhön osallistumisen aste sekä vammaisten naisten ja miesten vuosiansiot tilastoituna sukupuolittain.

Ilman riittävää tietoa on mahdotonta toteuttaa vaikuttavia toimenpiteitä vammaisten ihmisten työllisyyden parantamiseksi tai ylipäätään arvioida kuinka YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämät oikeudet toteutuvat Suomessa.

Juuri lausuntokierroksella olleessa Välittäjä Oy:n perustamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan: ”Osatyökykyisten, pitkäaikaissairaiden tai vammaisten henkilöiden työllisyysasteesta ei ole ajantasaista tietoa systemaattisen tai eri läheteistä saadun tietojen keruun puuttuessa.” (HE laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtäväyhtiön perustamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, VN/15285/2021)

Tutkimustiedon puute vammaisten henkilöiden työelämäosallisuudesta on ilmeinen, ja tämä vaikeuttaa viranomaistoiminnan yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, ja siten myös yhdenvertaisuutta tehokkaimmin toteuttavien sääntelyvaihtoehtojen hahmottamista lainsäädäntöä uudistettaessa. Esimerkkinä kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke, jota maksetaan sairauden, vian tai vamman perusteella (12 § 2 momentti) tai pysyvästi sokealle tai liikuntakyvyttömälle ihmiselle (12 § 4 momentti). Eri momentin mukaan eläkettä saavien määrät ovat saatavilla, mutta Kelalta, verohallinnolta tai muultakaan viranomaiselta ei ole saatavilla tietoa siitä, millä osalla kansaneläkelain mukaisista työkyvyttömyyseläkkeensaajista on ansiotuloja. Kyseistä tilastotietoa on saatavilla vain työeläkelakien mukaisista työkyvyttömyyseläkeläisistä, joiden ulkopuolisia vammaiset henkilöt useimmiten ovat.

Vammaisen henkilön mahdollisuudet yhdistää työssäkäynti eläkkeeseen eroaa olennaisilta osin riippuen siitä, onko hänellä kyseisen pykälän 2 vai 4 momentin eläke. Vammaisten henkilöiden työssäkäyntitilastoista tulisi käydä ilmi myös 2 ja 4 momenttien eläkeryhmien edustus.

Vammaisten henkilöiden ansioista ei ole myöskään saatavilla sukupuolieriteltyjä tilastoja. (ns. vammaisen naisen euro). Tiedonkeruujärjestelmän kehittämisessä tulisi huomioida sukupuolen lisäksi myös muut taustatekijät, jotta mahdolliset esimerkiksi ikään, kieleen, alkuperään tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn kytkeytyvät erot olisi mahdollista havaita ja perusteettomiin eroihin puuttumiseksi voitaisiin ryhtyä kohdistettuihin toimenpiteisiin. Tämä haaste koskee myös yleisesti tietoa esimerkiksi vammaisten henkilöiden määrästä. Arvioista riippuen vammaisia henkilöitä on Suomessa 250 000–800 000 henkilöä. Lisäksi on arvioitu, että 60 000 henkilöä on työkyvyttömyyseläkkeellä, mutta olisivat kykeneviä ja halukkaita työelämään, mutteivat sinne esteiden vuoksi pääse. Nämä arvioit perustuvat hajanaisiin laskelmiin ja yksittäisten tahojen tekemiin tutkimuksiin.

Lisäksi vammaispalvelujen kehittäminen vammaisen ihmisen työelämäosallisuuden mahdollistamiseksi vaatisi laajempaa tietojen keräämistä ja analysointia. Vammaisten ihmisten työssäkäynnin ja ansiotulon tilastollinen selvittäminen hyödyttäisikin STM:ssä vireillä olevaa vammaispalvelulainsäädännön uudistustyötä. Asiaa on sivuttu myös työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä (Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, TEM 2020)

YK:n vammaisyleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti Suomi on sitoutunut kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän

yleissopimuksen soveltamiseksi. Vammaisyleissopimuksen 27 artikla puolestaan koskee vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia työelämäoikeuksia.

Pidämme tärkeänä, että valmisteilla olevien, vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien kannalta merkittävien uudistusten, kuten esimerkiksi Välittäjä Oy:n, työkyvyttömyyseläkkeen lineaarisen mallin sekä vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen, yhdenvertaisuusvaikutuksia seurattaisiin säännöllisesti. Samankaltaista jatkuvaa seurantaa on toteutettu esimerkiksi vanhuspalveluiden uudistamisen yhteydessä. Tehokkaan seurannan edellytys on kuitenkin, että uudistusta edeltävä lähtöpiste olisi selvitetty, johon uudistuksen jälkeisiä muutoksia voidaan seurannassa verrata. Seurannan toteuttamiseksi on kehitettävä vammaisten työelämäosallisuuden tilastointia ja pyrittävä luomaan indikaattorit päätöksenteon tueksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että vammaisia henkilöitä koskevan tilasto- ja tutkimustiedon nykytilaa ei voida pitää YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämänä, muun muassa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden tiedonpuutteiden vuoksi. Julkisen vallan tulisikin suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti kartoittaa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen liittyvät tilasto- ja tutkimustiedon puutteet sekä osoittaa vastuuviranomaiset nyt puuttuvan tiedon säännölliseen tuottamiseen ja seurantaan. Myös tilastointitietoa vammaisten henkilöiden työelämäsyrjinnän osalta tulee kehittää. Tutkimustiedon puute ja aliraportointi johtavat ongelmiin oikeuksiin pääsyn osalta.

3. Palvelut ja tukitoimet

Erilaisten viranomaispalveluiden, kuten te-palvelut, työllisyys- ja vammaispalvelut sekä Kela, piirissä on toimintamalleja, jotka eivät edistä vammaisten henkilöiden oikeutta työelämään. Tämän korjaamiseksi viranomaisten on noudatettava perustuslain edellyttämää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lain tulkintaa. Tämä edellyttää, että vammaisen henkilön kohdalla voidaan joustaa tiukasta ohjeesta tai pääsäännöstä ilman, että tästä muodostuu ongelma. Vammaisella henkilöllä on oikeus kohtuulliseen mukauttamiseen ja viranomaisten on tarvittaessa myös toteutettava positiivista erityiskohtelua, jos vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ei voida muulla tavoin turvata. Työelämään pääsyllä on merkittävä sosiaalinen, taloudellinen ja yhteiskuntaan sitouttava vaikutus yksittäiselle henkilölle. On myös kiistatta yhteiskunnan etu edistää vammaisten henkilöiden parempaa työmarkkinaosallisuutta ja hyödyntää heidän osaamistaan ja ammattitaitoaan.

3.1. Työkyvyttömyyseläke ja työllisyyspalvelut

Vammaisille henkilöille on tavanomaisesti myönnetty vammaisuutensa vuoksi työkyvyttömyyseläkettä. Käytännössä vammaisia henkilöitä on ohjattu eläkkeelle heti oppivelvollisuuden päätyttyä jopa 16- vuotiaana ilman, että heidän tosiasiallista työkykyään olisi arvioitu. Vammaisille henkilöille myönnetään kahta työkyvyttömyyseläkkeen muotoa (kansaneläkelaki 12 § 2 ja 4 momentit), joiden vaikutukset ovat keskenään hyvin erilaiset esimerkiksi mahdollisuuksiin yhteensovittaa eläke ja ansiotulot. Tämä vaikeuttaa järjestelmän hahmottamista vammaiselle työntekijälle, työnantajalle kuin viranomaisellekin. Työikäisten vammaisten henkilöiden sijoittaminen työkyvyttömyyseläkkeensaajiksi vaikeuttaa heidän työelämäoikeuksiensa toteutumista. Virheellisiä käsityksiä eläkkeen vaikutuksista vammaisen henkilön työelämäoikeuksiin esiintyy jopa työvoimaviranomaisten piirissä. Työkyvyttömyyseläkkeen vuoksi vammaiselta henkilöltä saatetaan evätä oikeus TE-palveluihin tai heidän saamansa palvelut eivät ole laadultaan yhdenvertaisia vammattomien palveluihin nähden. Valtion on pyrittävä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti poistamaan vammaisille henkilöille työkyvyttömyyssääntelystä aiheutuvat työelämäosallisuutta vaikeuttavat rakenteelliset esteet, kuten kannustinloukut. Yksi konkreettinen vaihtoehto on kehittää positiivisena erityiskohteluna vammaisille henkilöille työkyvyttömyyssääntelystä irrallinen malli. Tämän tulisi yhteensovittaa nykyisten työkyvyttömyyseläkkeiden 2 ja 4 momenttien parhaiten vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavat piirteet. Lisäksi kansaneläkelain 12 § 2 momentin työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ansiotulorajoja on nostettava ja säädettävä ne vuosikohtaiseksi. Myös mahdollisuutta jättää eläke lepäämään määräajaksi on kehitettävä siten, että vammaisten henkilöiden työelämäoikeudet toteutuvat tehokkaasti ja kannustavat myös epätyypillisten töiden vastaanottamiseen.

Kysymys työkyvyttömyyseläkkeistä kytkeytyy myös työllisyyspalveluihin. Työvoimaviranomaisten on vahvistettava työhönvalmennuksen ja työkykykoordinaattoreiden osaamista ja varmistettava, että vammaisille henkilöille on tarjolla riittävää ja osaavaa tukea työelämäoikeuksien toteutumiseksi. Tietoisuutta vammaisen henkilön työkykyä tukevista toimista ja palveluista, kuten esimerkiksi vammaispalveluista, on lisättävä niin työllisyyspalveluiden työntekijöiden kuin työnantajienkin keskuudessa.

3.2. Esteettömyys ja saavutettavuus sekä apuvälineet

Ympäristön ja palveluiden esteettömyys ja saavutettavuus yhteiskunnassa kokonaisvaltaisesti on merkittävä tekijä vammaisten henkilöiden osallisuuden ja sitä kautta työllisyyden mahdollistamisessa. Esteettömyyden toteutuminen työpaikoilla määrittää suoraan vammaisen henkilön kykyä toimia työyhteisön jäsenenä. Yrittäjänä toimiva joutuu useissa tapauksissa liikkumaan omaa lähityöympäristöään laajemmin ja tätä kautta yrittäjänä toimivan vammaisen henkilön

toimintamahdollisuuksia esteettömyys määrittää vielä enemmän. Esteettömyyden ja saavutettavuuden ollessa kyseessä puhutaankin pitkästä ketjusta, jonka vaikutukset heijastuvat myös työhön. Vaikutusta ei tule tarkastella pelkästään työpaikan osalta, vaan asumisen, kaupunkien, julkisen liikenteen, oppilaitosten ja muiden toiminnan paikkojen ketju aina kodista lähtien vaikuttaa vammaisen henkilön mahdollisuuksiin.

Meillä on jo olemassa olevia työkaluja esteettömyyden edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) määritellään viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan velvollisuudeksi edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta toteuttamalla kulloisessakin tilanteessa tarvittavia kohtuullisia mukautuksia, joiden kohtuullisuutta arvioitaessa huomioidaan vammaisen henkilön tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja niihin saatavilla oleva tuki. Tämän lisäksi yhdenvertaisuuslaki määrittelee, työnantajan antamaan kirjallisen selvityksen sellaisissa tapauksissa, joissa kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi voidaan epäillä vammaista henkilöä syrjityn työtä tai virkaa hakiessa. Mikäli palveluita ei toteuteta esteettömästi ja saavutettavasti ilman hyväksyttävää syytä, vakiintuneen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännön mukaisesti toimijat voivat syyllistyä välilliseen syrjintään. Lisäksi yhdenvertaisuuslain kohtuulliset mukautukset toteutetaan tapauskohtaisesti.

Vammaisyleissopimuksen 9 artiklan mukaan Suomen on varmistettava vammaisille henkilöille yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön, tiedottamiseen ja viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin järjestelyihin muun muassa järjestämällä koulutetut viittomakielen tulkit helpottamaan tilojen ja tapahtumien esteettömyyttä. CRPD-komitean yleiskommentti nro 6. VIII(c) -kohdan mukaan Suomen on varmistettava, että yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö ulottuu sekä julkiselle että yksityiselle sektorille ja torjuu syrjiviä käytänteitä kuten viittomakielisten ohjeiden ja ammattilaisten tarjoaman viittomakielen tulkkauksen epäämistä, tai muiden vaihtoehtoisten kommunikaatiokeinojen epäämistä.

Vammaiset henkilöt voivat tarvita yksilöllisiä apuvälineitä liikkumiseen, kommunikointiin, tiedonsaantiin tai ympäristönhallintaan. Liikkumisen apuvälineitä ovat esimerkiksi näkövammaisen henkilön valkoinen keppi tai opaskoira, liikuntavammaisen henkilön pyörätuoli, kävelytuki tai avustajakoira. Työntekoon tarkoitettuja apuvälineitä ovat esimerkiksi lukutelevisio näkövammaiselle henkilölle, FM-laite kuulovammaiselle henkilölle, sekä erikoisistuimet tai -valaisimet. Apuvälineiden hankinta ja huolto ovat kuntien ja kuntayhtymien apuvälinekeskuksien vastuulla. Niistä ei aiheudu kustannuksia työnantajalle.

Apuvälineiden toimivuus ja niiden nopea huolto ja korjaus ovat ensisijaisen tärkeitä vammaiselle työntekijälle ja tämän työnantajalle. Apuvälinehuollon on

oltava luotettava toimija ja kyettävä vastaamaan vammaisten henkilöiden työelämätarpeisiin. Ei ole hyväksyttävää, että vammainen työntekijä joutuu peruttamaan työasioita esimerkiksi sen takia, että sähköpyörätuolin korjauksessa kestää useita päiviä. Yhtä lailla uuden apuvälineen hankinta on toteutettava kohtuullisessa ajassa. Apuvälineiden korjaamiseen ja myöntämiseen liittyvät aikaa vievät toimintamallit pahimmillaan ylläpitävät ja vahvistavat työnantajien negatiivisia asenteita vammaisia työntekijöitä kohtaan.

3.3. Vammaispalvelut

Vammaispalveluiden tavoitteena on edistää vammaisen henkilön itsenäistä selviytymistä ja vähentää vamman aiheuttamia rajoitteita tai esteitä. Vammaispalveluiden käyttäjiä on sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan noin 100 000 henkilöä. Tilastoa siitä, kuinka moni heistä on työssäkäyviä tai työhön hakeutuvia, ei ole saatavilla. Vammaispalvelu- ja kehitysvammalain mukaisia palveluita käyttävien henkilöiden määrää on vaikea yksiselitteisesti määritellä, koska vammaispalveluihin oikeutetuista ja päätöksen saaneista asiakkaista osa käyttää vain yhtä palvelumuotoa, osa useampaa.

Vammaisjärjestöjen teettämien kyselyiden mukaan vammaispalveluista työllisyyden ja osallisuuden näkökulmasta tärkeimpinä palveluina pidetään henkilökohtaista apua ja kuljetuspalveluita. Myös juuri näiden palveluiden toimimattomuus koetaan kyselyissä useimmin haasteellisena. Vammaisfoorumin YK:n vammaissopimuksen toteutumista käsittelevän kyselytutkimuksen perusteella merkittävä osa vastaajista kokee, että ei ole saanut (riittävästi) sellaisia palveluja, jotka kunnan on järjestettävä määrärahoista riippumatta. Merkittävä osa vastaajista ei ole saanut sellaisia palveluita, jotka olisivat tarpeellisia arjen toimista selviytymisen kannalta. Palvelun järjestämisessä asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ei oteta tarpeeksi huomioon. Vastaajien mukaan vammaispalvelujen myöntämiskäytännöt vaihtelevat eri kunnissa. (Vammaisfoorumi 2019)

Vammaispalveluilla on merkittävä rooli työkyvyn määräytymisessä. Jos vammaisen henkilön terveydelliset edellytykset, osaaminen ja työtehtävä kohtaavat, voi vammaispalvelun tai saatavilla olevan tukimuodon yhteensopimattomuus työelämän vaatimusten kanssa aiheuttaa haasteita työelämään pääsemisessä tai siellä pysymisessä.

<u>Kuljetuspalvelut</u>

Vammaispalvelulain 8 §:n mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kuljetuspalvelu on subjektiivinen oikeus, joka on järjestettävä kunnan määrärahoista riippumatta. Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa asiointi- ja vapaa-ajan matkaa kuukaudessa. Työ- ja opiskelumatkat tulee järjestää tarpeen edellyttämässä laajuudessa. (THL, Vammaispalveluiden käsikirja)

Kuljetuspalveluihin liittyvä työllistymiseen vaikuttava tekijä on vapaa-ajan matkojen riittävyys. Tämä nousi esiin tarkasteltaessa vammaispalveluiden merkitystä työhön hakeutumisen yhteydessä. Vaikka vammaispalveluissa on määritelty, että kuljetuspalvelut tulee järjestää siten, että vammaisella henkilöllä on oikeus vähintään 18 yhdensuuntaiseen asiointi- ja vapaa-ajan matkaan kuukaudessa, säännöstä ei tulisi tulkita sillä tavoin, että vammaisen henkilön subjektiivinen oikeus olisi kuukaudessa enintään 18 matkaa. Nämä 18 yhdensuuntaista matkaa näyttävät kuitenkin kokemusten perusteella usein olevan se maksimimäärä, joka vammaiselle henkilölle vapaa-ajan matkoja myönnetään (Vammaisfoorumi 2019). Mikäli vammainen henkilö käyttää näitä matkoja esimerkiksi käydäkseen työhaastatteluissa, jää muuhun asiointiin ja osallistumiseen huomattavasti vähemmän mahdollisuuksia. Jos taas esimerkiksi tarve osallistua haastatteluun ilmenee esimerkiksi kuukauden lopussa matkojen ollessa jo vähissä tai loppu, voi työnhakeminen tai muuhun työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuminen jäädä pois kokonaan.

Vammaisella henkilöllä tulisi olla mahdollisuus saada työssäkäyntimatkojen lisäksi yksilöllisen tarpeen mukaisesti työllistymiseen ja työnhakuun liittyviä matkoja. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (28.12.2012/916) (myöhemmin JTYPL) toteaa, että työ- ja elinkeinotoimistossa asioinnista aiheutuvista matkakustannuksista voidaan myöntää korvausta työttömälle henkilöasiakkaalle, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee kuljetuspalvelua voidakseen asioida työ- ja elinkeinotoimistossa. Edellytyksenä matkakustannusten korvaamiselle on, että henkilökohtainen asiointi työ- ja elinkeinotoimistossa on välttämätöntä palveluprosessin etenemisen kannalta. Tulisi selvittää, olisiko tätä lakia mahdollista muokata siten, että sen nojalla olisi mahdollista korvata myös työnhakemiseen liittyviä haastattelumatkoja tai muita työllistymistä tukevia matkoja silloin, kun kyseessä on vaikeavammainen henkilö. Lisäksi tulisi varmistaa, että käytännöt ovat selkeät ja yhdenmukaiset ja matkakustannukset korvataan tarvittaessa nimenomaan vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen mukaisesti taksin käytöstä, sillä tällä hetkellä muut työnhakumatkat on tarkoitettu esimerkiksi julkisten liikennevälineiden kuten junan käyttämiseen mentäessä toiselle paikkakunnalle työnhakuun.

Henkilökohtainen apu

Henkilökohtainen apu kohdistuu niihin toimiin, jotka henkilö tekisi itse, mutta ei niistä vamman tai sairauden vuoksi selviä. Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä omien valintojensa toteuttamisessa niin kotona kuin kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaisen avun palvelu muodostaa kuuden suurimman kaupungin tasolla 40,7 prosentin osuuden vammaispalvelujen järjestämisen kokonaiskustannuksista (Kuusikko 2018).

Vammaispalvelulain 8 c §:ssä on säännökset siitä, kuinka paljon henkilökohtaista apua on myönnettävä. Tämän lisäksi on otettava huomioon perustuslain lain säännökset, jotka turvaavat jokaisen oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Henkilökohtaista apua on järjestettävä työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammainen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Laissa ei ole määritelty enimmäistuntimäärää, vaan arviointi tehdään yksilöllisen tarpeen perusteella. Työllä tarkoitetaan työsuhteeseen perustuvan toiminnan lisäksi yritystoimintaa.

Henkilökohtaisen avun toteuttaminen ja myöntäminen voivat aiheuttaa haasteita vammaisten henkilöiden osallisuuteen ja työllistymiseen. Nämä ilmenevät esimerkiksi henkilökohtaisen avun tuntimäärän arvioinnissa ja myöntämisessä ja päätösten määräajoissa. Tulee varmistaa henkilökohtaisen avun myöntämisen ja palveluntarpeen arvioinnin alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen. Kun vammainen henkilö hakee työtä tai saa työpaikan, tulisi henkilökohtaisen avun myöntämisessä tapauskohtaisesti noudattaa nopeaa käsittelyaikaa, sillä työllistyminen voi vaatia nopeitakin päätöksiä. Vammaispalvelulain mukaan päätös on annettava 3 kuukauden sisällä hakemuksen saapumisesta. Työn kohdalla päätöksen saamisen tulisi tapahtua aina tätä nopeammin, mikäli tarve sitä vaatii.

THL:n tuoreimman kuntakyselyn (2016) mukaan kunnilla on jonkun verran vaikeuksia pysyä palvelutarpeen arvioinnin ja palvelusuunnitelman määräajoissa. Henkilökohtaisessa avussa työllisyyden mahdollistajana tärkeää on myös huolellinen toteuttamistavan huolellinen valinta. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää kolmella eri tavalla. 1. Työnantajamalli: Kunta korvaa vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset. 2. Palveluseteli: Kunta antaa vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelin. 3. Oma tai ostopalvelu: Kunta hankkii vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita palvelujen tuottajalta tai järjestää palvelun itse. Työnantajamallin avulla vammainen henkilö pääsee itse valitsemaan henkilökohtaiset avustajansa. Tämä on vammaisjärjestöjen ja vammaisten henkilöiden itsensä mukaan työelämäosallisuuden kannalta paras henkilökohtaisen avun

toteuttamismuoto. Asumispalveluiden osalta vammaiset henkilöt ovat nostaneet esiin niiden laadun vaikutuksen heidän työelämäosallisuuteensa. Asumispalveluiden vaihtelevilla käytänteillä voi olla vaikutusta vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen esimerkiksi silloin, jos avun saanti esimerkiksi peseytymiseen rajoittuu tiettyihin viikonpäiviin tai heräämiseen tiettyihin kellonaikoihin. Yksilöllisen palvelun- ja avuntarpeen huomioimista ja vammaisen henkilön omia toiveita henkilökohtaisen avun toteuttamistavan valinnassa tulee vahvistaa vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä.

Monessa työssä esimerkiksi avustajien pysyvyys on tärkeä tekijä. On kuitenkin huomioitava, että tarjolla on taustapalvelu, jolloin vammainen henkilö voi saada avustajalle sijaisen, mikäli avustaja on sairastunut, sillä muutoin vammaisen henkilön on itsekin oltava töistä poissa. Tämä vaikuttaa suoraan työn tekemiseen sekä työnantajien asenteisiin vammaisista henkilöistä työntekijöinä.

Vammaispalvelulaissa määritellään, että henkilökohtaisena avustajana ei voi toimia vaikeavammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö, ellei sitä erityisen painavasta syystä ole pidettävä vaikeavammaisen henkilön edun mukaisena. Tulisi tarkastella, voisiko lain kirjauksessa olla mainінta, joka mahdollistaa omaisen tai muun läheisen henkilön toimimisen joustavasti esimerkiksi juuri sijaisena sellaisissa tapauksissa, joissa vammaisen henkilön etu ja esimerkiksi työskentely sitä edellyttävät. Lisäksi tulee pyrkiä luomaan yhtenäiset ohjeistukset ja käytännöt, joiden avulla vammainen henkilö voi saada sijaisen nopeallakin aikataululla esimerkiksi palvelusetelin avulla, mikäli se on hänen tilanteessaan mahdollista.

Henkilökohtaisen avun saajia on Suomessa noin 24 000 (Lähde: Heta-liitto). Soveltamisalalla yli 4000 järjestäytynyttä työnantajaa, joilla n. 6000–7000 työntekijää. Henkilökohtaisen avun kohdalla on esiin nostettava työllisyyden näkökulmasta myös kerrannaisvaikutukset – vammaiset henkilöt työllistäjinä. Työvoiman saatavuus voi kuitenkin vaikeuttaa tilannetta vammaisten henkilöiden osalta. Työvoiman saatavuuteen henkilökohtaisten avustajien osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tämä edellyttää laajempaa keskustelua henkilökohtaisen avustajan työstä. Tällä hetkellä kaikki henkilökohtaisen avun saajat eivät ole soveltamisalalla, sillä työnantajan eli vammaisen henkilön tulee useimmissa kunnissa itse maksaa Heta-liiton jäsenyydestä vuosimaksu, jotta hänen työntekijänsä pääsevät Hetan piiriin. Useissa kunnissa Hetaan kuuluvan työnantajan avustajat saavat parempaa palkkaa ja lisäksi kuuluvat Hetan lakipalvelujen ja työehtosopimusten piiriin, mutta mikäli työnantaja ei ole Hetan jäsen, on työntekijän asema hieman turvattomampi ja joissain tapauksissa myös palkkaus heikompi. Tulisi selvittää, olisiko jäsenyys mahdollista korvata kertaluontoisena kuluina vammaispalveluista yhdenmukaisesti nykyisten vaihtelevien käytänteiden sijaan.

Tietoisuutta henkilökohtaisen avustajan työstä tulee lisätä esimerkiksi kampanjoin. Monelle työn luonne on epäselvää ja sitä pidetään enemmän hoidollisena työnä, mitä se ei useissa tapauksissa kuitenkaan ole. Vammaisten henkilöiden haastattelujen perusteella moni jo haastatteluun tullut tai työn aloittanut henkilökohtainen avustaja on sittemmin kertonut, että ovat sattuman kautta päätyneet hakemaan työtä. Tulisi myös tarjota vahvemmin tukea vammaisille henkilöille työnantajuuteen, jotta henkilökohtaisen avustajan työn houkuttelevuutta voidaan lisätä ja haasteita poistaa. Henkilökohtaisen avustajan työ voi parhaimmillaan olla matalan kynnyksen työ, joka voi tarjota työpaikan monille sellaisille, joilla ei ole tutkintoa tai koulutusta. Tulee tunnistaa henkilökohtaisen avustajan työn tarjoamat mahdollisuudet myös työllistävänä tekijänä.

Henkilökohtaisen avustajan saatavuudessa on myös kuntakohtaisia eroja. Tämä voi johtua osin myös siitä, että eri kunnissa henkilökohtaisen avustajan palkka vaihtelee. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä tällaisia eroja on mahdollista pienentää järjestämisvastuun siirtyessä isommalle yksikölle. Sen lisäksi on pohdittava työolosuhteiden järjestelytuen uudelleentarkastelun yhteydessä, miten voitaisiin ratkaista niitä käytännöissä ilmenneitä ongelmia, jotka koskevat toisen työntekijän työpaikalla antamaa pientä apua ja sen suhdetta henkilökohtaiseen apuun. Myöntämisen ja hakemisen käytänteiden tulee olla selkeät ja yhdenmukaiset, jotta vammainen henkilö ja työnantaja saavat ratkaisun mahdollisimman selkeästi ja nopeasti.

Tulkkipalvelujen saatavuus

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista (133/2010) määrittelee tulkkauspalveluun oikeutetuiksi kuulovammaiset, kuulonäkövammaiset ja puhevammaiset. Tulkkauspalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskuntaan. Samalla laki turvaa vammaisten henkilöiden kielellisiä oikeuksia sekä YK:n vammaisyleissopimuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen ja tiedonsaantiin. Kelan tilastojen mukaan vuonna 2019 tulkkauspalvelupäätös oli yhteensä 6 071 henkilöllä, joista kuulovammaisia oli 3661 henkilöä, kuulo- ja näkövammaisia 368 henkilöä ja puhevammaisia 2042 henkilöä. Kela kilpailuttaa palvelut siten, että asiakkaat jaetaan ryhmiin ja kullekin ryhmälle määritellään tarvittavan palvelun reunaehdot. Valtaosa tulkkauspalvelusta hankitaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Hankinnassa sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016).

Tulkkauspalvelulain ja hankintalain välinen ristiriita on johtanut ongelmiin tulkkauspalvelun järjestämisessä. Järjestöjen näkemyksen mukaan

tulkkauspalvelulain toimeenpanossa on muun muassa palvelun saatavuuteen ja suorahankintojen tekemiseen liittyviä ongelmia. Tulkkauspalvelun soveltuvuutta ja määriteltyjä reunaehtoja tulisi tarkastella myös työelämän tarpeista, sillä ilman tulkkia sitä tarvitseva henkilö jää työelämän ulkopuolelle. Tulkkauspalvelun sujuvuus vaikuttaa toimimiseen ja osallisuuteen kokonaisvaltaisesti: viranomaisasioinnissa, terveydenhuollossa, harrastuksissa ja muussa toiminnassa. Asiakkaan oma erityistarve tulee huomioida paremmin. Jos henkilöllä on pitkäkestoinen työsuhde, tulkinkin olisi tärkeää olla pitkäkestoinen. Nykytilanteessa kilpailutukset katkaisevat palvelun tai asiakas joutuu vaihtamaan nopeastikin tulkkia toiseen, jolla ei ole välttämättä samaa osaamista. Tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että ruotsinkielistä tulkkauspalvelua on tarvittaessa saatavilla.

4. Lopuksi

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on useassa yhteydessä aiemmin korostanut, vammaiset henkilöt ovat aktiivisia toimijoita, joilla on yhdenvertaiset oikeudet muiden kanssa. Heitä ei tule nähdä ainoastaan yhteiskunnallisen hoivan kohteina. Tämä on tunnistettava aiempaa vahvemmin, etenkin kun YK:n vammaisyleissopimus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asenteet olisikin päivitettävä vastaamaan vammaisyleissopimuksen edellyttämää paradigman muutosta.

Tutkija Anni Kyröläinen

Jakelu Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
Valiokuntakanslian sihteeri Sara Kuitunen