Asia: HE 191/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL kiittää mahdollisuudesta antaa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä vammaispalvelulaiksi (HE 191/2022). Edustamme laajasti vammaispalveluissa työskenteleviä työntekijöitä, muun muassa kehitysvammaohjaajia, henkilökohtaisia avustajia ja lähihoitajia. Keskitymme lausunnossamme erityisesti vammaispalvelulain vaikutukseen työntekijöihin, työoloihin sekä ammatillisen osaamisen tarpeisiin jatkossa.

2 § Lain soveltamisala ja ammatilliset osaamistarpeet

Hallituksen esityksessä lain tarkoitus on, että palvelut järjestettäisiin lähtökohtaisesti samalle kohderyhmälle kuin nyt yhdistettävissä vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa, kuitenkin siten, että ei jäisi väliinputoajia, jotka eivät saa palveluita minkään lain perusteella. Erikseen mainitaan muun muassa autismi- ja neurokirjon henkilöiden palvelutarpeen yksilöllinen arviointi. Ammatillisen osaamisen näkökulmasta tämä laajentaa vammaispalvelujen eri tehtävissä työskentelevien osaamistarpeita entisestään. Esimerkiksi henkilökohtaisessa avussa oikeuskäytäntö on jo nykyisellään asettanut avun saamisen edellytykset varsin matalalle, mikä tarkoittaa sitä, että tehtävät voivat avun käyttäjän tarpeista riippuen olla hyvinkin vaativia.

Eri tavoin kehitysvammaisten lisäksi esimerkiksi sellaisten autismin kirjoon kuuluvien ryhmien, jotka eivät välttämättä ole saaneet palveluja aikaisemmin, tuleminen palvelujen piiriin lisää ammatillisia osaamisvaatimuksia muun muassa henkilökohtaisessa avussa. Erilaisten kommunikaatiomenetelmien ja vammaisalan ammatillisten toimintamallien hallinta on tärkeää. Itsemääräämisoikeutta vahvistavien toimintamallien ja esimerkiksi tuetun päätöksenteon hallinta muodostuu koko ajan keskeisemmäksi ammatillisen osaamisen kriteeriksi. Lisäksi hoidollisten tehtävien lisääntyessä on varmistettava työntekijöiden riittävä osaamistaso tehtävien suorittamiseen. Hoidollisia tehtäviä ei tulisi siirtää esimerkiksi henkilökohtaisten avustajien vastuulle ilman tarvittavaa koulutusta.

Ammatillisten toimintamallien hallinta edellyttää osaamista, jonka vaatimukset ovat erilaisia niissä avustustilanteissa, joissa avun käyttäjä itsenäisesti neuvoo ja ohjaa henkilökohtaisen avustajan työtehtäviä, kuin niissä työtehtävissä, joissa avustaja tukee avun käyttäjän tahdonilmaisua.

JHL pitää hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa huomioidaan uudistunut vammaisalan ammattitutkinto, joka antaa valmiuksia niin kehitysvamma-alan kuin henkilökohtaisen avunkin monipuolistuviin tehtäviin. Tutkinnon tunnettavuutta ja käyttökelpoisuutta lisäisi tutkinnon lisääminen sosiaalihuollon ammattihenkilörekisteriin. Jatkossa on

huomioitava myös ammatillisen täydennyskoulutuksen tarpeet ja mahdollisuudet työntekijöiden osaamisen vahvistamisessa.

Työturvallisuus, asiakasturvallisuus ja valvonta (Palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma ja toteuttaminen 1 luku 4-5 §)

Henkilökohtainen apu on pitkälti työskentelyä yksin toisen henkilön kotona. Hallituksen esityksessä henkilökohtaisen avun järjestäminen pohjautuu jatkossakin vahvasti myös siihen, että vammainen henkilö toimii itse avustajansa työnantajana. Tällä hetkellä työnantajamallilla työskentelee yli 20 000 henkilökohtaista avustajaa, ja heidän työnsä on niin toimivan valvonnan kuin työsuojelunkin ulkopuolella. Kun koti on työpaikka, on välttämätöntä, että vammaisen henkilön kotiin voidaan tehdä työsuojelutarkastus, mikäli tarve vaatii. Työturvallisuuslaki koskee myös toisen kotona tehtävää työtä.

JHL esittää, että palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa koskeviin pykäliin (1 luku 4-5 §) sekä pykälissä viitattuihin sosiaalihuoltolain pykäliin lisätään maininta työntekokohteiden tarkastamisesta.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa päädyttiin kirjaamaan valvontakäynnit suoraan lainsäädäntöön asian selkeyttämiseksi (16 §). Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain mukaan lomitusyksiköllä ei ole velvollisuutta järjestää lomituspalveluja, jos:

1. yrittäjä ei salli lomitusyksikön edustajan lomituksen järjestämiseen liittyviä käyntejä maatalousyrityksessä;

2. yrittäjä ei salli lomitusyksikön edustajan, lomittajan työnantajan ja työnantajan edustajan työnjohtamiseen tai lomittajan työturvallisuuden tarkastamiseen liittyviä käyntejä maatalousyrityksessä;

3. yrityksen olosuhteet eivät täytä lomitustyön osalta työturvallisuudelle asetettuja vaatimuksia.

JHL on todennut sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain uudistamisen yhteydessä (VN 11432/2021), että henkilökohtaisen avun työnantajamallin jääminen valvonnan ulkopuolelle on ongelma etenkin työntekijän työturvallisuuden ja oikeusturvan kannalta mutta tilanne vaikuttaa myös asiakasturvallisuuteen. Henkilökohtainen avustaja voi toteuttaa vaativiakin hoidollisia toimenpiteitä (esimerkiksi hengityshalvauspotilaiden kanssa) ilman mitään hoitoalan koulutusta.

9-11 § Henkilökohtainen apu, Henkilökohtaisen avun toteuttaminen ja Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

JHL on pääosin tyytyväinen henkilökohtaista apua koskeviin pykäliin ja hallituksen esityksen perusteluihin henkilökohtaisen avun toteuttamisen

osalta. Henkilökohtaisen avustajan tehtäviin liittyviä haasteita ja täsmennystarpeita käsittelemme lausuntomme seuraavassa kohdassa.

Hallituksen esityksessä esitetään, että työnantajamallin käytön edellytyksenä on, että vammainen henkilö kykenee vastaamaan työnantajan velvollisuuksista. Tärkeä lähtökohta tässä on HE:n perusteluissa mainittu periaate, että työnantajana toimiva olisi oikeustoimikelpoinen. JHL on suhtautunut kriittisesti esitykseen siitä, että työnantajana voisi toimia vammaisen henkilön edunvalvoja. On kuitenkin hyvä, että mahdollisia roolien eturistiriitoja on käsitelty HE:n perusteluissa. Oma haasteensa on lisäksi se, mikäli edunvalvojana toimii henkilö joka ei tosiasiallisesti ole läsnä työn arjessa.

Tärkeää on myös se, että edellytyksenä on, että vammainen henkilö antaa asiakassuunnitelmaan kirjattavan suostumuksensa työnantajana toimimiseen. Tämä varmistaa sitä, että työnantajamallia käytetään ainoastaan tilanteissa, joissa se on aidosti osapuolten toive. Työntekijän näkökulmasta tärkeää olisi varmistaa lisäksi se, että mikäli työnantajan kyky toimia työnantajana heikkenee, tilanteessa olisi käytössä ilmoitusmenettely ja taho jolle työntekijä voi ilmoittaa tästä.

HE:ssa esitetään, että henkilökohtaisen avun sijaisjärjestelyjen tuottamis- ja toteuttamistavat avustajan poissaolotilanteiden varalta on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen. JHL esittää tähän täsmennystä, että vastuu sijaisjärjestelyistä kirjattaisiin selkeästi hyvinvointialueelle. Tilanteen selkeys on keskeistä niin avun käyttäjän kuin avustajankin näkökulmasta.

JHL pitää myönteisenä työnantajamallin osalta, että hallituksen esityksen perusteluissa todetaan työsopimuslain periaate siitä, että kohtuullinen palkka ei voi alittaa tavanomaista alalla maksettavaa palkkaa, ja että tavanomaisen palkan määrittelyyn vaikuttaa myös työehtosopimuksen mukaisen palkan suuruus. Hyvinvointialueiden tulee ottaa huomioon myös alan valtakunnallisessa työehtosopimuksessa sovitut työehdot henkilökohtaisten avustajien palkkatasoa ja muita työehtoja linjatessaan, vaikka ne eivät olisikaan työehtosopimukseen sidottuja työehtosopimuslain nojalla. Tärkeä täsmennys HE:n perusteluissa on myös lisäys siitä, että työnantajana toimimisesta aiheutuvia korvattavia kuluja ovat myös työehtosopimuksessa määritellyt muut kuin palkkakulut silloin, kun vammainen henkilö kuuluu työnantajaliittoon.

HE:n perustelut ovat kehittyneet hyvään suuntaan keväällä 2022 lausunnoilla olleesta esitysluonnoksesta. JHL haluaa kuitenkin edelleen muistuttaa siitä, että henkilökohtaisten avustajien työehtoja on voitava kehittää työehtosopimusteitse kuten muilla aloilla. Työehtosopimuksen velvoittavuus olisi tunnistettava jatkossa selkeämmin myös hyvinvointialueiden toiminnassa. Hyvinvointialueiden ei tulisi soveltaa sellaisia käytäntöjä, jotka johtavat työntekijän kannalta työehtosopimusta epäedullisempiin tulkintoihin. Esimerkiksi kuntien käytännöt

sairauspoissaolojen lääkärintodistuksista palkkakulujen korvaamisessa ovat monesti olleet tiukempia kuin mitä työnantajamallia koskeva Heta-tes mahdollistaisi sairauspoissaolojen osalta, vaikka työnantaja olisikin järjestäytynyt.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa työnantajana toimii vammainen henkilö itse tai hänen edustajansa, ja hyvinvointialue toimii palkka- ja muiden kulujen niin sanottuna sijaismaksajana. Hyvinvointialueen sijaismaksajuus ei saisi jatkossa muodostaa teknistä tai lainsäädännöllistä estettä työehtojen kehittämiselle. Tällä hetkellä muun muassa Kelan etuuksia koskeva lainsäädäntö ei mahdollista päivärahojen, kuten sairauspäivärahan, maksamista sijaismaksajalle työnantajan sijaan. Tämä puolestaan estää muun muassa sairausajan palkallisuuden käytäntöjen tai esimerkiksi perhevapaiden kehittämisen työnantajamallin työsuhteissa ja alan valtakunnallisessa työehtosopimuksessa.

9 § Henkilökohtaisen avun tehtävät, perehdytys ja työntekijän oikeusturva

Henkilökohtaisten avustajien tehtäviin voi kuulua muun muassa lääkkeiden itsenäistä jakamista ja pistoksina antamista, vaativaa haavanhoitoa, katetrointia, tuseeraamista, hengityslaitteen käyttöä tai avanteiden ja PEG-ruokintaletkun käyttöä.

JHL pitää huolestuttavana, mikäli itsehoidollisuuden osana terveydenhoidollisia tehtäviä siirtyy jatkossa enenevässä määrin henkilökohtaisille avustajille ilman koulutusvaatimusta. HE:ssa on erityisesti mainittu tällaisina itsehoidollisina tehtävinä lääkkeidenjako, haavanhoito ja katetrointi sekä hengityslaitteen käyttö. Se, että vastaavia toimenpiteitä tekevät mahdollisesti myös vammainen henkilö itse tai vammaisen lapsen vanhemmat, omaishoitajat ja perhehoitajat, ei ole perustelu madaltaa työn ammatillisia osaamisvaatimuksia.

Keväällä 2022 lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa HE:ksi (s. 131) oli vielä erikseen mainittu, että uusi potilasvakuutuslaki kattaisi työnantajamallissakin henkilökohtaiset avustajat siltä osin, kuin nämä ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Hallituksen esityksestä tämä maininta puuttuu, samoin kuten mainin ta siitä, että vastuuta työntekijän aiheuttamista vahingoista olisi mahdollista pienentää ottamalla vakuutus. HE:ssa mainitaan tällä hetkellä ainoastaan se, että työsuhteessa aiheutettuihin vahinkoihin sovellettaisiin työsopimuslakia ja vahingonkorvauslakia. HE:ssa mainittu isännänvastuu koskee tilanteita, joissa vahinkoa aiheutetaan kolmannelle osapuolelle. Työnantajamallissa vaativien hoidollisten tehtävien suorittaminen ilman riittävää koulutusta

aiheuttaa vahinkotilanteessa oikeusturvariskin suhteessa avun käyttäjään eli avustajan työnantajaan. Työntekijä on muun muassa sekä VahL 4:1:n että VahL 4:3:n perusteella velvollinen korvaamaan tavallisella tai törkeällä huolimattomuudella aiheuttamastaan vahingosta kohtuulliseksi harkittavan määrän.

Terveydenhuollollisiin tehtäviin, kuten haavahoitoon, pistämiseen, lääkkeidenjakoon, katetrointiin, hengityslaitteen käytöstä ja toimivuudesta huolehtimiseen liittyvät tehtävät tulee rajata henkilökohtaisen avun ulkopuolelle, mikäli työntekijällä ei ole tehtävien turvalliseen suorittamiseen vaadittavaa koulutusta. Muissa Pohjoismaissa henkilökohtaiseen apuun voi sisältyä merkittävästikin hoidollisia toimia, mutta tällöin työntekijältä vaaditaan koulutus.

Perehdytys tehtäviin on lähtökohtaisesti työnantajan vastuulla. Perehdyttämiseen liittyvien käytäntöjen tulee olla selkeitä ja pitää varmistua myös siitä, että se toteutuu riittävällä tavalla. JHL pitää ristiriitaisena HE:ssa sitä, että 18 §:n asumisen tukea koskevissa perusteluissa todetaan, että *mikäli kyse olisi itsehoitoon rinnastettavista toimista, terveydenhuollon vastuulla olisi vammaisen henkilön, omaishoitajan, henkilökohtaisen avustajan tai muun palvelua toteuttavan henkilön perehdyttäminen ja ohjaaminen tehtävässä. Ohjauksen tarve ja toteutus riippuisivat kyseessä olevista toimenpiteistä, vammaisen henkilön yksilöllisistä tarpeista sekä muista tilannekohtaisista tekijöistä.*

Henkilökohtaista apua koskevissa perusteluissa lähtökohtana on kuitenkin ennemminkin se, että myös avun käyttäjä itse voi perehdyttää näihin tehtäviin. Henkilökohtaisen avustajan asema on edelleen sekä vakuutus- ja oikeusturvan että tehtäviin tosiasiallisesti riittävän perehdytyksen ja ohjauksen osalta selkiintymätön tässä HE:ssa. On todennäköistä, että yksinomaan työnantajan toteuttama perehdytys ei työnantajamallissa voi varmistaa itsehoidollisten tehtävien turvallista suorittamista.

JHL on toivonut lainsäätäjältä täsmennyksiä myös siihen, missä laajuudessa henkilökohtainen apu voi kohdistua muihin kuin avun käyttäjään ja hänen alaikäisiin lapsiinsa (esimerkiksi puoliso ja muut perheenjäsenet) ja missä määrin henkilökohtaista apua voidaan toteuttaa siten, että avun käyttäjä ei ole laisinkaan läsnä tilanteessa. Nämä teemat herättävät toistuvasti kysymyksiä, joten olisi toivottavaa, että lainsäätäjä pyrkisi myös antamaan tiettyjä raameja sille mihin kaikkeen nimenomaisesti henkilökohtaisen avun tehtävät voivat ulottua. Tapauskohtaista harkintaa toki tarvitaan jatkossakin, mutta kyseessä on avun käyttöön ja toteuttamiseen liittyvä jatkuva keskustelu avun käyttäjien ja työntekijöiden välillä.

18-21 § Asumisen tukea koskevat pykälät

HE:ssa esitetään, että esteettömän asumisen tukena voidaan myöntää kohtuullinen korvaus vakituisen asunnon muutostöihin, esteiden poistamiseen asunnon välittömästä lähiympäristöstä, esteettömän asumisen mahdollistaviin välineisiin ja muihin teknisiin ratkaisuihin sekä esteettömän asumisen suunnitteluun.

JHL esittää, että asumisen tuen ja esteettömän asumisen tuen edellytyksenä tulee olla sitoutuminen järjestelyihin, joilla varmistetaan myös vakituisessa asunnossa säännöllisesti työskentelevien työntekijöiden, kuten henkilökohtaisten avustajien, terveellisten ja turvallisten työolosuhteiden toteutuminen. Työturvallisuuslakia noudatetaan myös toisen kotona tehtävässä työssä, etenkin siltä osin mitä laissa säädetään koneiden, työvälineiden, henkilönsuojainten ja muiden laitteiden sekä terveydelle vaarallisten tai haitallisten aineiden työssä käyttämisestä.

JHL pitää hyvänä sitä, että HE:n perusteluissa on myös määritelty sitä, mikä ei pääsääntöisesti olisi yksittäisinä toimina asumisen tukeen oikeuttavaa toimintaa (pelkkä viikko- tai suursiivous, lumenluonti, remontointi). Kysymykset siitä, mitkä tehtävät voivat olla (henkilökohtaista) apua ja mitkä eivät ovat kaivanneet lainsäätäjältä täsmennystä ja nämä esimerkit ovat tässä tervetulleita.

25 § Liikkumisen tuki

Hallituksen esitykseen on kirjattu, että liikkumisen tuki voidaan toteuttaa myös henkilökohtaisen avustajan avulla. JHL on suhtautunut tähän esitykseen kriittisesti kevään 2022 lausuntokierroksella. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esityksen perustelut ovat kuitenkin täsmentyneet ja henkilökohtaisen avustajan avustuksella tapahtuva liikkumisen tuki näyttäisi kohdentuvan enemmän joukkoliikenteen käyttöön kokopäiväisen avustamisen yhteydessä. Tämä on kannatettavampi suunta, sillä etenkin auton käyttöön kuljetustoiminnassa liittyy useita haasteita henkilökohtaisen avustajan näkökulmasta.

Henkilökohtaisen avustajan ei ainakaan tulisi joutua käyttämään työtehtävissään omaa autoa. Ongelmaksi muodostuvat muun muassa vastuu vahinkotilanteissa sekä työntekijän vahingoksi korvaamatta jäävät kustannukset. Täsmennystä vaatisi tällöin muun muassa se, sitoutuvatko hyvinvointialueet maksamaan esimerkiksi työtehtävissä sattuneen vahingon

vuoksi maksettavan omavastuun, ja kenen vastuulla on huolehtia riittävistä vakuutuksista kuljetustehtävissä.

Korvausta saadessa voi toisaalta nousta esiin myös työntekijän niin kutsutun liikenneluvan tarve. Liikkumisen tukea myönnettäessä pitäisi olla selvää, mitä kustannuksia, vastuita ja riskejä henkilökohtaiselle avustajalle tästä tulee.

Traficom on arvioinut, että jos kunta / hyvinvointialue ei kykene omilla ajoneuvoillaan hoitamaan tällaisia kuljetuksia, niin silloin olisi varmempaa hankkia kuljetuspalvelut luvallisilta taksiautoilijoilta. Näin sekä lupakysymys että vastuuvakuutuskysymykset tulevat huomioitua samalla kertaa.

Palvelujen resursointi ja järjestäminen hyvinvointialueille siirryttäessä

Soteuudistus edellyttää, että hyvinvointialueilla on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä niin, että alue pystyy huolehtimaan asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa ja sillä on järjestämisvastuunsa tuottamiseen edellytetty riittävä oma palvelutuotanto. Tämän tulee toteutua myös vammaispalvelujen osalta.

Jo nykyisellään kunnilla on ollut vaikeuksia esimerkiksi henkilökohtaisen avun järjestämisessä. Osa-aikaiset, sirpaleiset ja matalien ansioiden työsuhteet eivät sitouta henkilökohtaisia avustajia alalle pitkäjänteisesti. Palvelujen saatavuuden varmistaminen edellyttääkin panostuksia työvoiman saatavuuden parantamiseen ja myös hyvinvointialueiden oman palvelutason varmistamiseen.

JHL pitää myönteisenä sitä, että HE:n perusteluissa on huomioitu esimerkiksi kilpailutusten (s. 175) ja palvelusetelin arvon (s. 189) vaikutukset palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Kilpailutusten kriteereillä ja hinnalla sekä palvelusetelin arvolla ohjataan myös sitä, mikä on riittävä henkilöstön määrä ja miten yksityisen sosiaalipalvelualan yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä noudatetaan työsuhteissa. Liian alhainen palvelusetelin arvo muun muassa ohjaa palveluntuottajia aliarvioimaan henkilökohtaisten avustajien työn vaativuutta ja palkkausta, mikä osaltaan vaikuttaa työntekijöiden vaihtuvuuteen ja työhön sitoutumiseen. Liian tiukille mitoitetut henkilöstöresurssit esimerkiksi kehitysvammaisten asumispalveluissa puolestaan vaikuttavat suoraan työoloihin ja myös asukkaiden palvelun laatuun.

Henkilökohtaisten avustajien ja muiden vammaispalvelujen työntekijöiden riittävä määrä linkittyy myös laajempaan keskusteluun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöpulasta Suomessa. Pula henkilöstöstä on vakava ongelma, minkä vuoksi seuraavan hallituksen tulee jatkaa toimia sen

ratkaisemiseksi. Tätä työtä tulee tehdä yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Helsingissä 9.11.2022

Päivi Niemi-Laine

puheenjohtaja

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL

Lisätietoja:

Laura Tuominen

sopimusasiantuntija

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL

sp. laura.tuominen@jhl.fi

p. 050 4092 460