

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN HENKILÖKOHTAISEN AVUN  
TYÖNANTAJAMALLI PERUSOIKEUSNÄKÖKULMASTA

Kirsi-Maria Malmund  
Valtiosääntöoikeus  
OTM-tutkielma  
Turun yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Marraskuu 2016

TURUN YLIOPISTO  
Oikeustieteellinen tiedekunta

KIRSI-MARIA MALMLUND: Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun  
työnantajamalli perusoikeusnäkökulmasta

OTM-tutkielma, XI + 87 s.

Valtiosääntöoikeus

Marraskuu 2016

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

---

Tutkielma käsittelee henkilökohtaisen avun järjestämistapaa, jossa vammaisen henkilö toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (myöhempanä vammaispalvelulaki) sisältää säännökset tästä niin kutsutusta työnantajamallista, jossa kunta korvaa työntekijästä aiheutuvat lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut kohtuulliset ja välttämättömät kulut.

Tutkielmassa tutkitaan, liittyykö työnantajamalliin perusoikeusperustaisia ongelmia sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja kunnan vastuun näkökulmista katsoen. Jos näitä ongelmia esiintyy nykymuotoisessa työnantajamallissa, on syytä tutkia, millaisin kehittämismahdollisuuksin vammaiseen avunsaajaan kohdistuvat mahdolliset oikeusturvaongelmat saataisiin ratkaistua.

Tutkielmassa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä esitöineen ja työnantajamalliin perehtyneen Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijien Liiton materiaalia. Tutkielma on luonteeltaan teoreettinen ja sen metodi on lainopillinen, joskin oikeusvertailevaa otetta löytyy vertailtaessa Suomen ja Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestelmiä.

Tutkielmasta ilmenee, että vammaisen työnantajan oikeusturva saattaa vaarantua työnantajavastuiden kasautuessa yksin tälle. Perusoikeusperustaisia ongelmia esiintyy muun muassa välttämättömään huolenpitoon, riittäviin sosiaalipalveluihin, yhdenvertaisuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen liittyen. Vammaisen avunsaaja voidaan asettaa työnantajaksi ilman tämän suostumusta, ja työläinsäädännön tarkoittamalla tavalla tämä voi joutua vastaamaan oman vaikutusalueensa ulkopuolisista seikoista työnantajan ankaran vastuun eli isännänvastuun perusteella. Lisäksi on syytä ottaa huomioon yhdenvertaisuusproblematiikka, jonka valossa henkilökohtaisen avun saajat on asetettu eriarvoiseen asemaan henkilökohtaisen avun järjestämistavan perusteella, sekä se, että alaikäinen henkilö voidaan tämän toiminnan puitteissa asettaa työnantajaksi.

Tutkielman perusteella selviää, että työnantajamalli kaipaa selkeämpää määrittelyä lainsäädäntötasolla siten, että työnantajamallin vastuukysymykset ratkaistaan julkisen vallan vastuuta kasvattaen ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia painottaen. Nykyistä työnantajamallia tulisi kehittää esimerkiksi oikeusturvavakuutuksen ja oikeudellisen neuvonnan muodossa, mutta kokonaisuudessaan työnantajamallia tulisi muokata siten, että sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet tiedostettaisiin laaja-alaisesti työläinsäädännöllisten seikkojen ohella.

Asiasanat: henkilökohtainen apu, työnantajamalli, välttämätön huolenpito, riittävät sosiaalipalvelut, sosiaalihuollon asiakkuus, yhdenvertaisuus

## SISÄLLYS

Sisällysluettelo	iii
Lähteet	v
Lyhenteet	xi
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamalli.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset.....	4
1.3 Rakenne .....	6
1.4 Lähteet ja metodit .....	8
2 NORMIPERUSTA VAMMAISPALVELULAIN LISÄKSI .....	9
2.1 Oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin .....	9
2.1.1 Käsiteparin asettuminen perusoikeuskontekstiin.....	9
2.1.2 Käsiteparin määrittely tarkemmin .....	11
2.2 Itsemääräämisoikeus perusoikeutena .....	16
2.3 Hyvän hallinnon edellytysten näkökulma .....	18
3 VAMMAISPALVELULAKI JA KUNNAN VASTUU.....	22
3.1 Korvausvastuu .....	22
3.2 Ohjaus- ja auttamisvelvollisuus.....	24
3.2.1 Säännöstason pohdintaa .....	24
3.2.2 Sosiaalityön näkökulma.....	31
3.2.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle .....	34
4 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN ASEMA .....	39
4.1 Oikeuskäytäntöä työnantajamallin työsuhteen ongelmatilanteista.....	39
4.2 Heikomman suojasta .....	40
4.3 Yksilön vastuun korostaminen .....	44
4.4 Alaikäinen työnantajana .....	47
5 SUOSTUMUS JA ISÄNNÄNVASTUU YHDENVERTAISUUDEN VALOSSA ...	53
5.1 Syrjintäperuste vammaisuuden perusteella .....	53
5.2 Suostumus työnantajamalliin .....	56
5.2.1 Avunsaajan omat mielipiteet ja toivomukset.....	56
5.2.2 Eriarvoinen tilanne kuntien välillä.....	60
5.3 Isännänvastuu ja vahingonkorvausvelvollisuus .....	64
5.3.1 Aktualisoituminen työnantajamallissa.....	64
5.3.2 Yhdenvertaisuus järjestämistapoihin nähden .....	68

6 KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA.....	70
6.1 Kunnan vastuuseen liittyvät seikat .....	70
6.1.1 Oikeusturvavakuutus .....	70
6.1.2 Oikeudellinen neuvonta .....	72
6.2 Työnantajana toimii muu taho.....	74
6.2.1 Työnantajan sijainen.....	74
6.2.2 Vuokratyö .....	77
6.3 Ruotsin malli .....	79
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	83

## **LÄHTEET**

### **Säädökset**

Hallintolaki 434/2003  
Kuntalaki 410/2015  
Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade 1993:387 (Ruotsi)  
Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 122/1919  
Laki holhoustoimesta 442/1999  
Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992  
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000  
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992  
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009  
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987  
Socialförsäkringsbalk, 2010:110 (Ruotsi)  
Sosiaalihuoltolaki 1301/2014  
Suomen perustuslaki 731/1999  
Työaikalaki 605/1996  
Työturvallisuuslaki 738/2002  
Vahingonkorvauslaki 412/1974  
Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014  
Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

### **Hallituksen esitykset**

HE 284/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 164/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 108/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 19/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 166/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 78/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle eräistä epätyypillistä työtä koskevista lainmuutoksista

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 187/1973 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi

## Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

*PeVL 20/2006 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2006 vp, Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta HE 37/2006

*PeVL 47/2005 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2005 vp, Hallituksen esitys laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta HE 138/2005 vp

*PeVM 9/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö 9/2002 vp, Hallituksen esitys uudeksi kielilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 92/2002 vp

*PeVL 20/1998 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/1998 vp, Hallituksen esitys laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta HE 66/1998 vp

*PeVL 31/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1997 vp, Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta HE 217/1997 vp

## Sosiaali- ja terveysministeriöön liittyvät julkaisut

*STM raporteja ja muistioita 2015:21*: Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2015:21: Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti (Valas-työryhmä), Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2015

*Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015*: Heta-Liiton lausunto vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista Sosiaali- ja terveysministeriölle, 2015.

[http://heta-liitto.fi/Portals/35/HetaLiitto\\_VALAS\\_lausunto\\_16062015.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/HetaLiitto_VALAS_lausunto_16062015.pdf) vierailtu 17.10.2016

*Korjaussarja STM:lle, 2014: Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ja Invalidiliitto*: Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja Sosiaali- ja terveysministeriölle, Helsinki 2014, [http://hetaliitto.fi/Portals/35/korjaussarja\\_web.pdf](http://hetaliitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf), vierailtu 10.2.2016

*StVm 39/1994*: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 39 hallituksen esityksestä laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta

## Kirjallisuus

*Alatainio, Tanja*: Työnantajan vastuu vai sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet? – KHO 2013:171 42. Teoksessa Vammaisoikeuden Julkaisusarja B: Jukka Kumpuvuoren yhdessä muiden kanssa kirjoittamat tai muiden yksin tai yhdessä kirjoittamat vammaisoikeudelliset tekstit, nro 3: Jukka Kumpuvuori (toim.) 2016.

<http://www.kumpuvuori.fi/Lakitoimisto%20Kumpuvuori%20Oy%20Vammaisoikeuden%20Julkaisusarja%20B%20nro%203%20Jukka%20Kumpuvuori%20toim..pdf> vierailtu 8.10.2016

*Alatainio, Tanja – Kumpuvuori, Jukka, Heta-Liitto*: ”Vieteriukkodilemma” - Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin. Henkilökohtaisten avustajien työnantajien liitto Turku 2014. <http://www.heta-liitto.fi/portals/35/vieteriukkodilemma-tutkimus%20kansikuvalla.pdf>, vierailtu 10.2.2016

*Calleman, Catharina*: Något om arbetsrätten i personlig assistans. Teoksessa LSS - regelsystem, implementering och realitet. Malmö 2009.

*Hallman, Elina*: Velvoitteesta suoriutumisen. Vaikeavammaisten kokemukset henkilökohtaisten avustajien työnantajina toimimisesta. Pro gradu –tutkielma. Sosiaalityö. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto 2013.

<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/41493/URN%3aNBN%3afi%3ajyu-201305201706.pdf?sequence=1> vierailtu 26.10.2015.

- Heiskanen, Marja-Liisa:* Henkilökohtaisen avustajajärjestelmän kaksi vuosikymmentä suomalaisessa vammaispolitiikassa. Stakes. Valpaino Oy, Helsinki 2008.
- Jousila Airi:* Yksityisoikeudelliset vaatimukset työrikoksia koskevassa oikeudenkäynnissä, 2009, [http://www.oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus\\_hovioikeudet\\_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/kirjoituksiatyooikeudesta2009/KBuTfXUC7/21\\_Yksityisoikeudelliset\\_vaatimukset\\_tyorikoksia...\\_Airi\\_Jousila.pdf](http://www.oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/kirjoituksiatyooikeudesta2009/KBuTfXUC7/21_Yksityisoikeudelliset_vaatimukset_tyorikoksia..._Airi_Jousila.pdf), vierailtu 10.2.2016.
- Kahri, Tapani - Hietala, Harri:* Työsopimuslaki. Jyväskylä 1992.
- Keravuori-Rusanen, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Kivistö, Mari:* Henkilökohtainen apu ja monimuotoinen osallisuus. Tutkimus vaikeavammaisten osallistumisesta ja osallisuudesta. Lapin yliopisto 2011. <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=16b1a702-1dd8-4a0d-8d96-5427221e5faa> vierailtu 18.10.2016
- Kotkas, Toomas:* Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa Muuttuva sosiaali-oikeus, Hänninen, Sakari – Kotkas, Toomas – Nykänen, Eeva – Pajukoski, Marja – Sakslin, Maija (toim.), Vantaa 2013.
- Lehtinen, Tuomas:* Heikomman suojattomuudesta. Teoksessa Heikomman suojasta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, B: Muut kokoomateokset N:o 4, Ari Saarnilehto (toim.) Turun yliopisto 1995.
- Lavapuro, Juha:* Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002.
- Malmmlund, Kirsi-Maria:* Isännänvastuu vammaispalvelulain mukaisessa henkilökohtaisen avun työnantajamallissa, Oikeustieto 2016/3, Turku 2016.
- Mielityinen, Sampo:* Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Edilex-kirja, Helsinki 2006.
- Norros, Olli:* Vastuu vuokratyöntekijän aiheuttamasta vahingosta. 4/2007 Lakimies.
- O’Cinneide, Colm:* Extracting Protection for the Rights of Persons with Disabilities from Human Rights Framework: Establishing Limits and New Responsibilities. Teoksessa Arnadóttir, O.M. & Quinn, Gerard: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin:* Suomen valtiosäännön peruseriaatteet (PL 1 §). Teoksessa Perusoikeudet, Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Pajukoski, Marja:* Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät –työryhmä. Raportti III. Toim. Marja Pajukoski. Helsinki 2012.
- Pajukoski, Marja:* Preventio, sosiaali-oikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki 2006.
- Räty, Tapio:* Vammaispalvelut: Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Vaasa 2010.
- Saarnilehto, Ari:* Eräitä havaintoja heikomman suojan sääntelyn ongelmista ja soveltamisesta oikeuskäytännöstä. Teoksessa Heikomman suojasta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, B: Muut kokoomateokset N:o 4, Ari Saarnilehto (toim.) Turun yliopisto 1995.
- Siiki, Pertti:* Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Edita, Helsinki 2006.
- Ståhlberg, Pauli - Karhu, Juha:* Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki 2013.
- Suontausta, Matti:* Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestäminen ja työnantajana toimimisen kehittäminen. Teoksessa Vammaisoikeuden Julkaisusarja B: Jukka Kumpuvuoren yhdessä muiden kanssa kirjoittamat tai muiden yksin tai yhdessä kirjoittamat vammaisoikeudelliset tekstit, Nro: 1,

Jukka Kumpuvuori (toim.) 2015.

<http://www.kumpuvuori.fi/Lakitoimisto%20Kumpuvuori%20Oy%20Vammais oikeuden%20Julkaisusarja%20B%20nro%201%20Matti%20Suontausta.pdf> vierailtu 11.10.2016

*Tala, Jyrki*: Luottojen säätely, heikomman suoja ja EY-integraatio. Teoksessa Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus, Wilhelmsson Thomas – Kaukonen Katariina (toim.), Jyväskylä 1993.

*Tiitinen, Kari-Pekka - Kröger, Tarja*: Työsopimusoikeus, Talentum 2012. 6. uudistettu painos.

*Tornberg, Johanna*: Päämiehen tiedot suojassa edunvalvonnassa. Tietosuojat 2/2008.

*Tuori, Kaarlo*: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Scheinin, Martin, -Tuori, Kaarlo - Viljanen, Pekka (toim.): Perusoikeudet. Juva 1999.

*Tuori, Kaarlo - Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. WSOYpro, Helsinki 2008. 4. uudistettu painos.

*Uoti, Asko*: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampereen yliopisto, Tampere 2013.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, Viljanen, Veli-Pekka (toim.). Turku 2002.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

*Välimäki, Anne*: Vammaispalvelut. Henkilökohtaisen avun myöntämisen ja järjestämisen oikeudelliset ongelmat. Pro gradu –tutkielma, Turun yliopisto, sosiaalitieteiden laitos, Tammikuu 2012. Julkaistu: Oy Vasso Ab, Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Julkaisuja 3/2012. <https://whm14.louhi.net/~vasso/images/vasso/etusivu/ajankohtaiset/GRADUAnneVlimki.pdf> vierailtu 13.10.2016

*Wilhelmsson, Thomas*: Social civilrätt. Vammala 1987.

*Ämmälä, Tuula*: Kielloista käskyihin – heikomman suoja koskevien normien kehittymisestä. Teoksessa Heikomman suojasta, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, B: Muut kokoomateokset N:o 4, Ari Saarnilehto (toim.) Turun yliopisto 1995.

## Asiantuntijalausunnot

*Hallberg, Pekka*: Kommenttipuheenvuoro tutkimukseen ”Vieteriukkodilemma” - Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin. Teoksessa Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijien Liitto ja Invalidiliitto: Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja Sosiaali- ja terveysministeriölle, Helsinki 2014, [http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja\\_web.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf), vierailtu 10.2.2016

*Koskinen, Seppo*: Heta-Liitto on pyytänyt minulta työoikeudellista lausuntoa eräistä vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraporttiin sisältyvistä työoikeudellisista ehdotuksista. 2015. [http://heta-liitto.fi/Portals/35/Koskinen\\_20150528.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/Koskinen_20150528.pdf) vierailtu 13.10.2016

*Koskinen, Seppo*: Lausunto tutkimukseen ”Vieteriukkodilemma” - Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin. Teoksessa Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntekijien Liitto ja Invalidiliitto: Henkilökohtaisen avun työnantajamallin korjaussarja Sosiaali- ja terveysministeriölle, Helsinki 2014, [http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja\\_web.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/korjaussarja_web.pdf), vierailtu 10.2.2016

*Mäenpää, Olli*: Lausunto vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2015. [http://heta-liitto.fi/Portals/35/Maenpaa\\_20150520.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/Maenpaa_20150520.pdf) vierailtu 11.10.2016

*Tuori, Kaarlo*: Vammaisten henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen avustajaan. Asiantuntijalausunto, Helsinki, 2005. [http://www.invalidiliitto.fi/files/attachments/lausunto\\_kaarlotuori.pdf](http://www.invalidiliitto.fi/files/attachments/lausunto_kaarlotuori.pdf) vierailtu 18.10.2016



## Oikeustapaukset

### *Korkein oikeus:*

KKO 1979 II 80

KKO 1984 II 43

KKO 1981 II 30

KKO 1981 II 54

### *Korkein hallinto-oikeus:*

KHO, 3147/3/15, 13.5.2016.

KHO:2013:171

### *Hovioikeus:*

Rovaniemen hovioikeuden ratkaisu S 06/1022, 23.11.2007

Turun hovioikeuden ratkaisu S 10/1960, 19.9.2011

Turun hovioikeuden ratkaisu S 05/2765, 10.7.2006

Rovaniemen hovioikeuden tuomio S 11/473, 10.7.2012

### *Hallinto-oikeus:*

Turun hallinto-oikeuden ratkaisu 01933/14/6108, 25.8.2015

## Valtioneuvoston oikeuskansleri

OKA 1052/1/06, 12.3.2008

OKA 818/1/99, 7.5.2001

## Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri

AOK 1103/1/96, 10.9.1997

AOK 522/1/96, 5.8.1997

AOK 302/1/96, 21.2.1997

## Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

AOA 3425/4/12, 1.7.2013

AOA 462/4/11, 29.6.2011

AOA 1806/2/05, 3.11.2005

## Tietosuojavaltuutettu

TSK 550/452/2015, 21.5.2015

## Muut lähteet

IFSW:n ja IASSW:n Virallinen sosiaalityön määritelmä vuodelta 2000, [http://www.talentia.fi/files/251/Sosiaalityon\\_maaritelma.pdf](http://www.talentia.fi/files/251/Sosiaalityon_maaritelma.pdf), vierailtu 6.9.16

*Heta-Liiton kantelut valtioneuvoston oikeuskanslerille:*

1. Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamalliin kytkeytyvän ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämisen valvonnan laiminlyönnistä (STM, Valvira, aluehallintovirastot) <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Kantelu1.pdf> vierailtu 21.10.2016
2. Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamalliin kytkeytyvän ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamisesta Turun vammaispalvelussa <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Kantelu2.pdf> vierailtu 21.10.2016
3. Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille työnantajamallin palkkahallinnon ja työterveyshuollon järjestämisen valvonnan laiminlyönnistä (STM, Valvira, aluehallintovirastot) sekä Helsingin, Jyväskylän, Laukaan ja Oulun kuntien ja

Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymän vammaispalveluiden toimeenpanon ongelmista <http://heta-liitto.fi/Portals/35/Kantelu3.pdf> vierailtu 1.11.2016

*Heta-Liiton kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle:*

1. Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle Helsingin vammaispalvelun asiakirjasta ”Opas henkilökohtaisten avustajien työnantajille Helsingissä” [http://heta-liitto.fi/Portals/35/heta\\_kantelu\\_helsinki\\_vammaispalvelut\\_2015.pdf](http://heta-liitto.fi/Portals/35/heta_kantelu_helsinki_vammaispalvelut_2015.pdf) vierailtu 1.11.2016
2. Kantelut Kemin ja Lohjan toiminnasta, 2015, <http://yle.fi/uutiset/3-7870442> vierailtu 1.11.2016

Heta - Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välinen Henkilökohtaisia avustajia koskeva valtakunnallinen työehtosopimus 1.6.2014 – 31.1.2017 [http://www.heta-liitto.fi/Portals/35/Henkil%C3%B6kohtaisten\\_avustajien\\_TES.pdf](http://www.heta-liitto.fi/Portals/35/Henkil%C3%B6kohtaisten_avustajien_TES.pdf) vierailtu 7.11.2016

Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestöt: Servicegarantens uppdrag: <http://www.jag.se/> > Personlig assistans > Personlig assistans med servicegaranti > Service garantens uppdrag [www.jag.se](http://www.jag.se) vierailtu 12.2.2016

Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestöt: Personlig assistans i Jag: <http://www.jag.se/> > Personlig assistans > Personlig assistans i Jag [www.jag.se](http://www.jag.se) vierailtu 12.2.2016

Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestöt: Frågor och svar: <http://www.stil.se/> > Personlig assistans > Frågor och svar [www.stil.se](http://www.stil.se) vierailtu 12.2.2016

Lounais-Suomen Avustajakeskus: Turun kaupunki muuttaa avustajapalvelupäätöksiä. <http://www.avustajakeskus.fi/ajankohtaista/turun-kaupunki-muuttaa-avustajapalvelupaatosia> vierailtu 1.11.2016

Sote- ja maakuntauudistus: <http://alueuudistus.fi/etusivu> vierailtu 26.10.2016

Heta-Liiton toiminta: [www.heta-liitto.fi](http://www.heta-liitto.fi), vierailtu 12.2.16

*Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) materiaalit*

Laki ja asiakkaan oikeudet: loppuraportti IV, Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Helsinki 2011.

Vammaispalveluiden käsikirja, <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja> vierailtu 21.10.2016

Vammaisten palvelut 2013 – Kuntakyselyn osaraportti.

[https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116232/Tr15\\_14.pdf?sequence=5](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116232/Tr15_14.pdf?sequence=5) vierailtu 26.10.2016

YleUutiset: Avustajan saa tai sitten ei – vammaiset ovat epätasa-arvoisessa asemassa. 1.11.2016. <http://yle.fi/uutiset/3-9172696> vierailtu 1.11.2016

YleUutiset: Entistä useampi vammaisen taistelee palveluistaan oikeudessa – ”Kunnat kokeilevat kepillä jäätä”. A-Studio, 2.5.2016. <http://yle.fi/uutiset/3-8854207> vierailtu 6.11.2016

## LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
Asiakaslaki	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista
Asiakasmaksulaki	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista
AOK	Valtioneuvoston apulaisoikeusasiamies
HE	Hallituksen esitys
Heta-Liitto	Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry
Holhoustoimilaki	Laki holhoustoimesta
JHL	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
Potilaslaki	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
TES	Työehtosopimus
TSV	Tietosuojavaltuutettu
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Työnantajamalli	Henkilökohtaisen avun järjestämistapa vammaispalvelulain 8d § 2 mom 1 kohta
Vammaispalvelulaki	Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987
YK:n vammaissopimus	Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Tässä tutkielmassa vammainen henkilö käsitetään lääketieteellisestä diagnoosista riippumattomana subjektina, jonka vammaispalveluiden järjestäminen toteutetaan suhteessa vammasta tai sairaudesta aiheutuvaan tarpeeseen.<sup>1</sup> Täten korostetaan siis niin sanottua sosiaalista näkökulmaa, johon vammaisuuden käsite pohjataan muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (myöhempänä YK:n vammaissopimus). Sosiaalisen näkökulman mukaan ei ole keskeistä määritellä vammaisuutta lääketieteellisen diagnoosin valossa vaan ymmärtää vammaisuus suhteessa ympäristöön ja vuorovaikutukseen eli niihin tarpeisiin, joita jokin vamma tai sairaus aiheuttaa.<sup>2</sup>

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, myöhempänä vammaispalvelulaki) sisältää säännökset henkilökohtaisesta avusta, joka tarkoittaa välttämätöntä apua niissä tavanomaiseen elämään liittyvissä toimissa, jotka henkilö tekisi itse, mutta ei niistä vammansa tai sairautensa vuoksi kokonaan tai osittain itse selviä. Vammaispalvelulain 8 c §:n mukaisesti tavanomaiseen elämään liittyvät toiminnot tarkoittavat kotona tai kodin ulkopuolella tapahtuvia päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua, harrastuksia, yhteiskunnallista osallistumista ja sosiaalisen kanssakäymäisen ylläpitämistä. Henkilökohtaisen avun yksi järjestämistapa on vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen työnantajamalli, jossa vammainen henkilö toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen eli työntekijälleen. Samalla tämä työsuhde on osa kunnan myöntämää sosiaalipalvelua, jota henkilö on oikeutettu saamaan vammansa perusteella.

Henkilökohtaisen avun saajien määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti. Vuonna 2010 henkilökohtaisen avun asiakkaita oli noin 6500, kun taas vuonna 2013 luku oli arviolta reilut 15 000. Vuoden 2013 osalta 64 prosenttia oli työnantajamallin mukaisia työnantajia.<sup>3</sup> Luku on vuoden 2009 lakimuutoksen jälkeen kasvanut, sillä vuonna 2009 henkilökohtainen apu muuttui subjektiiviseksi oikeudeksi, jolloin henkilökohtaisen

---

<sup>1</sup> STM raporteja ja muistioita, 2015:21, s. 24.

<sup>2</sup> YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, johdanto-osan kohta e.

<sup>3</sup> Terveiden ja Hyvinvoinnin laitos: Vammaisten palvelut 2013 – Kuntakyselyn osaraportti, s. 5.

avun saajien määrä nousi. Tulee toki ottaa huomioon, että siitakin huolimatta henkilökohtaisen avun käytön määrä on ollut runsasta jo ennen lakimuutosta.

Työnantajat voivat halutessaan liittyä Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liittoon (myöhempänä Heta-Liitto), jonka jäsenet ovat velvollisia noudattamaan Heta-Liiton ja Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (myöhempänä JHL) solmimaa työehtosopimusta. Heta-Liitto toimii työnantajaliittona ja vammaisjärjestönä tuottaen oikeudellista neuvontaa vammaisille työnantajille työsuhteeseen liittyvissä asioissa ja pyrkii muutoinkin vaikuttamaan henkilökohtaisen avun työnantajamallin kentällä.<sup>4</sup>

Henkilökohtaisen avun myöntäjänä on kunta, jolla on vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus suhteessa vammaiseen henkilöön. Työnantajuuden hoitamisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kunta auttaa ja ohjeistaa työnantajaa työsuhteeseen liittyvissä asioissa ja voi hoitaa esimerkiksi palkkahallinnon työnantajan puolesta. Työntekijän palkkaamisesta aiheutuvat lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut työsuhteesta aiheutuvat välttämättömät kohtuulliset kustannukset kunta korvaa lakiin perustuen, koska kyseessä on kunnan myöntämä sosiaalipalvelu.<sup>5</sup>

Työnantajamallin mukainen työsuhde noudattaa työlainsäädäntöä siinä määrin kuin mikä tahansa muukin työsuhde, jolloin työsuhteen osapuolilla on laissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalipalvelua saava vammaisen henkilö toimii työnantajana vastaten muun muassa työterveyshuollosta, työturvallisuudesta, työsuhteeseen kuuluvista vakuutuksista, palkanmaksusta ja siihen kuuluvista verotuksellisista asioista sekä isännänvastuusta. Tällaisten niin sanottujen byrokraattisten velvollisuuksien lisäksi vammaisen henkilö vastaa yksin muun muassa työsuhteen toimivuudesta käytännössä eli rekrytoinnista, työhön perehdyttämisestä, kehityskeskustelujen pitämisestä, vuosi-, sairaus- ja palkattomien lomien hallinnoimisesta sekä työhyvinvoinnista yleensäkin.

Työsuhteeseen kuuluvien elementtien hoitaminen edellyttää mittavien toimenpiteiden hoitamista säännöllisesti sekä merkittävää tietotaitoa työlainsäädännöstä. Voidaankin kuvitella, että työnantajuuden hoitaminen saattaa merkitä esimerkiksi osa-aikaista työntekoa vastaavan työmäärän vammaiselle avunsaajalle, tai vähintäänkin

---

<sup>4</sup> [www.heta-liitto.fi](http://www.heta-liitto.fi)

<sup>5</sup> HE 166/2008 vp.

jokapäiväistä elämää kuormittavaa toimintaa, jota muun muassa *Hallman* on empiirisessä tutkimuksessaan selvittänyt.<sup>6</sup> Vammaisen henkilön tulee itse kouluttautua näissä asioissa ja tämä voi tarvittaessa kääntyä kunnan eli sosiaalityöntekijän puoleen näihin asioihin liittyen. On kuitenkin muistettava, että näiden asioiden hoitaminen onnistuneesti edellyttää yleensä valveutunutta tietotaitoa juridisella tasolla, koska työsuhte yksityisoikeudellisena sopimuksena käsittää monenlaista teoreettista ja käytännön tason oikeudellista problematiikkaa. Työnantajamallin mukaisen työnantajan kohdalla tulisi muistaa sosiaalihuollon asiakkuus, joka väistämättä tarkoittaa sitä, että tällä on usein puutetta taloudellisissa ja sosiaalisissa voimavaroissa.<sup>7</sup>

Henkilökohtaisen avun työnantajamallin lisäksi vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin mukaan on lisäksi kaksi muuta järjestämistapaa, jotka ovat kunnan palkkaama tai ostopalveluna hankittu henkilökohtainen avustaja sekä kunnan myöntämä palveluseteli, jolla avunsaaja hankkii itselleen henkilökohtaisen avustajan esimerkiksi joltain yritykseltä. Työnantajamalli on käytetyin malli, sillä se on järjestämistavoista kunnan kannalta edullisin ja lienee käytännössä myös vähiten työläin vaihtoehto. Sen etu on kiistatta siinä, että vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu parhaiten, koska tällä on oikeus itse päättää ja ohjata avustajaa toimimaan tarpeidensa mukaan työnjohto-oikeuden puitteissa. Lähtökohtainen ajatus työnantajamallissa onkin ideaali, mutta sen toimeenpanoon saattaa liittyä merkittäviä oikeusturvariskejä vammaisen avunsaajan kannalta.

Henkilökohtainen apu sosiaalipalveluna on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana runsaasti esillä yhtäältä siihen liittyvien ongelmakohtien ja toisaalta sen runsaan tarpeen osalta. Kuten hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi todetaan, henkilökohtainen apu oli ollut kiireellisenä aiheena jo kahden hallituskauden ajan ennen sen muuttamista subjektiiviseksi oikeudeksi vuodesta 2009 lähtien.<sup>8</sup> Viime vuosina aihetta on edelleenkin käsitelty muutosehdotusten valossa sen tähden, että niin kutsutun vammaislainsäädännön yhdistämistä ja uudistamista on pohdittu. Esimerkiksi Valastyöryhmän monivuotisessa projektissa myös henkilökohtaisen avun työnantajamallin kehittämistarpeet ovat nousseet esille.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Hallman*, 2013, erityisesti s. 39.

<sup>7</sup> HE 164/2014 vp, s. 60.

<sup>8</sup> HE 166/2008 vp, s. 4.

<sup>9</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21.

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Työnantajaroolin oikeudellisen velvoittavuuden takia on välttämätöntä, että vammainen henkilö kykenee itse ymmärtämään aseman vastuullisuuden. Henkilökohtainen apu on kunnan myöntämä sosiaalipalvelu, minkä seurauksena sosiaalihuollon asiakkaana olevan vammaisen henkilön voi olla hankala käsittää, että työsuhde eli yksityisoikeudellinen sopimussuhde on kunnan vastuupiirin ulkopuolella oleva seikka, jonka toimivuudesta ja eritoten oikeudellisista seuraamuksista tämä vastaa täysin itse. Asetelman ymmärrettävyyttä voi hankaloittaa myös kunnan osittain osallistuva rooli työsuhteeseen esimerkiksi siten, että kunta voi tarvittaessa hoitaa työsuhteeseen kuuluvan palkkahallinnon työnantajan puolesta, sekä se, että kunta maksaa lakiin perustuen henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvat kustannukset kuten palkan ja lomarahat.<sup>10</sup> Tutkielmassa selvitetään, kulminoituuko lopullinen vastuu työsuhteesta vammaisen avunsaajan kannettavaksi ja onko työnantajuus näennäistä vai ei.

Työnantajaroolin ja työsuhteen merkityksellisyyttä vammaisen avunsaajan silmissä voi heikentää myös se, että viimekätisen päätöksen henkilökohtaisen avun järjestämistavasta eli työnantajaksi päättämisestä tekee kunnan viranomainen eli sosiaalityöntekijä. Vammaisen avunsaaja ei voi kieltäytyä kyseisestä asemasta, vaikka tällä onkin oikeus tuoda esiin omat mielipiteensä ja toivomuksensa järjestämistavan valinnasta vammaispalvelulain 8 d §:n mukaisesti. Yleiseen elämänkokemukseen vedoten on perusteltua ajatella, että vastuullisissa ja merkittävässä asioissa yksilöllä on yleensä oikeus suostua tai kieltäytyä, eli analogisesti kääntäen voidaan olettaa, että yksilö ei välttämättä hahmota asian merkittävyyttä, jollei siihen vaadita omaa suostumusta.

Sosiaalihuollon asiakkaan roolia yhteiskunnassa voidaan kuvailla haavoittuvaksi, ja hallituksen esityksessä asemaa on kuvattu seuraavasti: ”Sosiaalihuollon asiakkaat ovat kaikkein haavoittuvaisin ihmisryhmä häiriötilanteissa ja sen vuoksi heidän palveluidensa turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.”<sup>11</sup> Tämän haavoittuvuuden toteaminen herättää kysymyksen siitä, onko työsuhde oikeusturvaa ajatellen oikeanlainen toimintatapa sosiaalipalvelun eli henkilökohtaisen avun järjestämiseksi.

---

<sup>10</sup>Ks. esimerkiksi Heta-Liiton kantelu (3), 2015.

<sup>11</sup> HE 164/2014 vp, s. 15.

Tutkielmassa tutkitaan henkilökohtaisen avun työnantajamallia vammaisen työnantajan perusoikeusnäkökulmasta. Keskeiset kysymykset ovat:

- Liittykö työnantajamalliin perusoikeusperustaisia ongelmia sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja kunnan vastuun näkökulmista katsoen?
- Jos näitä ongelmia esiintyy nykymuotoisessa työnantajamallissa, millaisin kehittämismahdollisuuksin vammaiseen avunsaajaan kohdistuvat mahdolliset oikeusturvaongelmat saataisiin ratkaistua?

Tässä tutkielmassa käsiteltäviä konkreettisia ongelmia ovat muun muassa alaikäisen henkilön toimiminen työnantajana ja isännänvastuusta aiheutuvat ongelmakohdat. Tällaisten esimerkkien avulla on tarkoitus löytää vastaus tutkimuskysymyksiin. Työnantajuuteen kuuluvista lukuisista velvollisuuksista johtuen tässä tutkielmassa on mahdotonta käydä läpi kaikkia ongelmatilanteita, jotka työnantajamallin mukainen työnantaja saattaa kohdata asemassaan. Tässä tutkielmassa käsittelemättömiä seikkoja ovat muun muassa avustajan matkakustannusten korvaamiseen liittyvät ongelmat ulkomaanmatkojen kohdalla, työterveydenhuollon järjestäminen ja työturvallisuudesta huolehtiminen. Olen tässä tutkielmassa halunnut keskittyä mahdollisimman suuriin kokonaisuuksiin, jotka kokonaisvaltaisella tavalla vaikuttavat työnantajamallin toimivuuteen käytännössä. Pois jättämäni seikat eivät ole siten millään tavalla vähäisempiä ongelmia suhteessa muihin käsiteltyihin aiheisiin; niiden kohdalla voinee ajeta mahdollisuus esimerkiksi jatkotutkimukselle.

Tutkielmasta rajataan pois henkilökohtaisen avun kaksi muuta järjestämistapaa. Ne mainitaan muuan muassa tutkielman yhdenvertaisuusosiossa, sillä eriarvoisuus järjestämistapojen välillä on osa tutkimuksen problematiikkaa, mutta kahden muun järjestämistavan sisältöä ei muutoin käsitellä. Tutkielman aihe on osaltaan liitännäinen työoikeuteen, ja tällöin erityisesti kehittämisideoiden kohdalla työoikeudellisten ratkaisujen esittely on paikallaan, mutta muutoin aiheen työoikeudellinen käsittely rajataan pois. Myös ne ongelmakohdat, jotka liittyvät henkilökohtaisen avun tuntimääriin, ovat tämän tutkielman ulkopuolella olevia seikkoja; tosin aihetta on relevanttia käsitellä siinä määrin kuin ne aiheuttavat hankaluuksia työnantajan ja työntekijän väliseen työsuhteeseen.



### 1.3 Rakenne

Tutkielma koostuu seitsemästä luvusta, joissa aihetta käsitellään loogisessa järjestyksessä ja uutta tietoa edellisen varaan rakentaen. Ensin käsitellään aiheen perustavaa laatua oleva pohja eli perustuslain turvaamaa oikeutta sosiaaliturvaan, joka työnantajamallia silmällä pitäen sisältää kaksi merkittävää käsitettä: oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaalipalveluihin. Nämä oikeudet muodostavat yhdessä työnantajamallin ytimen perusoikeuskontekstissa, ja siitä syystä onkin keskeistä käsitellä niitä rinnakkain suhteessa toisiinsa. En siis ole halunnut selkeästi erotella niitä otsikkotasolla toisistaan, vaan käsitellä ne ikään kuin yhtenä käsitteparina. Kysymyksenasettelusta johtuen työnantajamallin normipohjan jälkeen käsitellään tuon ytimen mahdollista toteutumattomuutta ja ongelmallisuutta suhteessa työnantajavastuisiin. Myös itsemääräämisoikeutta on aiheellista käsitellä tässä kontekstissa, sillä se yhdessä hyvän hallinnon edellytysten kanssa muodostaa käytännön tason kontekstin työnantajamallille.

Kolmannessa luvussa siirrytään vammaispalvelulakiin, joka kiteyttää työnantajamallin sisällön tarkemmin yhdeksi laiksi. Tutkielman keskiössä on kunnan rooli työnantajamallissa, joka nykyisellään liittyy yhtäältä sen korvausvastuuseen ja toisaalta ohjaus- ja auttamisvelvollisuuteen suhteessa vammaiseen avunsaajaan. Erityisesti kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden yhteydessä pureudutaan ylipäättänsä sosiaalisten oikeuksien ja työnantajuuden väliseen korrelaatioon, joka työnantajamallia silmällä pitäen saattaa aiheuttaa monimutkaisia oikeudellisia ongelmakohtia. Tässä yhteydessä nostetaan esiin kunnan vastuuseen liittyviä käytännön esimerkkejä, kuten kunnan viranomaisen eli sosiaalityöntekijän rooli sekä julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Kolmannen luvun avaamiin näkökohtiin syvennyttään neljännessä luvussa, jossa käsitellään syvällisemmin sosiaalisia oikeuksia ja niiden suhdetta työnantajamalliin ja sen toimeenpanoon. Yksilön vastuun korostamisen ja heikomman suojan analysoinnin ohella käsitellään työnantajamallin mukaisen työsuhteen ongelmatilanteisiin liittyviä oikeustapauksia hovioikeuskäytännössä. Lisäksi alaikäisen toimiminen työnantajamallin mukaisena työnantajana on syytä nostaa esiin tässä yhteydessä.

Tämän jälkeen siirrytään yhdenvertaisuusproblematiikkaan, jossa esitellään työnantajamalliin ja tarkemmin kunnan vaikeasti hahmotettavaan vastuuseen liittyvät ongelmakohdat käytännön tasolla. Tässä viidennessä luvussa käsitellään yhdenvertaisuusproblematiikkaa, joka aiheutuu työnantajamallin järjestämisen alueellisesta vaihtelusta, eli vammaiseksi työnantajaksi päätyminen saattaa vaihdella asuinpaikan mukaan. Tässä kohdin käsitellään myös pintapuolisesti henkilökohtaisen avun kaksi muuta järjestämistapaa, koska näiden kolmen järjestämistavan eritasoinen käyttäminen eri puolilla maata saattaa aiheuttaa ongelmakohtia henkilökohtaisen avun saajien yhdenvertaisuuden kannalta.

Yhdenvertaisuusluvussa käsitellään myös henkilökohtaisen avun saajan suostumusta työnantajuuteen eli tämän omien mielipiteiden ja toivomusten merkitystä järjestämistapaa valittaessa ja laajemmassa perspektiivissä itsemääräämisoikeuden toteutumista. Nykyisellään lakitasoisesti ei ole säädetty niin, että vammainen henkilö itse voisi suostua tai kieltäytyä työnantajuudesta, vaan viime kädessä päätöksen tekee viranomainen. Työnantajavastuisiin kuuluva isännänvastuu nousee esiin yhdenvertaisuutta käsitellessä, mutta isännänvastuun ongelmallisella ohjautumisella ja suostumuksen puuttumisella on myös muunlaista merkitystä sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta katsoen.

Tutkielman kuudes luku sisältää tulevaisuuden kehittämismahdollisuuksia eli ajatuksia siitä, miten nykyistä työnantajamallia tulisi muuttaa perusoikeusongelmien ratkaisemiseksi. Työnantajamalli on luonteeltaan myös työoikeudellinen menettely, ja näin ollen tulee ottaa huomioon myös työoikeuden tarjoamat ratkaisut tähän perusoikeudelliseen ongelmaan. Kuudennessa luvussa olevat kehittämisideat ovat osaltaan käytännön tason ratkaisuja, jos lähtökohtana on se, että työnantajamallin käyttöä jatkettaisiin suurin piirtein nykyisessä muodossaan, vain joitakin muutoksia tehden. Niin sanotut suuremman luokan ehdotukset työnantajamallin muuttamiseksi tai oikeastaan sen olemassaolon pohtimiseksi esitetään tutkielman viimeisessä, seitsemännessä luvussa, jossa kootaan tutkimuksen pääpiirteet ja niistä syntyvät johtopäätökset yhdeksi eheäksi kokonaisuudeksi. Tarkoituksena on ollut sisällyttää aiemmin mainittuihin ongelmiin selitykset ja parhaalla mahdollisella tavalla myös ratkaisut.

#### 1.4 Lähteet ja metodit

Tutkielman aihetta juuri perusoikeusnäkökulmasta katsoen ei ole käsitelty tieteellisen tutkimuksen tasolla lähes ollenkaan, joten tällä tutkielmalla päästään avaamaan aiheen laajempi käsittely perusoikeusnäkökulmasta. Työnantajamallista on tehty yksi työoikeudellinen tutkimus, joten se toimii hyödyllisenä taustamateriaalina tässä tutkielmassa, vaikka se ei käsittelekään aihetta perusoikeuksien kannalta.<sup>12</sup> Aiheen käsittelyn kannalta on keskeistä käyttää säädösten ja esitöiden lisäksi varsin tuoreita oikeustapauksia, jotka osaltaan kielivät aiheen ajankohtaisuudesta ja tarpeellisuudesta.

Heta-Liitto valvoo työnantajana toimivien avunsaajien etuja tuottamalla oikeudellista neuvontaa työsuhdeasioissa sekä turvaamalla työsuhteen toimivuutta Heta-Liiton ja JHL:n välisen työehtosopimuksen avulla. Heta-Liiton edunvalvontatoimintaan liittyvät materiaalit ovat omiaan tuomaan konkreettisia ulottuvuuksia tämän aiheen käsittelyyn. Lähes ainoat julkisella tasolla keskustellut kannanotot tässä tutkielmassa käsiteltäviin ongelmiin on esitetty Heta-Liiton tai siihen liittyvien tahojen toimesta, joten nämä materiaalit ovat luonnollinen osa tämän tutkielman lähteitä.

Oikeuskirjallisuutta hyödynnetään luonnollisesti perusoikeuksien saralla, mutta vähemmissä määrin myös työoikeuden puolelta. Lisäksi aiheen kannalta on relevanttia käsitellä Ruotsin henkilökohtaisen avun sääntelyä, eli lähteenä käytetään paikallisia säädöksiä ja oikeuskirjallisuutta. Olen käsitellyt tätä aihetta ja tarkemmin juuri isännänvastuuseen liittyvää problematiikkaa työoikeudellisen artikkelin muodossa,<sup>13</sup> joten kyseisen artikkelin osin perusoikeudellisiakin näkökulmia tullaan hyödyntämään myös tässä tutkielmassa.

Kuten lähteistä on havaittavissa, tutkielma on luonteeltaan teoreettinen ja sen metodi on lainopillinen. Tutkielma lähestyy aihetta oikeusdogmaattisesti eli keskeistä on tutkia lainsäädännön ja valmistelumateriaalien sisältöä sekä analysoida suhteellisen vähäistä mutta tuoretta oikeuskäytäntöä. Lisäksi tutkielmaan liittyy vähäisemmissä määrin oikeusvertailua, koska Suomen ja Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestelmiä vertaillaan ja Ruotsin järjestelmää analysoidaan ratkaisuehdotuksia silmällä pitäen.

---

<sup>12</sup> *Suontausta, 2015.*

<sup>13</sup> Ks. *Malmlund, Kirsi-Maria: Isännänvastuu vammaispalvelulain mukaisessa henkilökohtaisen avun työnantajamallissa, 2016, Oikeustieto 2016/3, Turku.*

## 2 NORMIPERUSTA VAMMAISPALVELULAIN LISÄKSI

### 2.1 Oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin

#### 2.1.1 Käsiteparin asettuminen perusoikeuskontekstiin

Oikeus välttämättömään huolenpitoon on tae oikeudesta sosiaaliturvaan, joka on nyky-yhteiskuntamme kantavia elementtejä niin kotimaan kuin kansainvälisellä tasollakin. Tämän oikeuden turvaamana jokaisella on oikeus sosiaalipalveluihin, joista henkilökohtainen apu on yksi esimerkki. Sosiaalipalvelut kuvastavat nyky-yhteiskuntamme hyvinvointivaltiomallia, jossa julkisen vallan toimesta järjestetään sosiaalipalveluita niille, jotka lailla säädettyjen edellytysten täytyessä ovat oikeutettuja sosiaalipalveluihin. Työnantajamallin kannalta kaksi merkittävää seikkaa, oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin, kytkeytyvät toisiinsa, ja kuten hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi on todettu, niiden toteutumista tulee edistää perusoikeuksien toteutumisen valossa.<sup>14</sup> Tällöin näitä kahta perusoikeutta on syytä tarkastella yhdessä aiheen tiimoilta.

Tarkemmin katsottuna oikeus sosiaalipalveluihin sisältää vielä syvemmälle piirtyviä elementtejä, joiden tulee julkisen vallan toimesta täytyä. Ajatus näiden kahden oikeushyvän välisestä suhteesta muodostuu katsoakseni niin, että oikeus välttämättömään huolenpitoon tulee toteutua muun muassa riittävien sosiaalipalveluiden muodossa. Välttämättömällä huolenpidolla tarkoitetaan muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluja,<sup>15</sup> jolloin se lienee olevan kiinteässä yhteydessä riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden eli perustuslain 19 §:n 3 momentin kanssa. Perustuslain 19 §:n 1 momentti sisältää perussäännön välttämättömästä huolenpidosta seuraavasti: ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää velvoittavan lausekkeen julkisen vallan roolista ja vastuusta seuraavasti: ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

---

<sup>14</sup> HE 166/2008 vp, s. 15.

<sup>15</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 220.

Perustuslain 22 § julkisen vallan velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on 19 §:n tavoin julkista valtaa velvoittava ja sen voinee katsoa olevan eräänlainen yläkäsite 19 §:n sisältöön ja työnantajamallin toimivuuteen nähden. Juuri perustuslain 22 §:n roolia on korostettu hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi, jossa tämän säännöksen myötä on nostettu esiin käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön sekä taloudellisten voimavarojen suuntaamisen merkitys.<sup>16</sup> Julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden sisältöön kuuluu siten pelkän niin kutsutun kunnioittamisvelvollisuuden lisäksi aktiivisten toimien tarkoittamat seikat, joiden avulla perusoikeuksien tulee toteutua käytännön tasolla eikä vain muodollisesti.<sup>17</sup>

Juuri perustuslain 19 §:ää on kuvattu sosiaalijärjestelmän keskeisimmäksi säännökseksi perusoikeuksia turvattaessa<sup>18</sup>. Oikeus välttämättömään huolenpitoon eroaa muista niin kutsutuista subjektiivisista oikeuksista siten, että se ei ole riippuvainen alemman tasoisista säännöksistä eli sen tarpeessa oleva voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslain säännökseen.<sup>19</sup> Subjektiivisen oikeuden asemaa korostavat myös oikeuskirjallisuudessa korostetut oikeusvaikutukset.

Lainsäätäjää koskeva toimivaltavaikutus antaa lainsäädäntövallan silloin, kun esimerkiksi toinen perusoikeussäännös olisi toimivallan esteenä. Toimeksiantovaikutus antaa ja toisaalta velvoittaa julkisen vallan ryhtymään toimenpiteisiin oikeuden tosiasialliseksi toteuttamiseksi, mutta heikennyskieltovaikutuksen myötä oikeuden toteuttamisen saavutettua tasoa ei saa heikentää. Ohjeellisella vaikutuksella puolestaan tarkoitetaan julkisen vallan poliittista tai moraalista velvollisuutta pyrkiä oikeuden toteuttamiseen. Tulkintavaikutuksen seurauksena lainsäädäntöä tulee tulkita perusoikeusmyönteisesti ja syrjäyttävä vaikutus estää tuomioistuinta tai viranomaista soveltamasta muuhun lainsäädäntöön liittyvää säännöstä, joka on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa.<sup>20</sup>

Toisaalta perustuslain 19 §:n sisältö ei ole mahdollisesti avautunut siinä määrin, että sen tulkintaa ja soveltamista olisi yksinkertaista arvioida. *Kotkas* on artikkelissaan tutkinut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja 19 §:n soveltamisessa, ja hänen mukaansa

---

<sup>16</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

<sup>17</sup> *Viljanen*, 2001, s. 10.

<sup>18</sup> HE 164/2014 vp, s.10.

<sup>19</sup> *Tuori – Kotkas*, 2008, s. 215-216.

<sup>20</sup> *Tuori*, 1999, s. 597-598 ja *Pajukoski*, 2006, s. 101.

säännöksen sisältö ei ole kyseisessä tuomioistuinkäytännössä avautunut ja siihen viittaaminen on jäänyt irralliseksi.<sup>21</sup> Tapauksissa, joissa kyseistä säännöstä ja erityisesti sen 1 ja 3 momentteja on sovellettu, lähtökohtana on yleensä ollut jokin toinen säännös. Onkin tultu siihen lopputulokseen, että aiemmin luetelluista oikeusvaikutuksista vain tulkintavaikutus tulee aidosti kyseeseen KHO:n ratkaisukäytännössä. Toinen potentiaalinen vaikutus, syrjäyttävä vaikutus, tukeutuu pitkälti perustuslain 106 §:ään, jonka rooliin tuomioistuinkäytännössä on perinteisesti suhtauduttu verrattain pidättäytyvästi sen suomien valtuuksien kuulussa lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnalle.<sup>22</sup>

Näiden seikkojen valossa korostuu nähdäkseni tämän tutkielman teeman tärkeys ja merkittävyys nyky-yhteiskunnan tilanteessa, jossa yleisen taloudellisen tilanteen takia joudutaan uudelleen muodostamaan ja kehittämään järjestelmiä entistä enemmän kustannustehokkaasta näkökulmasta katsoen. Tällöin ristiriita-asetelmaan joutuvat perusoikeudet ja taloudelliset kiinnkohdat eli laajemmassa näkökulmassa eduskunnan lainsäädäntötoimet ja hallituksen poliittiset ja taloudelliset päätökset.<sup>23</sup> Näiden kahden elementin tasapainon löytymistä epäiltiin jo uuden perustuslain säätämisvaiheessa, jossa sosiaalisten perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin väistämättä nähtiin kaventavan taloudellisen päätäntävällän asemaa.<sup>24</sup>

### 2.1.2 Käsiteparin määrittely tarkemmin

Lähtökohtaisesti oikeus välttämättömään huolenpitoon ja oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin ovat kaksi erillistä kokonaisuutta, joista säädetään perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenteissa. Ne tulee siten nähdä erillisinä perusoikeuksina, mutta työnantajamallin kohdalla niiden välinen korrelaatio tulee oivaltaa ja siten ymmärtää ne myös yhtenä kokonaisuutena.

Kuten hallituksen esityksessä on nostettu esiin, oikeus välttämättömään huolenpitoon ei tarkoita ainoastaan sosiaalipalveluiden mahdollisuutta, vaan ideologia kytkeytyy perustavanlaatuisen oikeuteen ihmisarvoisesta elämästä.<sup>25</sup> Ylimpien lainvalvojen

---

<sup>21</sup> *Kotkas*, 2013, s. 221-237.

<sup>22</sup> *Kotkas*, 2013, s. 220.

<sup>23</sup> Ks. *Lavapuro*, 2010.

<sup>24</sup> *Kotkas*, 2013, s. 218.

<sup>25</sup> HE 164/2014 vp, s. 11.

ratkaisukäytännön avulla voidaan tulla siihen tulokseen, että ihmisarvoisen elämän katsotaan olevan myös jotain muuta biologisen olemassaolon lisäksi, eli ihmisarvoinen elämä on sidottu kulloinkin voimassa olevaan kulttuuriseen ympäristöön ja arvomaailmaan.<sup>26</sup> Tämä suoraan perustuslaissa säädetty subjektiivinen oikeus yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta<sup>27</sup> tarkoittaa sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.<sup>28</sup>

*Tuori* on lausunnossaan todennut työnantajamalliin liittyen siten, että henkilökohtainen avustaja on monille vaikeavammaisille henkilöille ehdoton edellytys jokapäiväisestä elämästä selviytymiselle. Tällöin kysymys on sellaisesta ihmisarvoisen elämän edellyttämästä huolenpidosta, johon perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa subjektiivisen oikeuden. Hänen mukaansa tämä kanta on riippumaton siitä, tulkitaanko säännöstä niin sanotun eksistenssiminimin takaavana tai painotetaanko myös ihmisarvoiseen elämään kuuluvia kulttuurisesti ja historiallisesti määräytyneitä ainesosia.”<sup>29</sup>

Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä määriteltäessä se tulee nähdä sekä niin sanottuna eksistenssiminiminä että kulttuurillisesti ja historiallisesti määräytyneinä ainesosina. Ihmisarvoisen elämän voidaan katsoa olevan sidottu aikaan, paikkaan, kulttuuriin ja yhteiskunnan käytettävissä olevista voimavaroista muodostuvaan kokonaisuuteen, ja Suomen kaltaisessa vauraassa ja kehittyneessä yhteiskunnassa ihmisarvoisen elämän edellytykset lienevät nousevan verrattain korkealle.<sup>30</sup> Perusoikeusuudistukseen johtaneen hallituksen esityksen<sup>31</sup> mukaan ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet<sup>32</sup> ja siten henkilökohtaisen avun voidaan katsoa kuuluvan tähän kategoriaan.

Aiheen kannalta on keskeistä hahmottaa se, mikä tekee huolenpidosta välttämätöntä, eli toisin sanoen mitä tarkoittaa nimenomaan välttämätön huolenpito. Niin sanotun vammaislainsäädännön yhdistämiseksi perustetun Valas-työryhmän loppuraportissa välttämättömyyden käsitettä tässä kontekstissa on määritelty siten, että

---

<sup>26</sup> OKA 1052/1/06, 12.3.2008.

<sup>27</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>28</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

<sup>29</sup> *Tuori*, 2005, s. 4.

<sup>30</sup> THL, 2011, s. 50.

<sup>31</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>32</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

”(V)älttämättömyys arvioidaan suhteessa lain tarkoituksen ja muun huomioon otettavan lainsäädännön, erityisesti perustuslaissa olevien yksilön oikeuksien, toteutumiseen kulloinkin kyseessä olevan palvelun tai tukitoimen järjestämisen avulla.”<sup>33</sup> Välttämättömyyttä tulee siis arvioida yksittäisen sosiaalipalvelun näkökulmasta suhteessa lainsäädäntöön ja perusoikeuksiin. Tällainen määrittelytapa on väistämättä laaja ja sitä voidaan soveltaa moneen tilanteeseen, mutta ilmeisin perustein se luo myös suuria soveltamiskysymyksiä käytännön tasolla.

On syytä pohdiskella riittävien sosiaalipalveluiden tarkoituksenmukaisuutta eli sitä, että niiden tarkoituksena on turvata muun muassa välttämätön huolenpito eli niin sanottu minimiexistenssi ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi. Työnantajamallissa avunsaaja saa henkilökohtaista apua tavanomaisen elämän tarpeisiin, joista tämä ei pysty itse selviytymään, mutta henkilökohtaisen avun seurauksena aiheutuu myös lisäkuormitusta ja vastuita. Nähdäkseni riittävän sosiaalipalvelun tarkoitus on kuitenkin tietyn tarpeen tyydyttäminen eikä lisäkuormituksen tai vastuiden aiheuttaminen, koska lähtökohtaisesti sosiaalipalvelu niin sanotusti täyttää sen aukon, joka avunsaajalla ilman sosiaalipalvelua on täyttämättä. Verrattaessa työnantajamallin ja ylipäätänsä sosiaalipalveluiden ulkopuolella olevan henkilön tilannetta voidaan huomata, että koska tällä ei ole avuntarvetta, tälle ei myöskään aiheudu niin sanottuja lisäkuormitusta tai vastuita, jotka työnantajamallissa sosiaalipalvelun asiakkaalle aiheutuvat. Näen näiden välisen eron ristiriitaisena oikeudellisesta näkökulmasta katsoen.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallin kohdalla on relevanttia pohtia sen toimivuutta suhteessa perustuslain turvaamaan oikeuteen välttämättömästä huolenpidosta ja riittävästä sosiaalipalveluista. Ensinnäkin riittävien sosiaalipalveluiden määrittely lienee yleisellä tasolla oikeudellisesta näkökulmasta kiinnostavaa ja toiseksi lähtökohtaisesti jokaisen niitä tarvitsevan on tarkoituksenmukaisesti ja esteettömästi päästävä niiden piiriin. Keskeinen kysymys tässä yhteydessä on se, täyttääkö työnantajamalli riittävän sosiaalipalvelun edellytykset.

Riittävien sosiaalipalveluiden määritelmää voidaan tarkastella silmällä pitäen hallituksen esitystä sosiaalihuoltolaiksi. On nostettu esiin, että sosiaalipalveluiden järjestämistapaa tai sosiaalihuollon asiakkaan omaa vastuuta ei ole määritelty

---

<sup>33</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 24.



perustuslain tasoisesti, vaan määrittely jää alemman tasoisten säädösten varaan.<sup>34</sup> Määritelmää on kuvattu esimerkiksi siten, että riittävän sosiaalipalvelun tulee mahdollistaa jokaisen henkilön yhdenvertainen osallistuminen yhteiskunnan toimintoihin sen täysivaltaisena jäsenenä. Tällöin sosiaalipalveluiden riittävyttä ja laatua tulee tarkastella koko perusoikeusjärjestelmän kautta, esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja syrjinnän näkökulmasta.<sup>35</sup> Edellytys yhteiskunnan täysivaltaisesta jäsenyydestä on nostettu esiin myös hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi.<sup>36</sup>

Työnantajamallin osalta voidaan pohtia, onko vastuu sen toteutumisesta käytännön tasolla vammaisella henkilöllä itsellään. Tämä on sosiaalipalvelun järjestämistavan seurauksena sosiaalihuollon asiakkaana yksityisoikeudellisessa sopimuksessa eli työsuhteessa työnantajana, jolloin hän vastaa sopimusvelvoitteidensa täyttämisestä. Sosiaalipalveluiden järjestämisestä vastaa kunta, ja erityisesti subjektiivisen oikeuden ollessa kyseessä kunnan vastuu on joka tapauksessa korostuneempi, eikä siihen liity kuntakohtaista päätäntävaltaa sen yleisen järjestämisen tasolla. Erityisen järjestämisvelvollisuuden aiheuttamaa korostunutta asemaa järjestävänä tahona on painottanut muun muassa *Heiskanen* mietinnöissään.<sup>37</sup> Toimintamallia, jossa asiakkaan oikeuksien toteutuminen on kiinnitetty hänen omaan toimintaansa, on kuvailtu asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi ja jopa oikeusjärjestelmän perusteiden vastaiseksi silloin, kun henkilö ei ole itse kykenevä puolustamaan oikeuksiaan tai hoitamaan asioitaan.<sup>38</sup>

Työsuhteen kuvittelussa ihannetilanteessa, jossa työsuhde toimii vaivattomasti ilman häiriötilanteita, on jo lähtökohtaisesti merkittävästi oikeuksia ja velvollisuuksia, joita työnantajan on noudatettava lain määräämänä. Työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa tulee ottaa huomioon sen alun perin sensitiivinen ja intiimi luonne, jossa henkilökohtaisen avustajan työtehtävät liikkunevat yksityisyyden suojan sisällä olevilla osa-alueilla, kuten vammaisen avunsaajan kotona, työpaikalla, virallisten asioiden hoidossa ja sosiaalisten kontaktien yhteydessä. Näin ollen työsuhteen toimivuus perustuu väistämättä henkilökohtaisiin kemioihin ja sosiaalisen kanssakäymisen

---

<sup>34</sup> HE 164/2014 vp, s. 11.

<sup>35</sup> HE 164/2014 vp, s.11 ja HE 309/1993 vp.

<sup>36</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

<sup>37</sup> *Heiskanen*, 2008, s. 14.

<sup>38</sup> THL, 2011, s. 32.

onnistumiseen, sillä erityisesti henkilökohtaiset ominaisuudet ja vuorovaikutus vaikuttavat suuresti työsuhteen toimivuuteen ja työsuhteen osapuolten välisten ristiriitojen ehkäisemiseen.<sup>39</sup> Voidaan kysyä esimerkiksi sitä, onko vammaisella työnantajalla oikeutta irtisanoa avustajansa sillä perusteella, että heidän henkilökohtaiset kemiansa eivät kohtaa. Työoikeudellisin perustein tällainen irtisanominen olisi mitä luultavimmin laiton tai ainakin varsin poikkeuksellinen, mutta työnantajamallin toimivuuden kannalta asia saattaisi olla toisin.

Työsuhteeseen voi liittyä tilanteita, joita voisi kutsua työsuhteen häiriötilanteiksi. Näitä voivat olla vaikeudet kommunikoinnissa ja siten työtehtävien suorittamisessa, työaikojen noudattamisessa tai epätyypillisten työsuhteiden aiheuttamisessa tilanteissa. Epätyypilliseksi työsuhteiksi on nähty pätkätyöt, osa-aikatyö, määräaikaisuudet ja sijaisuudet, tai ylipäättänsä perinteisestä kokoaikaisesta ja toistaiseksi voimassa olevasta työsuhteesta poikkeavat työntekomuodot.<sup>40</sup> Tällaiset häiriötekijät edellyttävät työsuhteen osapuolilta runsaasti kykyä hoitaa tilanteet oikeudellisesti ja samaan aikaan sensitiivisen työsuhteen näkökulmasta oikealla tavalla. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, ”(S)osiaalihuollon asiakkaat ovat kaikkein haavoittuvaisin ihmisryhmä häiriötilanteissa ja sen vuoksi heidän palveluidensa turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.” Tällaisen haavoittuvuuden valossa kysymyksenasettelu välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaalipalveluiden toteutumisesta työnantajamallin muodossa on vähintäänkin kiinnostava.

Voi olla vaikeaa sisällyttää edellä mainitut seikat siihen ideaalijatukseen, jossa vammaisen avunsaaja saa työnantajamallin mukaisessa henkilökohtaisessa avussa perustuslain turvaamaa välttämätöntä huolenpitoa ja riittävää sosiaalipalvelua. On selvästi tarpeen tutkia aihetta yhtäältä epäkohtien huomaamiseksi ja toisaalta niiden korjaamiseksi. Aiheen perusoikeusulottuvuuden selventämiseksi tulee todeta, että perusoikeussäännösten kriittinen rooli tulisi ottaa huomioon nimenomaan niissä tilanteissa, kun viranhaltijan etuutta koskeva päätös, kunnallinen lautakunnan antama soveltamisohje tai laki näyttäytyy perusoikeusjärjestelmän valossa ongelmallisena.<sup>41</sup> Tämän tutkielman edetessä tullaan käsittelemään juuri tämän kaltaisia ongelmakohtia työnantajamallissa.

---

<sup>39</sup> *Suontausta*, 2015, s. 37-39, HO S 05/2765 & S 11/473.

<sup>40</sup> HE 78/1996 vp, s. 1-3.

<sup>41</sup> *Kotkas*, 2013, s. 237, *Viljanen*, 2002, s. 35 ja *Lavanpuro*, 2010, s. 128-129.

## 2.2 Itsemääräämisoikeus perusoikeutena

Itsemääräämisoikeuden katsotaan kuuluvan yleisperusoikeutena oikeusjärjestyksemme perustuslain säätelemänä. Sen juuret ulottuvat henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perusoikeuteen, josta säädetään perustuslain 7 §:ssä sekä yksityiselämän suojaan, josta säädetään perustuslain 10 §:ssä.<sup>42</sup> Niin sanotun itsemääräämisoikeuslainsäädännön esitöissä on viitattu perusoikeusuudistuksen esitöihin toteamalla, että ”(H)enkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.”<sup>43</sup>

Suomessa juuri ratifioitu Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (myöhempanä YK:n vammaissopimus) sisältää tärkeät lähtökohdat ja tunnustukset vammaisen henkilön itsemääräämisoikeudesta. Vammaissopimuksen johdanto-osan kohdassa n tunnustetaan itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden tärkeys, ja nämä seikat mainitaan periaatteina myös 3 artiklan a kohdassa. Oikeutta elämään 10 art ja henkilön koskemattomuuden suojelua 17 art voidaan pitää myös itsemääräämisoikeuden kannalta merkityksellisinä seikkoina. YK:n vammaissopimuksen voidaankin sanoa muuttaneen Suomen oikeustilaa merkittävästi nimenomaan itsemääräämisoikeuden osalta, johon tarvinnee kiinnittää huomiota myös jo olemassa olevan lainsäädännön kohdalla tulevaisuudessa.

Itsemääräämisoikeus on ollut merkittäväällä tavalla esillä julkisen keskustelun kohteena viime aikoina. Kun YK:n vammaissopimus ratifioitiin kuluvan vuoden 2016 kesäkuussa, sen ratifioinnin huomattavaan viivästykseen vaikuttivat ongelmat nimenomaan itsemääräämisoikeuteen liittyen, sillä kansallinen lainsäädäntö tuli asettaa sopimuksen edellyttämälle tasolle myös tältä osin.<sup>44</sup> Nämä ongelmat eivät kuitenkaan liittyneet enää työnantajamallin käytännön tason toteutumiseen, sillä koko työnantajamallin tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu juuri itsemääräämisoikeudella ja sen toteutumisella.<sup>45</sup> Itsemääräämisoikeudella onkin tärkeä vaikutus henkilökohtaisen avun työnantajamallissa.

---

<sup>42</sup> Ojanen – Scheinin, 2011, s. 223.

<sup>43</sup> HE 108/2014 vp, s. 5.

<sup>44</sup> HE 284/2014 vp, s. 21-22.

<sup>45</sup> Ks. esimerkiksi STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 114.

Työnantajamallissa vammaisen työnantaja pystyy työnjohto-oikeuden oikeuttamana valvomaan, ohjaamaan ja päättämään työntekijän työtehtävistä. Työnjohto- eli direktio-oikeus on yksi työsuhteen tunnusmerkki, joka tuottaa oikeuksia työnantajalle ja velvollisuuksia työntekijälle. Työnjohto-oikeuden puitteissa työsuhteen perusteella työnantaja ohjaa ja määrää työtehtävistä sekä siitä, miten ja missä ne tulee tehdä.<sup>46</sup> Vammaisen työnantajan on tällöin keskeistä itse määritellä ne tavat ja toimenpiteet, jotka vammaisen henkilö kokee tarvitsevänsä, jotta jokapäiväisen elämän tarpeet toteutuisivat.

Työnjohto-oikeus on yksi niistä elementeistä, jotka erottavat työnantajamallin henkilökohtaisen avun kahdesta muusta järjestämistavasta, ja nimenomaan työnjohto-oikeuden ja itsemääräämisoikeuden välillä on nähty selkeä kytkös. Myöhemmin tullaan käsittelemään myös työnjohto-oikeuden asemaa työnantajamallissa ja sen soveltamista vaihtoehtoisten toimintatapojen osana. Työnjohto-oikeuden aseman merkittävyydestä työnantajamallissa on syytä todeta, että muun muassa *Kivistön* tutkimuksen perusteella vaikeavammaisten henkilöiden osallisuutta toteuttavat parhaiten käyttäjäkeskeiset henkilökohtaisen avun järjestämistavat, käytännössä työnantajamalli. Muissa henkilökohtaisen avun järjestämistavoissa institutionaalinen järjestelmäkeskeisyys näyttäytyy vahvempana, vaikka yksilöllisiä eroja löytyykin eri palvelunkäyttäjien näkemysten väliltä.<sup>47</sup>

Itsemääräämisoikeutta kuvastavat työnantajamallissa muun muassa käytännön työtehtävien ja -aikojen määrittäminen, sillä henkilökohtaisen avun saaja ymmärrettävästi tiedostaa itse parhaiten, missä asioissa ja millä tavalla hän tarvitsee henkilökohtaisen avustajan apua. Näin ollen henkilökohtaisen avun niin kutsutun ruohonjuuritason toteutuminen on taattua, sillä avunsaajalla itsellään on konkreettinen mahdollisuus vaikuttaa avun toteutumiseen. Siksi vammaisella avunsaajalla tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet määritellä omat avuntarpeensa ja siten ilmaista halunsa henkilökohtaisen avun toteutumiseksi. Voimavarat määritellä avun sisältö ja toteutustapa onkin yksi henkilökohtaisen avun edellytys vammaispalvelulain 8 c §:n mukaisesti.

---

<sup>46</sup> *Tiitinen – Kröger*, 2012, s. 319-320.

<sup>47</sup> *Kivistö*, 2011, s. 172.

Itsemääräämisoikeus liittyy konkreettisesti työnantajamalliin silloin, kun kunnan päätöksellä vammaisen henkilö saa henkilökohtaista apua ryhtyessään työnantajaksi. Tässä menettelyssä tulee ottaa huomioon henkilön mielipiteet ja toivomukset, mutta suostumusta työnantajuuteen ei nykyisellään edellytetä. Mielipiteiden ja toivomusten asemaa on korostettu muun muassa hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi, jossa todetaan, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta tulee vahvistaa muun muassa kehittämällä menettelytapasäännöksiä siten, että vammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne otetaan entistä vahvemmin huomioon palveluja ja tukitoimia suunniteltaessa ja niistä päätettäessä.<sup>48</sup>

Itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta työnantajamalli vaikuttaa olevan onnistunut kokonaisuus, mutta kuten tässä tutkielmassa käydään läpi, sen toteutumisella on työnantajamallissa mahdollisesti myös kääntöpuolia, jotka itsessään kumoavat mallin toimivuuden. Tutkielman edetessä selviää, että yhtäältä itsemääräämisoikeus itsessään on työnantajamallin ydinsisältö ja toiminta-ajatus, mutta toisaalta itsemääräämisoikeus on ongelmallisessa asetelmassa työnantajamallissa, koska henkilökohtaisen avun saaja ei itse voi valita sen järjestämistapaa tai edes kieltäytyä työnantajamallista.

### 2.3 Hyvän hallinnon edellytysten näkökulma

Tässä yhteydessä hallinnon oikeusperiaatteita käsitellään suurina kokonaisuuksina ja yleisiä raameja luoden, jotta muodostetaan pohja työnantajamallin analysointia varten. Luottamuksensuojan periaatetta käsitellään tarkemmin julkisen hallintotehtävän siirtämisen yhteydessä luvussa 3.2.3 sekä yksilön vastuun korostumisen yhteydessä luvussa 4.3. Hyvän hallinnon periaatteet pohjautuvat perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Samaisessa säännöksessä käsitellään oikeutta tulla kuulluksi, saada asianmukainen päätös ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikkine ulottuvuuksineen. Hallinnon oikeusperiaatteista ja hyvän hallinnon perusteista säädetään tarkemmin hallintolain (434/2003) toisessa luvussa.

Hyvän hallinnon perusteet lähtevät siitä, että yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet luovat perustan viranomaistyössä käytettävälle harkintavallalle, eli nämä periaatteet

---

<sup>48</sup> HE 166/2008 vp, s. 15.

määrittelevät sen, missä rajoissa viranomaisen harkintavallan tulee pysyä.<sup>49</sup> Hallintolain 6 § sisältää säädökset asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta, toimivallan käyttämisestä yksinomaan lain edellyttämiin tarkoituksiin, puolueettomuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja oikeutettujen odotusten suojaamisesta. Nämä kaikki ovat keskeisiä periaatteita myös työnantajamallin toteuttamisessa. Ajatus tasapuolisesta kohtelusta, joka tiivistyy perustuslain 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen, on pohja työnantajamallin yhdenvertaisuusproblematiikan analysoinnille.

Hallituksen esityksessä nykyiseksi hallintolaiksi käsitellään hyvän hallinnon ulottuvuuksia. Sen mukaan aiemmin on panostettu menettelyllisten ominaisuuksien parantamiseen ja toimivuuteen, kun taas laadullisten ominaisuuksien painottaminen oli jäänyt lain ulkopuolelle. Nykyisen hallintolain lähtökohtana on ollut parantaa hyvän hallinnon laadullisia takeita, jolloin periaateluontoisen sääntelyn rooli on tullut vahvemmaksi.<sup>50</sup> Tämän kohdalla oli nostettu esiin nimenomaan viranomaisen palveluperiaate, joka ilmeni aiemmin vain neuvontavelvollisuuden ja asiakirjan siirtämistä koskevista säännöksistä, eikä tämä ollut riittävää perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeiden turvaamista silmällä pitäen.<sup>51</sup>

Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen ja sen asianmukaisuus kulminoituu juurikin työnantajamallin toimivuuteen sosiaalipalveluna eli vammaisen avunsaajan ja kunnan viranomaisen väliseen kanssakäymiseen. Hallituksen esitys uudesta hallintolaista sisältää työnantajamallin kannalta tärkeitä seikkoja, kuten itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden painottamista. Sen mukaan hallinnossa asioivien valinnanvapaus sekä palvelujen riittävyys ja saatavuus ovat seikkoja, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota julkisia palveluja järjestettäessä, ja mahdollisuuksien mukaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä olisi pyrittävä edistämään. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta osapuolten välillä.<sup>52</sup>

Hallintolain 8 § puolestaan velvoittaa viranomaisen antamaan toimivaltansa puitteissa neuvontaa hallintoasian hoitamiseen liittyen ja vastaamaan kysymyksiin ja tiedusteluihin asian tiimoilta. Neuvontavelvollisuuden laajuutta ja painoarvoa voidaan

---

<sup>49</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>50</sup> HE 72/2002 vp, s. 27-28.

<sup>51</sup> HE 72/2002 vp, s. 27.

<sup>52</sup> HE 72/2002 vp, s. 57.

mitata hallituksen esityksen kohdasta, jossa kyseistä velvollisuutta on tulkittu laajasti: ”hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan neuvoa asiakasta paitsi aineellisoikeudellisissa kysymyksissä myös yleinen velvollisuus vastata viranomaiselle esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin tiedusteluihin ja kyselyihin.”<sup>53</sup> Neuvontavelvollisuus voidaan siis käsittää laajassa merkityksessä sisältäen myös tilanteet, joissa neuvontaa tulee antaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä asioissa.<sup>54</sup> Lain esitöiden perusteella voidaan siis todeta, että nykyisessä muodossaan neuvontavelvollisuus on jokseenkin laajempi kuin aiemmin. Neuvontavelvollisuuden suhdetta yhtäältä vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvollisuuteen ja toisaalta sosiaalihuoltolain (1301/2014) neuvontavelvoitteeseen on mielenkiintoista käsitellä juuri työnantajamallin toimeenpanoa silmällä pitäen.

Erityisesti työnantajamallissa korostuvaa ennakollista oikeusturvaa on kuvailtu hallituksen esityksessä niin, että asianosaisella tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ja päästä selville oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>55</sup> Hyvän kielen vaatimus hallintolain 9 §:ssä merkitsee vammaisen avunsaajan kannalta riittävän selkeää, asiallista ja ymmärrettävää kieltä, sillä useimmiten juuri tällaisen kommunikoinnin tehostaminen on tarpeen esimerkiksi vammasta tai sairaudesta johtuen. Työnantajamallin kohdalla tulee ottaa huomioon myös se seikka, että työsuhteeseen liittyvät asiat ovat useimmiten hankalasti hahmotettavia kokonaisuuksia, jolloin asioiden selkeä esitystapa varmistaa neuvonnan ja kielenkäytön toimivuuden. Tämän lisäksi myöhempänä on syytä käsitellä sitä, millaisessa suhteessa vammaisen avunsaajan oikeudellisesti sitova asema ilman kunnan velvollisuutta vastata työsuhteesta näyttäytyy yllä mainittujen edellytysten valossa.

On käyty keskustelua hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Menettelyvirheisiin kuuluvat asia- ja kirjoitusvirheet tulee korjata, ja selkeät kiistattomat kirjoitusvirheet tulee korjata ilman uutta käsittelyä ja siten asianosaisen kuulemista.<sup>56</sup> Asteen hankalampaa on kuitenkin asiavirheiden kohdalla, jolloin asia tulisi käsitellä uudelleen eli toisin sanoen asianosaisella on oikeus tulla uudelleen kuulluksi asiassaan. Pääsääntö on siten se, että asianosaista kuullaan korjaamisen tai muuttamisen käydessä toten.

---

<sup>53</sup> HE 72/2002 vp, s. 27.

<sup>54</sup> HE 72/2002 vp, s. 57 ja laillisuusvalvojen käytäntö AOK 302/1/96, 21.2.1997, AOK 522/1/96, 5.8.1997 ja AOK 1103/1/96, 10.9.1997 sekä OKA 818/1/99, 7.5.2001.

<sup>55</sup> HE 72/2002 vp, s. 28.

<sup>56</sup> HE 72/2002 vp, s. 29.

Työnantajamallin kohdalla tällä seikalla on erityistä merkitystä silloin, kun henkilökohtaisen avun tuntimääriä muutetaan eikä työnantajaa olisi kuultu tai tiedotettu asiassa ennen sen voimaansaattamista. Mahdollisilla menettelyvirheillä on suora vaikutus vammaisen työnantajan työsuhteeseen ja siten tämän velvollisuuksiin työsuhteessa, ja vammaisen avunsaajan olisi siten ensisijaista tulla asianmukaisesti kuulluksi näissä asioissa.

Erytisesti työnantajamallin kannalta merkittävä linjaus on hallituksen esityksessä mainittu yksilön aseman parantaminen. Yksilön asemaa parannettaisiin ”edistämällä heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä selkeyttämällä heidän asemaansa viranomaispalvelujen käyttäjinä. Hallinnon asiakkaalla olisi nykyistä paremmat edellytykset omatoimiseen ja itsenäiseen suoriutumiseen viranomaisasioinnissa. Ehdotus parantaisi myös asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”<sup>57</sup> Tämän toteutuminen työnantajamallissa saattaa olla yksi sen keskeinen ongelmakohta, sillä vammaisella henkilöllä ei ole oikeutta kieltäytyä työnantajuudesta, ja työnantajuus sosiaalipalvelun toteuttamiseksi ei mahdollisesti liene vastaavan edellytystä viranomaispalvelujen käyttäjän aseman selkeydestä.

---

<sup>57</sup> HE 72/2002 vp, s. 38.



### 3 VAMMAISPALVELULAKI JA KUNNAN VASTUU

#### 3.1 Korvausvastuu

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vammaisen avunsaaja ja henkilökohtainen avustaja solmivat työsuhteen ja työsuhdetta koskee normaaliin tapaan työlainsäädännön velvoitteet ja oikeudet. Vaikka työsuhde on työnantajan ja työntekijän välinen oikeussuhde eli yksityisoikeudellinen sopimus, on tässä mallissa myös vammaisen avunsaajan ja järjestävän kunnan välillä korreloiva suhde. Tämä suhde perustuu muun muassa kunnan korvausvastuuseen, josta säädetään vammaispalvelulain 8 d §:ssä seuraavalla tavalla: ”Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua: 1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut;--”.

Henkilökohtaisen avustajan palkanmaksu ja yleisemminkin työnantajan palkkahallinto on useimmiten käytännössä kunnan järjestämä tai ulkoistettu esimerkiksi tilitoimistolle, mutta on myös mahdollista, että työnantaja hoitaa palkanmaksun kokonaan itsenäisesti saaden kunnalta palkanmaksua varten tarvittavat varat tilillensä.<sup>58</sup> Kunnan korvausvastuu henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta perustuu lain sisältämään kahteen eriteltyyn kohtaan. Ensimmäinen niistä on työntekijästä aiheutuvat lakisääteiset maksut ja korvaukset, jotka hallituksen esityksen mukaisesti ovat

”nykyisten säännösten voimassaoloaikana vakiintuneen käytännön mukaisesti sosiaaliturvamaksut, eläkemaksut, pakollinen tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksut sekä työterveyshuollon maksut. Samoin korvattaviksi tulisivat työaikalain (605/1996) mukaiset korvaukset pyhä- ja ylitöistä sekä vuosilomalain (162/2005) mukaiset korvaukset sekä sairausajan palkka. Myös lakisääteisestä työsuojelusta johtuvat perehdytys- ja muut välttämättömät kulut voisivat tulla korvattaviksi. Korvattaviksi tulisivat myös vakituisen työntekijän tilalle palkatun sijaisen palkkaamisesta aiheutuneet vastaavat palkkakustannukset.”<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Ks. esimerkiksi Heta-Liiton kantelu (3), 2015.

<sup>59</sup> HE 166/2008 vp, s. 31.

Toinen kohta kunnan vastuuta koskien on työnantajuudesta aiheutuvat muut välttämättömät ja kohtuulliset kulut, kuten työeläkemaksut, vakuutusmaksut ja muut maksut, joita työsuhteesta aiheutuu työnantajalle.<sup>60</sup> Hallituksen esityksen mukaan muiksi tällaisiksi kuluiksi voidaan katsoa muun muassa henkilökohtaisen avun saajan oma kouluttautuminen työnantajaksi toimimista varten, ja tämä on rinnastettu jo ennen työsuhdetta aiheutuneisiin kuluihin kuten rekrytointia varten.<sup>61</sup> Käytännön tasolla tällaista systemaattista kouluttamista työnantajuutta varten ei liene kuitenkaan olevan, tai ainakaan siitä ei ole näkyvästi tiedotettu, jolloin valmistautuminen oletettavasti perustuu sosiaalityöntekijän antamaan neuvontaan.

Vammaispalvelulain esitöissä sekä aiemmassa valiokuntamietinnössä on katsottu, että henkilökohtaisen avun tarve tulisi kokonaisuudessaan korvata kunnan toimesta.<sup>62</sup> Hallituksen esityksen määrittelyt vammaispalvelulain tarkoittamista kustannusten korvaamisesta työnantajamallin kohdalla lienee siten ollut tarkoitus kattaa kaikki työnantajuudesta aiheutuvat kulut eli ne on voitu sinänsä katsoa tyhjenteviksi. Työnantajamallin käytännön toteuttamisessa on kuitenkin ilmennyt ongelmakohtia, jotka tulee selvittää tulkitsemalla kyseisiä määrittelyjä.

Työnantajamallin mukaisesta työsuhteesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen liittyvä ongelmakohta on esimerkiksi isännänvastuusta aiheutuvat kulut, joiden korvaaminen on katsottu myöhempänä ilmenevien seikkojen perusteella sekä kunnan toimesta että oikeuskäytännön perusteella kunnan vastuun ulkopuoliseksi elementiksi. *Koskinen* on lausunnossaan todennut, että tällaisten kulujen sisällyttäminen voisi onnistua lakisääteisiin maksuihin ja korvauksiin, koska se on sisällöltään sopivampi hallituksen esityksen perusteella ja siten lähempänä näitä isännänvastuusta aiheutuvia kuluja.<sup>63</sup> Isännänvastuun kysymyksiä käsitellään laajemmin tämän tutkielman luvussa viisi. Tässä kohtaa lienee kuitenkin tarkoituksenmukaista tuoda esille, että henkilökohtainen apu itsessään on maksuton sosiaalipalvelu lain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992, myöhempänä asiakasmaksulaki) perusteella. Asiakasmaksulain 4 §:n 4:n kohdan mukaan henkilökohtainen apu on säädetty maksuttomaksi sosiaalipalveluksi. Tällä seikalla lienee merkitystä muun muassa isännänvastuusta aiheutuvien kulujen korvaamista pohdittaessa.

---

<sup>60</sup> HE 166/2008 vp, s. 31-32.

<sup>61</sup> HE 166/2008 vp, s. 31.

<sup>62</sup> HE 166/2008 vp, s. 31 ja StVm 39/1994, s. 3.

<sup>63</sup> *Koskinen*, 2014, s. 33-34.

Nykyisessä vammaispalvelulaissa on melko vähäiset säännökset työnantajamallista, jolloin olisi syytä harkita työnantajamallin selkeämmän ja laajemman sääntelykokonaisuuden tarvetta. Ottaen huomioon vammaisen työnantajan rooli sosiaalihuollon asiakkaana tulisi punnita julkisen vallan roolia. *Hallberg* on todennut, että työnantajamallin ja siihen liittyvien vastuiden ollessa selkeästi rajattava alue erityissääntelylle voisi löytyä järkevä ratkaisu.<sup>64</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytäntöä tutkittaessa voidaan huomata, että sosiaalietuuksien kuten muun muassa toimeentulotuen ja työmarkkinatuen sääntelyyn koskien on linjattu, että säännösten tulisi olla riittävän kattavia ja täsmällisiä.<sup>65</sup> Tällaisen tarkkarajaisuuden ja selkeyden edellyttämistä voitaisiin soveltaa analogisesti myös työnantajamallista aiheutuvien kulujen korvaamiseen, ja tätä argumenttia ovat tuoneet esiin muun muassa Heta-Liitto lausunnossaan niin kutsutun vammaislainsäädännön uudistamisen yhteydessä.<sup>66</sup>

Näihin näkemyksiin on helppo yhtyä, sillä työnantajamallin menettelytapojen valossa ongelmakohdat tuntuvat liittyvän sekä lainsäädännöllisiin että toimeenpanon ongelmakohtiin. On syytä mainita, että suoraan työnantajamalliin liittyviä säännöksiä on vammaispalvelulaissa nykyisellään vain kolmen momentin verran, mikä tuntuu varsin vähäiseltä ottaen huomioon esimerkiksi järjestämistavan luonne moniulotteisena kokonaisuutena, johon ovat kiinteässä yhteydessä muun muassa hallinto-, valtiosääntö- ja työoikeudelliset seikat. Kuten aiemmin mainittiin, julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteutumisen on katsottu tapahtuvan käyttöä turvaavan ja tarkkarajaisen lainsäädännön sekä taloudellisten voimavarojen suuntaamisen avulla,<sup>67</sup> jolloin nähdäkseni nämä seikat vaikuttavat myös välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaalipalveluiden toteutumiseen.

## 3.2 Ohjaus- ja auttamisvelvollisuus

### 3.2.1 Säännöstason pohdintaa

Henkilökohtaisen avun työnantajamallia järjestettäessä kunnalla on korvausvastuun lisäksi ohjaus- ja auttamisvelvollisuus suhteessa vammaiseen työnantajaan. Vammaispalvelulain 8 c §:ssä viitataan työnantajamalliin seuraavalla tavalla: ”Edellä 2

---

<sup>64</sup> *Hallberg*, 2014, s.28.

<sup>65</sup> Ks. PeVL 31/1997 vp ja PeVL 20/1998 vp.

<sup>66</sup> Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 13.

<sup>67</sup> HE 309/1993 vp, s. 75.

momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.” Tämä ohjaus- ja auttamisvelvollisuus voidaan nähdäkseni katsoa liittyvän suoraan työnantajamallin toimintaan vaikuttavana tekijänä sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa suojaten.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus neuvontaan ja ohjaukseen on turvattu monen lain sääntelemänä, ja näiden julkista valtaa velvoittavien säännösten tulisi muodostaa eräänlainen turvaverkko tai kehikko sosiaalihuollon asiakkaan asemaa turvaavana seikkana. Eri neuvontavelvoitteiden suhdetta voitaisiin *Rädyn* mukaan kuvailla siten, että vammaispalvelulain mukainen ohjaus- ja auttamisvelvollisuus tulisi nähdä laajempänä hallintolain neuvontavelvollisuuteen nähden,<sup>68</sup> ja vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvoitteen on nähty myös täydentävän sitä.<sup>69</sup> Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä säädetään neuvontavelvollisuudesta, joka sisältää velvoitteen antaa sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta kunnan asukkaille. Tämän neuvontavelvoitteen on katsottu juontavan juurensa hallintolain neuvontavelvoitteesta ja palveluperiaatteesta.<sup>70</sup> Kuten aiemmin nousi esille, hallintolain neuvontavelvollisuus on nykyisessä muodossaan jokseenkin laajentunut aiempaan lakiin verrattaessa, eli nähdäkseni jo korkealla tasolla olevan hallintolain neuvontavelvoitteen johdosta sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain neuvontavelvollisuuksien tulisi olla lähtökohtaisesti korkealla.

Kunnalla olevat vammaispalvelulain mukaiset ohjaus- ja auttamisvelvoitteet pohjautuvat siihen seikkaan, että vammaisen työnantaja on sosiaalihuollon asiakas ja oikeutettu saamaan apua ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi. Ihmisarvoisen elämän edellytykset nousevat siten tämän aiheen käsittelyn kannalta keskiöön, sillä kuten aiemmin on todettu, julkisella vallalla on velvollisuus turvata nämä ihmisarvoisen elämän edellytykset suhteessa yksilöön. Työnantajamallin toimivuuden kannalta sosiaalihuollon asiakaslain 5 § on tärkeä oikeuksia turvaava seikka, sillä sen mukaan asiakkaalle on selvítettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset niine seikkoineen, joilla on merkitystä asiaan. Lisäksi edellytetään, että selvitys tulee antaa siten, että asiakas ymmärtää sen sisällön ja merkityksen riittävällä tavalla.

---

<sup>68</sup> *Räty*, 2010, s. 253.

<sup>69</sup> *Mäenpää*, 2015, s. 2.

<sup>70</sup> HE 164/2014 vp, s. 101.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on korostettu kunnan järjestämis- ja valvontavastuuta suhteessa henkilökohtaisen avun toteutumiseen.<sup>71</sup> Apulaisoikeusasiamies korosti ratkaisussaan<sup>72</sup> vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvoitteen ohella sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaista selvitysvelvollisuutta silloin, kun henkilökohtainen apu on järjestetty työnantajamallilla. Tapauksessa työehtosopimuksen mukaisten maksujen maksatus työntekijälle oli viivästynyt kunnan toimesta, ja työehtosopimuksen aiheuttamien oikeuksien ja velvollisuuksien kohdalla apulaisoikeusasiamies muistutti, että kyseisen säännöksen mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä korostetaan siten kunnan oma-aloitteista neuvontavastuuta henkilökohtaisen avun työnantajamallissa.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaisen avun työnantajamallia voidaan kuvata eräänlaisella kahden suhteen kuviolla. Työnantajamallissa vammaisen avunsaaja ja hänen avustajansa ovat työsuhteessa keskenään ja vastaavat siitä toisilleen. Lisäksi vammaisen avunsaaja on sosiaalihuollon asiakkaana suhteessa kuntaan eli sosiaalityöntekijäänsä. Tällöin muodostuu kaksi suhdetta, joiden varassa työnantajamalli toimii. Kuvion toimivuuden kannalta on keskeistä todeta, että kunnan sosiaalityöntekijän ja henkilökohtaisen avustajan välillä ei lähtökohtaisesti ole oikeudellisesti minkäänlaista suhdetta, sillä henkilökohtainen avustaja ei voine olla tämän perusteella sosiaalihuollon asiakas.<sup>73</sup> Ilmeisin perustein tämä kahtiajakautuminen hankaloittaa henkilökohtaisen avun toimivuutta käytännössä. Esimerkiksi salassapitovelvollisuuden ja tietosuojasioiden takia henkilökohtainen avustaja ja sosiaalityöntekijä eivät voi olla yhteydessä toisiinsa työsuhteeseen, vammaiseen avunsaajaan tai ylipäätensä henkilökohtaiseen apuun liittyen. Käytännössä kuitenkin alalla vallitseva käytäntö *Alatainion* mukaan on se, että henkilökohtaisia avustajia neuvotaan kunnan toimesta.<sup>74</sup>

Työnantajamalliin liittyvä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2013:171 herättää kunnan vastuusta keskustellessa ristiriitaisia ajatuksia. Kyseisessä tapauksessa

---

<sup>71</sup> AOA 3425/4/12, 1.7.2013 ja AOA 462/4/11, 29.6.2011.

<sup>72</sup> AOA 462/2011, 29.6.2011.

<sup>73</sup> Ks. esimerkiksi *Alatainio*, 2016, s. 42.

<sup>74</sup> *Alatainio*, 2016, s. 42.

vammaisen työnantaja todettiin palkanmaksuvelvolliseksi palkkaamansa oleskeluluvattoman avustajan kohdalla, eli yhden kuukauden palkanmaksuvelvoitetta ei kohdistettu kunnalle, koska työnantaja oli palkannut oleskeluluvattoman työntekijän. Työnantaja ei ollut tietoinen oleskeluluvan puuttumisesta, sillä tämä ei ollut varmistanut ulkomaalaislain edellyttämän työluvan olemassaoloa. Tieto oleskeluluvan puuttumisesta ilmeni kyseisen työntekoajankohdan jälkeen eli kyse oli jo tehdystä työstä aiheutuneesta palkasta.

Tapauksessa ilmenee monta erilaista oikeudellista näkökulmaa, joista tuomioistuimen on pitänyt valita tämän tapauksen olosuhteiden kannalta relevantein näkökulma. Hallinto-oikeus päätyi korvauksen hylkäämiseen sillä perusteella, että hallintopäätös henkilökohtaisen avun työnantajamallista kyseisen kuukauden osalta on perustunut puutteellisiin selvityksiin, koska tieto oleskeluluvan puuttumisesta ilmeni vasta päätöksenteon jälkeen. Tällöin kunnan on mahdollista hallintolain 50 §:n mukaisesti korjata hallintopäätöksen asiavirhe sen ilmeisyydestä johtuen ilman työnantajan suostumusta. Hallinto-oikeuden näkökulmasta katsoen asiassa oli kysymys puhtaasti hallintopäätöksen muotoseikoista, eikä sen enempää työoikeudelliset seikat kuin sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet olleet ratkaisun kannalta keskeisessä asemassa.

Myös korkein hallinto-oikeus katsoi kunnan palkanmaksuvelvollisuuden puuttuvan kyseisen kuukauden osalta, mutta lähestymistapa poikkesi alemman oikeusasteen perusteluista. Äänestysratkaisun mukaan kyse oli yhtäältä siitä, voitiinko jo tehdystä työstä maksettava korvaus keskeyttää, ja toisaalta siitä, että ulkomaalaislain säännösten rikkominen oli jo erikseen sanktioitu. Esiin nostettiin laaja työnantajavastuu, johon hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuudella ei sinällään ollut merkitystä. Asian ratkaisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lopulta se, että työnantajamallin mukaisessa työsuhteessakaan ei voida poiketa työnantajalle aiheutuvista velvoitteista, koska hallinnon lainalaisuusperiaate ja tarve edistää yleistä lainkuuliaisuutta johtavat siihen, ettei kunta voi maksaa korvausta laittomasti teetetystä työstä. Tämän tapauksen osalta korvauksen maksamisen epääminen ei ollut KHO:n näkemyksen mukaan ilmeisen kohtuutonta työnantajavelvoitteen rikkomuksen luonteeseen nähden, vaikka tapauksen kohdalla voitaisiin nähdäkseni vedota vammaisen työnantajan eduksi esimerkiksi yksittäistapauksen olosuhteisiin sekä hallinnon yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin.

Eri mieltä ollut korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvos sen sijaan oli sitä mieltä, että tapauksessa ei ollut kysymys ulkomaalaislain rikkomuksen seurauksista. Hän totesi, ettei laintasoisesti ollut säännöksiä siitä, että työnantajamallin mukaisen korvauksen maksu voitaisiin keskeyttää tai takaisinperiä vammaiselta työnantajalta. Hänen mukaansa tällaiselle toimenpiteelle pitäisi olla laissa säädetyt edellytykset, ja joka tapauksessa takaisinperiminen olisi ollut ilmeisen kohtuutonta ottaen huomioon vammaisen työnantajan sosiaalihuollon asiakkuus.

Etuuden takaisinperimisen ja keskeyttämisen osalta on keskeistä pohtia takaisinperimisen lakisääteistä pohjaa. Kuten eri mieltä ollut hallintoneuvos totesi, toimenpiteen edellytyksistä ei ollut säädetty laissa, mutta oikeuskirjallisuuden perusteella voidaan ajatella, että sääntelemättömissä tilanteissa takaisinperintää voidaan lähtökohtaisesti suorittaa. On kuitenkin esitetty, että takaisinperinnästä luopumisen yhteydessä kohtuusharkinnan keskeiseen osaan kuuluvat etuuden saajan henkilökohtaiset ominaisuudet ja olosuhteet kuten ikä, terveydentila ja koulutus.<sup>75</sup> Tällöin lienee selvää, että työnantajan vammalla, sosiaalihuollon asiakkuudella ja työnantajamallilla täytyy olla merkitystä tällaista kohtuusarviointia suoritettaessa.

Kyseisessä tilanteessa vammaisella työnantajalla on siviilioikeudellinen velvoite maksaa palkka työntekijälleen, ja työntekijällä lienee oikeus tehokkaasti vaatia saatavaansa työsuhteen perusteella. Ensinnäkin tulee pohtia, onko vammaisella työnantajalla taloudellisia mahdollisuuksia selviytyä palkan maksamisesta yhden kuukauden osalta, eli onko korvauksen maksamatta jättäminen kohtuullista. Ratkaisun perusteella tätä ei ole katsottu kohtuuttomaksi, mutta työnantajan siviilioikeudellisesta vastuusta aiheutuvia seikkoja ei ole otettu mukaan arvioon. Pahimmillaan se voi johtaa taloudellisen tilanteen huononemiseen siinä mielessä, että on turvaututtava myös muihin sosiaalipalveluihin toimeentulon turvaamiseksi. Muun muassa toimeentulotuen kohdalla tämän seurauksen estämiseksi on nähty aiheelliseksi arvioida etuuksien takaisinperimisestä luopumisen mahdollisuutta.<sup>76</sup> Toiseksi herää myös kysymys siitä, onko lopulta kysymys aiheettomasti maksetusta korvauksesta, kun samaan aikaan asianosaiselta voidaan vaatia tehokkaasti kyseistä korvausta työsuhteen eli siviilioikeudellisen velvoitteen perusteella. Sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta

---

<sup>75</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 397-400.

<sup>76</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 395-400.

katsoen tulisi muistaa se, että oikeusvaikutusten selkeyttä ja ennakoitavuutta voidaan pitää myös osana oikeusturvaan sisältyvää oikeusvarmuutta.<sup>77</sup>

Tapausta voidaan analysoida myös erääntyneen etuuden ja lainvoimaisella päätöksellä myönnetyn etuuden näkökulmasta, jolloin esiin nousee perustuslain 15 §:n tarkoittama omaisuudensuoja. Lähtökohtaisesti ainoastaan ansiosidonnaiset etuudet, kuten työeläke, nauttivat omaisuudensuojaa, mutta jos mikä tahansa sosiaalinen etuus on jo erääntynyt maksettavaksi, sen voidaan katsoa kuuluvan omaisuudensuojan vaikutusalueeseen.<sup>78</sup> Samantapaisesta tilanteesta on kyse, kun lainvoimaisella hallintopäätöksellä myönnetty etuus riitautetaan; luottamuksensuojan periaatteen nojalla tällaisia niin kutsuttuja edunsuovia hallintopäätöksiä ei voi muuttaa asianosaisen vahingoksi ilman tämän suostumusta tai ellei siitä ole lailla erikseen säädetty. Tällöin hallintopäätöksen oikeusvoima suojaa asianosaista hallintoviranomaisten toimenpiteitä vastaan.<sup>79</sup>

Nähdäkseni tämän tapauksen kaltaisissa tilanteissa kunnan tulisi korvauksen epäämisen sijaan pohtia henkilökohtaisen avun järjestämistavan muuttamista.<sup>80</sup> Hallintopäätöksen muuttaminen olisi oikeuskirjallisuuden mukaan mahdollisesti perusteltu ratkaisu, jos vallitsevien olosuhteiden voidaan katsoa muuttuneen oleellisesti.<sup>81</sup> Tällainen ratkaisu toimisi yleisemminkin työnantajamalliin liittyvissä ongelmakohdissa, koska kysymys voi olla siitä, että työnantajamalli ei ole sopiva järjestämistapa kaikille henkilökohtaista apua saaville sosiaalihuollon asiakkaille. Lähtökohtahan on se, että työnantajamalliin ryhtyvällä henkilöllä tulisi olla kyky toimia työnantajana ja hoitaa työnantajavelvollisuutensa. Lienee mahdollista, että useimmiten mahdolliset puutteet työnantajuuden hoitamisessa ilmenevät vasta työnantajuuden alettua; kysehän on lopulta ennakkoon arvioidusta tilanteesta, josta ei ole ennestään käytännön kokemusta juuri kyseisen henkilön kohdalla.

Esiteltyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on arvioitu myös korkeimman hallinto-oikeuden entisen presidentin *Pekka Hallbergin* toimesta, joka toteaa, että ”(E)n lähde asiaa enempi arvioimaan, vaikka tilanne vammaisen näkökulmasta tuntuu kohtuuttomalta. Puutteellisen säännösten pohjalta on vaikea konstruoida kunnalle

---

<sup>77</sup> *Pajukoski*, 2010, s. 40.

<sup>78</sup> *Tuori – Kotkas*, 2008, s. 231-233.

<sup>79</sup> *Tuori – Kotkas*, 2008, s. 232.

<sup>80</sup> Ks. esimerkiksi *Alatainio*, 2016, s. 49, jonka ajatuksena on kunnan keinovalikoiman laajentaminen tämän tapauksen kaltaisissa olosuhteissa.

<sup>81</sup> *Mäenpää*, 2013, s. 546-547.



maksuvelvollisuutta, vaikka se yleisen elämäkokemuksen pohjalta tuntuisi kohtuulliselta.”<sup>82</sup> Puutteellisella säännöstöllä lienee tarkoitettu vammaispalvelulain tarkoittamaa kunnan korvausvelvollisuutta työnantajamallissa.

Kyseisen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun valossa työnantajamalli näyttää olevan monimutkainen oikeudellinen kuvio, mistä kertoo jo se, että kyseisen ratkaisun puitteissa sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus enemmistöllä ja vähemmistöön jääneen hallintoneuvoksen osalta katsovat asiaa kukin eri näkökulmista. Nämä eriävät näkökulmat ovat sinänsä oikeudellisesti perusteltuja, mutta lopulta kyse on siitä, mikä näkökulma on merkittävin juuri tämän työnantajamallin ollessa kyseessä. Vertailun vuoksi voidaan nostaa esiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, jossa tämä korosti henkilökohtaisen avun ostopalvelun kautta tapahtuvan järjestämistavan kohdalla sitä, että kunnan on puututtava yksityisen ostopalvelun tuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen.<sup>83</sup> Näkisin, että analogisesti soveltaen tällaisen toimintatavan omaksuminen olisi aiheellista myös työnantajamallin kohdalla, koska nykyisellään työnantajamalliin liittyvien ongelmien painotus tuntuu suuntautuvan enemmän työlainsäädännön tarjoamiin näkökulmiin, vaikka lähtökohtaisesti kyseessä on kunnan järjestämisvastuulla oleva sosiaalipalvelu.

Esitettyjen seikkojen valossa työnantajamallin ohjaus- ja auttamisvelvollisuus kaipaisi selkeämpää määrittelyä, ja onkin ehdotettu, että kyseistä vastuuta laajennettaisiin ottaen huomioon vamman aste, avun tarve ja muut olosuhteet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan osaltaan ihmisarvoisen elämän toteutumiseen,<sup>84</sup> ja siten myös riittävien sosiaalipalveluiden toteutumiseen. Nähdäkseni kunnan vastuu jää työnantajamallin toimeenpanossa epäselväksi. Lopulta kysymys on perusoikeuksien kokonaisvaltaisesta tarkastelusta, jota ei tulisi tarkastella liian kapea-alaisesta ja yksipuolisesta näkökulmasta. Oikeuskirjallisuuteen tukeutuen onkin todettava, että perusoikeusperustaisen tarkastelun tulisi olla riittävän tasapainoista ja kokonaisvaltaista.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Hallberg, 2014, s. 26-27.

<sup>83</sup> AOA 3425/4/12, 1.7.2013.

<sup>84</sup> Hallberg, 2014, s. 28.

<sup>85</sup> Länsineva, 2002, s. 116–117.

### 3.2.2 Sosiaalityön näkökulma

Aiemmin kuvattujen työsuhteen elementtien hoitamisen kannalta on tärkeää oivaltaa se, että työnantaja on yksin vastuussa työsuhteesta ja esimerkiksi tiedonkulusta henkilökohtaisen avun niin sanottujen osapuolten välillä. Työnantaja voi tarvittaessa turvautua sosiaalityöntekijän puoleen työsuhteeseen liittyvissä asioissa kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden perusteella. Tällöin vammaisen työnantajan lienee aiheellista odottaa, - hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti luottamuksensuojan valossa - että hän saa esimerkiksi työsuhteen päättämiseen, lomauttamiseen, vuosilomiin tai tämän kaltaisiin oikeudellisesti haastaviin asioihin neuvoa ja apua sosiaalityöntekijältä.

Sosiaalihuoltolaki sisältää säännökset sosiaalityöstä erityisesti lain toista ja kolmatta lukua silmällä pitäen, ja tärkeitä määritteleviä säännöksiä ovat esimerkiksi 7 ja 15 §. Hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi käsitellään sosiaalityön määritelmää. Aiemmin sosiaalityötä on kuvailtu sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaksi ohjaukseksi, neuvonnaksi ja sosiaalisten ongelmien selvittämiseksi sekä muiksi tukitoimiksi, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Lisäksi on korostettu sosiaalityön luonteen kehittyvyyttä, uudistuvuutta ja kulloiseenkin ympäristöön mukautumista.<sup>86</sup> Uuden sosiaalihuoltolain astuttua voimaan sosiaalityön määritelmä on ymmärretty laajemmaksi kokonaisuudeksi, joka sisältää useita osa-alueita.<sup>87</sup>

Kansainvälisellä tasolla sosiaalityötä on määritelty sosiaalityöntekijöiden kansainvälisen liiton (IFSW) yleiskokouksessa vuonna 2000, ja sen mukaan sosiaalityön tavoitteena on lisätä hyvinvointia edistämällä yhteiskunnallista muutosta sekä ihmissuhdeongelmien ratkaisua, elämänhallintaa ja itsenäistymistä. Sosiaalityön kohteena ovat vuorovaikutustilanteet ihmisen ja hänen ympäristönsä välillä, ja välineenä sosiaalityö käyttää sosiaali- ja käyttäytymisteoreettista sekä yhteiskunnan järjestelmiä koskevaa tietoa. Sosiaalityön perustana ovat ihmisoikeuksien ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden periaatteet.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> HE 164/2015 vp, s. 15-16.

<sup>87</sup> HE 164/2015 vp, s. 15-16.

<sup>88</sup> IFSW, 2000, s. 1-2.

Sosiaalityön määritelmässä korostetun tilannesidonnaisuuden eli neuvonnan ja avun suhteuttaminen käsillä olevaan tilanteeseen ja ympäristöön voidaan katsoa soveltuvan työnantajamallissa annettavaan neuvontaan. Mainittua keinovalikoimaa, eli sosiaali- ja käyttäytymisteoreettista tietotaitoa ja yhteiskunnan järjestelmiin liittyvää tietoa, tulisi verrata työsuhteeseen liittyvään tietoon eli työlainsäädännön, oikeuskäytännön ja työehtosopimustematiikan hallitsemiseen. Nähdäkseni kyseisen juridisen tiedon hallitseminen edellyttäisi oikeudellista asiantuntijuutta, sillä sen laaja soveltamisala ja asema ylipäätensä ovat vahvasti oikeudelliseen toimintaympäristöön liitettävä kokonaisuus.

Tämä fakta lienee tiedostettu lainvalmistelutasolla, sillä hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamisesta vuodelta 2008 on painotettu kunnan viranomaisten kouluttamista tämän aiheen tiimoilta siitä syystä, että henkilökohtaisen avun muuttuessa subjektiiviseksi oikeudeksi saattaa olla tarpeen tarkastella kunnan sisäisiä menettelytapoja ja käytäntöä ohjaavia soveltamisohjeita.<sup>89</sup> Kuntakohtaisten soveltamisohjeiden tarkoituksena on yhtäältä antaa tulkinnallista apua sosiaalipalvelun lain säännöksiin liittyen ja toisaalta yhtenäistää kunnan sisällä olevien asiakkaiden kohtelua. Soveltamisohjeiden tulee noudattaa lain säännöksiä eivätkä ne voi sisältää sellaisia seikkoja, joista ei ole laintasoisesta säädetty.<sup>90</sup> Nimenomaan työnantajamallin kohdalla esiin on noussut ongelmakohtia, joiden perusteella on syytä olettaa, että kyseenalaisessa suhteessa lain säännöksiin olevia soveltamisohjeita on laadittu. Näistä esimerkkinä Heta-Liiton kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle, jotka liittyvät esimerkiksi työlainsäädännön virheelliseen soveltamiseen sekä virheellisiin tietoihin henkilökohtaisen avun järjestämisestä, sisällöstä ja edellytyksistä.<sup>91</sup> Näiden kunnallisten soveltamisohjeiden merkitystä käsitellään enemmän tämän tutkielman luvussa 5.2.2.

Sosiaalityön oikeudellisiin ulottuvuuksiin tulisi kiinnittää huomiota sosiaalityön koulutuksessa,<sup>92</sup> mutta se ei kuitenkaan nähdäkseni vastaa oikeudellisen

---

<sup>89</sup> HE 166/2008 vp, s. 21.

<sup>90</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 138-145.

<sup>91</sup> Ks. esimerkiksi Heta-Liiton kantelu Turun vammaispalvelun avustajapalvelutoiminnasta, jonka virheellisten soveltamisohjeiden mukaan tällaisessa toiminnassa ei sovelleta työlainsäädäntöä. Turun kaupunki muutti kantelun myötä kyseistä seikkaa toiminnassaan. <http://www.avustajakeskus.fi/ajankohtaista/turun-kaupunki-muuttaa-avustajapalvelupaatosia> Lisäksi Heta-Liiton kantelu (4), 2015, jonka mukaan asiakirjan ”Opas henkilökohtaisten avustajien työnantajille Helsingissä” sisältö on kyseenalaisessa suhteessa lain säännöksiin, ja liiton tekemät kaksi muuta kantelua Kemian ja Lohjan vastaavanlaisista soveltamisohjeista, 2015. <http://yle.fi/uutiset/3-7870442>. Nämä kantelut ovat ratkaisematta vielä tämän tutkielman kirjoitusvaiheessa.

<sup>92</sup> Välimäki, 2012, s. 2.

korkeakoulutuksen tuomaa asiantuntijuutta. Oikeudellisen korkeakoulutuksen puuttumiseen on kiinnitetty huomiota myös Heta-Liiton toimesta, joka on kanteluissaan lähtenyt siitä, että vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvoitetta tulisi toteuttaa työnantajamallin työsuhteeseen liittyvien oikeudellisten kysymysten kohdalla oikeudellisesti koulutettujen asiantuntijoiden toimesta.<sup>93</sup> On syytä pohtia, voidaanko sosiaalityöntekijältä odottaa työsuhteeseen liittyvissä oikeudellisissa asioissa asiantuntijuutta sillä tasolla, että tämä voisi siltä osin toteuttaa ohjaus- ja auttamisvelvollisuuttaan suhteessa sosiaalihuollon asiakkaaseen.

Sosiaalihuoltolain säännökset sosiaalityöstä eivät edellä mainittuihin seikkoihin nojaten sisällä viitteitä oikeudellisen neuvonnan antamisesta. Vammaislainsäädännön uudistamiseksi perustettu Valas-työryhmä on loppuraportissaan todennut, että ”(s)osiaalityöntekijän ei voida olettaa tuntevan työlainsäädäntöä seikkaperäisesti tai omaksuvan työlainsäädännön tai työehtosopimusten yksityiskohtaista juridista tulkintaa. Sosiaalityöntekijän velvoitteena on jakaa yleistä tietoa ja auttaa työnantajaa tarvittaessa saavuttamaan ja löytämään ne tahot mistä työnantaja voi saada apua työsuhteeseen liittyvissä kysymyksissä.”<sup>94</sup> Nykyisellään kunnan sosiaalityöntekijästä irrallaan olevaa oikeudellista neuvontaa antavaa tahoja ei ole kunnan toimesta järjestetty siten, että neuvontaa antaisi oikeudellisen ylemmän korkeakoulututkinnon omaavat asiantuntijat.

Hallituksen esityksessä käsitellään sosiaalihuollon henkilöstöä ja toimintaverkoston, ja yhtenä faktana on nostettu esiin moniviranomaisyhteistyö.<sup>95</sup> Tällaisessa toimintamallissa on kyse siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan kannalta parhaat ratkaisut saadaan aikaan monen eri tahon yhteistyöllä, jolloin asiakkaan ei tarvitse asioida monen eri tahon kanssa vaan toiminta toteutetaan kokonaisvaltaisesti tämän voimavaroja säästäen.<sup>96</sup> Yhtenä ratkaisuna työnantajamallin neuvonnan ja ohjauksen käytännön toteutumiseen laadukkaalla tavalla voisi olla tapa, jossa sosiaalityöntekijän lisäksi olisi taho, joka antaisi työsuhteen hoitamiseen liittyvää oikeudellista neuvontaa. Oikeudellista neuvontaa annetaan kunnan viranhaltijoiden lisäksi järjestöjen ja erilaisten yhteisöjen toimesta, ja näiden neuvontaa antavien tahojen toimintaa esitellään tarkemmin kehittämisideoiden yhteydessä luvussa 6.1.2 sekä seuraavassa luvussa julkisen hallintotehtävän yhteydessä.

---

<sup>93</sup> Heta-Liiton kantelu (1), 2015.

<sup>94</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 119.

<sup>95</sup> HE 164/2014 vp, s. 55-58.

<sup>96</sup> HE 164/2014 vp, s. 55-58.

### 3.2.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan viranomaisen suorittamia tehtäviä, johon kuuluvat esimerkiksi lakien toimeenpano, yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskeva päätöksenteko sekä yhteisöihin liittyvä vastaava päätöksenteko.<sup>97</sup> Julkiseksi hallintotehtäväksi voidaan katsoa myös julkisen palvelun toteuttamista sisältävät tehtävät sekä tehtävät, joiden toteuttaminen on pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa.<sup>98</sup> Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä, ja sen mukaan ”(J)ulkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Julkisen hallintotehtävän antamiseen liittyvällä säännöksellä on suhteellisen lyhyt historia Suomen oikeusjärjestelmässä. Kuten lainvalmistelumateriaalista käy ilmi, viranomaiselle kuuluvia tehtäviä on käytännön tasolla siirretty verrattain systemaattisesti ilman, että sillä olisi ollut lakiin perustuvia edellytyksiä. Nykyisen perustuslain 124 § säädettiin uuteen perustuslakiin aikoinaan myös sillä perusteella, että käytännön tasolla tapahtuvalle julkisen hallintotehtävän siirtämiselle saatiin luotua riittävät oikeudelliset raamit.<sup>99</sup> Hallituksen esityksen perusteella säännöksen merkitystä voidaan siis ajatella niin sanotusti rajoittavan laatuiseksi säännökseksi, eikä siten toimintaa edesauttavaksi säännökseksi.<sup>100</sup>

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on ollut myös tuoreemmassa käsittelyssä viime aikoina. Aihetta on syytä käsitellä myös kuntalain (410/2015) viimeaikaisen muutoksen osalta. Kuntalain 9 §:n 2 momentin mukaisesti kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain jos siitä säädetään erikseen lailla eli perustuslain edellyttämä taso tulee saavuttaa. On todettu, että kuntalain sääntely ei ole perustuslaissa edellytettyä yksilöityä lakitasoista

---

<sup>97</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>98</sup> PeVM 9/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.

<sup>99</sup> HE 1/1998 vp, s. 61.

<sup>100</sup> HE 1/1998 vp, s. 179: ”Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös perustuslain kattavuus puoltaa asian nykyistä yksityiskohtaisempaa perustuslaintasoista sääntelyä.”

sääntelyä.<sup>101</sup> Tällä lienee merkitystä juuri työnantajamallin kohdalla siitäkin syystä, että työnantajamallin toimintakenttä on kuntasektorin sisällä.

Työnantajamallin kohdalla tämän aiheen käsittely on olennaista sen takia, että ilmi tulleiden seikkojen perusteella on syytä arvioida, onko työnantajamallin kohdalla menetelty niin, että julkinen hallintotehtävä olisi annettu muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Tulee esimerkiksi selvittää, voidaanko ohjaus- ja auttamisvelvoitteen katsoa siirtyneen niin sanotuille alueellisille avustajakeskuksille. On ensin selvitettävä, onko vammaispalvelulain mukainen kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus julkinen hallintotehtävä.

Nimenomaisia säännöksiä kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden luonteesta julkisena hallintotehtävänä ei ole, jolloin näkökulmia tulee hakea muualta. Perustuslakivaliokunta on todennut viljelijöille annettavasta neuvonnasta järjestöjen ja neuvojen toimesta niin, että kyseessä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen, mutta ei julkisen vallan käyttämistä, ja siihen tulee soveltaa perustuslain 124 §:n mukaisia säännöksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.<sup>102</sup> Tähän viitaten *Mäenpää* on todennut lausunnossaan, että vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista. Hänen mukaansa ei voida kuitenkaan puhua julkisen vallan käyttämisestä, koska siihen ei sisälly lain toimeenpanoon liittyvää tai muuta hallinnolliseen päätöksentekoon liittyviä seikkoja.<sup>103</sup>

Yhtenä esimerkkinä julkisen hallintotehtävän luonteesta voidaan pitää eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua,<sup>104</sup> jossa eduskunta oli siirtänyt ajoneuvoveroneuvonnan ulkopuolisen tahon vastuulle arvioimatta perustuslain 124 §:n edellytyksiä. Ratkaisussa ajoneuvoveroneuvonnan katsottiin olevan julkinen hallintotehtävä, jonka siirtämisen yhteydessä ei ollut otettu huomioon perustuslain 124 §:n mukaisia edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Näitä edellytyksiä olivat muun muassa tarkoituksenmukaisuuden arviointi, lailla säätämisen edellytys sekä varmistuminen siitä, että perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon edellytyksien turvaaminen oli taattua. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kysymys siitä, onko neuvonnan siirtäminen

---

<sup>101</sup> HE 268/2014, s. 140-141.

<sup>102</sup> PeVL 20/2006 vp, s. 1-3.

<sup>103</sup> *Mäenpää*, 2015, s. 2-3.

<sup>104</sup> AOA 1806/2/05, 3.11.2005.

yksityiselle yritykselle perustuslain 124 §:n mukaista, kuuluu viime kädessä lainsäätäjän tai vähintäänkin perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeuskirjallisuuden perusteella voidaan päätyä samankaltaisiin johtopäätöksiin. *Keravuori-Rusanen* on katsonut, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti, ja että kunnille kuuluvien lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.<sup>105</sup> Hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi,<sup>106</sup> jolloin ohjaus- ja auttamisvelvollisuutta voitaisiin pitää sellaisena, koska kuten aiemmin on käsitelty, kyseistä velvollisuutta on lähtökohtaisesti pidettävä täydentävänä ja laajempaan kuin hallintolain neuvontavelvollisuus. Ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden merkitystä on sanottu korostavan myös sen kiinteä yhteys työnantajamallin tosiasialliseen toimeenpanoon ja painava oikeudellinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaalle.<sup>107</sup>

Jos siis lähdetään siitä, että vammaispalvelulain mukainen ohjaus- ja auttamisvelvollisuus on julkinen hallintotehtävä, tulee sen yksityistämisen ottaa huomioon siirtämiseen liittyvien edellytysten täyttyminen perustuslain 124 §:n mukaisesti. Nykyisellään Suomessa on niin kutsuttuja avustajakeskuksia, jotka ovat sekä yksityisiä yhteisöjä, yrityksiä tai yhdistyksiä että kuntaan tai kuntayhtymiin jossain yhteydessä olevia toimijoita.<sup>108</sup> Nämä avustajakeskukset antavat työnantajamalliin liittyvää neuvontaa työsuhteen osapuolille, työnantajalle ja työntekijälle, sekä työnantajamallin kentällä toimiville tahoille.<sup>109</sup> Heidän toimintaansa on kuvailtu seuraavalla tavalla Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n ylläpitämässä sähköisessä Vammaispalvelujen käsikirjassa: ”Suomessa toimii avustajakeskuksia, jotka tarjoavat henkilökohtaisen avun palveluita henkilökohtaisen avustajapäätöksen saaneille. Keskukset tarjoavat avustajavälitystä sekä neuvontaa ja ohjausta henkilökohtaiseen apuun liittyvissä kysymyksissä. Osa keskuksista järjestää myös koulutusta vammaisuudesta tai henkilökohtaisena avustajana toimimisesta.”<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> *Keravuori-Rusanen*, 2008, s. 160 ja 163.

<sup>106</sup> *Keravuori-Rusanen*, 2008, s. 240.

<sup>107</sup> Heta-Liiton kantelu (1), 2015, s. 17-18.

<sup>108</sup> THL: Vammaispalveluiden käsikirja, <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/henkilokohtainen-apu/avustajakeskukset>.

<sup>109</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 119.

<sup>110</sup> THL: Vammaispalveluiden käsikirja, <https://www.thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/itsenaisen-elaman-tuki/henkilokohtainen-apu/avustajakeskukset>.

Avustajakeskuksien toimintaa ei valvo tällä hetkellä mikään taho, eikä se ole oikeudellisesti sidoksissa julkiseen valtaan millään tavalla; ottaen huomioon toki kuntiin tai kuntayhtymiin sidoksissa olevien avustajakeskuksien mahdollisesti sidotumpi asema. Selvitystyön perusteella avustajakeskusten henkilöstö ei ole oikeudellisesti koulutettua, vaikka he nykyisellään antavatkin neuvontaa työnantajamallin työsuhteen oikeudellisiin kysymyksiin.<sup>111</sup> Tilanne, jossa esimerkiksi avustajakeskusten toimesta olisi annettu virheellistä tietoa työnantajalle työsuhteen oikeudellisiin kysymyksiin liittyen, voisi pahimmillaan johtaa työsuhteen vakaviin oikeudellisiin ongelmiin muun muassa laittomien irtisanomisten muodossa. Kuvion kyseenalaisuutta lisää myös se tosiseikka, että avustajakeskuksien antamat vastaukset Heta-Liiton kyselyihin välittävät vähintäänkin sekavan kuvan siitä, miten todellinen vastuu on jakautunut avustajakeskusten ja kuntien välillä. Vastauksista välittyvät näkemykset siitä, että heidän mukaansa lopullinen vastuu ohjaus- ja auttamisvelvollisuudesta on kunnalla.<sup>112</sup>

Avustajakeskukset antavat myös työnohjausta työntekijälle ja työnantajalle.<sup>113</sup> Ongelmana avustajakeskusten toiminnassa voisi olla se, jos ne antavat työsuhteeseen liittyvää neuvontaa työsuhteen kummallekin osapuolelle, mikä nähdäkseni saattaa olla työsuhteen osapuolten kannalta oikeudellisesti kyseenalaista muun muassa etujen ajamisen näkökulmasta. Käytännön esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voisi olla tapaus, jossa työsuhteen päättämistilanteessa päättämisperuste pyritään muotoilemaan työntekijän kannalta edullisempaan muotoon. Tällöin vaarana on se, että päättämisperuste ei enää vastaa muotoilultaan työlainsäädännön mukaista päättämisperustetta, jolloin tilanne muuttuu työnantajan kannalta riskialttiiksi. Kyseistä esimerkkiä on kuvailtu myös Heta-Liiton kanteluissa asian tiimoilta.<sup>114</sup>

Heta-Liitto on tehnyt kyseisen asian tiimoilta kaksi kantelua valtioneuvoston oikeuskanslerille, ja ne ovat tämän tutkielman kirjoitusvaiheessa vielä oikeuskanslerin käsiteltävinä.<sup>115</sup> Kantelun mukaan ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden niin sanottua yksityistämistä ei ole pohdittu perustuslain 124 §:n valossa esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan ja neuvontaa harjoittavan tahon riittävän asiantuntemuksen näkökulmasta. Tällöin myös sosiaalihuollon valvontaviranomaiset eli

---

<sup>111</sup> Ks. esimerkiksi Heta-Liiton kantelu (2), 2015, s. 7, jossa Lounais-Suomen Avustajakeskuksen vastauksesta käy ilmi, ettei heidän palveluksessaan työskentele lakimiehiä.

<sup>112</sup> Heta-Liiton kantelu (1), 2015, s. 13-17.

<sup>113</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 119.

<sup>114</sup> Heta-Liiton kantelu (1), 2015, s. 3, ja Heta-Liiton kantelu (2), 2015, s. 7.

<sup>115</sup> Heta-Liiton kantelu (1), 2015 ja Heta-Liiton kantelu (2), 2015.



aluehallintovirastot, Valvira sekä viime kädessä Sosiaali- ja terveysministeriö ovat kiusallisessa roolissa, sillä kantelun liitteiden valossa heidän mukaansa työnantajamalliin liittyvät ongelmat ja erityisesti kysymys yksityistämisen edellytyksistä eivät ole olleet analysoitavana heidän toimestaan.

Esimerkiksi tietosuoja-asioista ei ole annettu valvontaviranomaisten toimesta ohjeistusta neuvontatoiminnan osalta. Neuvontatoiminnan johdosta merkittävä määrä sosiaalihuollon asiakkaan sekä tämän työsuhteeseen ja sen osapuoliin liittyvää tietoa saattaa kulkeutua valvomattoman tahon, eli avustajakeskusten, tietoon. Tietosuojavaltuutettu on ratkaisussaan<sup>116</sup> todennut, että rekisterinpitäjän eli kunnan tulisi kiinnittää huomiota siihen, että kuljetuspalvelutuottajan kanssa tulee sopia myös siitä, miten asiakkaiden henkilötietojen käsittelyä koskeva informointi ja muut henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeudet toteutetaan kuljetuspalvelun tuottajan hallussa olevien rekisteritietojen osalta. Tapauksessa kuljetuspalvelutuottaja oli kerännyt sosiaalihuollon asiakkaiden suostumuksella luetteloja sosiaalihuollon asiakkaiden avustamiseen liittyvistä erityistarpeista, ja sosiaalihuollon asiakkaat olivat muun muassa itse toimittaneet tietojansa kuljetuspalvelutuottajan haltuun viranomaisen eli kunnan vammaispalveluyksikön laatiman lomakepohjan avulla.

Työnantajamallin kohdalla on syytä pohtia, onko muun ohella avustajakeskusten kohdalla kerätty sosiaalihuollon asiakkaan tietoja tämän suostumuksella ja aktiivisen tietojen luovuttamisen muodossa, ja jos näin on, miten näiden tietojen käsittelyssä täyttyvät tietosuojan edellytykset. Hallituksen esityksessä on mainittu mahdollisuudesta delegoida osan työnantajan tehtävistään muille tahoille esimerkiksi palkanlaskentaan ja -maksuun, koulutukseen ja avustajavälitykseen liittyen, mutta tällaisten tehtävien – ja väistämättä tietojen – siirtämisen kohdalla ei ole arvioitu tietosuojaan liittyviä seikkoja.<sup>117</sup> Tällaisen delegoinnin oikeudellinen arviointi on kiistatta monimutkaista, koska asiaa ei ole avattu sisällöllisesti enempää.

---

<sup>116</sup> TSV 550/452/2015, 21.5.2015.

<sup>117</sup> HE 166/2008 vp, s. 32.

## 4 SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN ASEMA

### 4.1 Oikeuskäytäntöä työnantajamallin työsuhteen ongelmatilanteista

Työnantajamallin mukaisesta työsuhteesta aiheutuvia oikeudellisia riskejä sosiaalihuollon asiakkaalle eli työsuhteen työnantajalle voidaan analysoida oikeustapauksien muodossa. Työnantajavelvoitteiden johdosta työnantajamallin työnantajat joutuvat siviilioikeudelliseen vastuuseen työsuhteen osapuolten välisissä ongelmatilanteissa. Tällaisia ovat muun muassa työsuhteen päättämistilanteet, joissa työlainsäädännön ja työehtosopimusten nojalla voidaan langettaa työnantajan vastattavaksi esimerkiksi laittoman irtisanomisen johdosta 3-24 kuukauden palkkaa vastaava korvaus työntekijälle. Tiedossa on ainakin neljä hovioikeuden ratkaisua aiheeseen liittyen, ja käräjäoikeuden ratkaisun tasolle lienee jäänyt vieläkin enemmän tapauksia.<sup>118</sup> Lisäksi Heta-Liiton jäsenpalveluiden kautta on useassa tapauksessa autettu jäsenien työsuhderiitojen sovittelujen ja sovintosopimusten tekemisessä.<sup>119</sup>

Oikeustapauksissa työnantajamallin erityislaatuudelle on annettu jonkin verran painoarvoa, ei kuitenkaan siinä määrin, että työnantaja olisi välttynyt korvausvelvollisuudelta. Korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa tapauksessa,<sup>120</sup> jossa työnantaja oli päättänyt työsuhteen ilman varoitusta perusteinaan muun muassa vaitiolovelvollisuuden rikkominen, tietokoneen käyttö työajalla muihin kuin työnantajan määrittelemiin tehtäviin, työntekijän harjoittama työvuorojen uudelleenjärjestely sekä epäkunnioittava käytös. Hovioikeuden mukaan työntekijän rikkeitä ei voitu katsoa niin vakaviksi, ettei työnantajalta olisi kohtuudella voitu edellyttää työsuhteen jatkamista, mutta se totesi kuitenkin, että ”(T)ösuhteen luonnetta ja työolosuhteita vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaisena avustajana voidaan pitää sellaisina, että työntekijän käyttäytymiselle työnantajaansa kohtaan voidaan asettaa tiukempia edellytyksiä kuin tavanomaisessa työsuhteessa.” Työnantaja velvoitettiin maksamaan neljän kuukauden palkkaa vastaava korvaus sekä kaksi kolmasosaa työntekijän oikeudenkäyntikuluista.

---

<sup>118</sup> THO S 05/2765, 10.7.2006; RHO S 06/1022, 23.11.2007; THO S 10/1960, 19.9.2011; RHO S 11/473, 10.7.2012.

<sup>119</sup> *Alatainio – Kumpuvuori*, 2014, s. 23-24.

<sup>120</sup> KO S2012/719, 26.4.2013; RHO S 11/473, 10.7.2012.

Olosuhteiltaan samantyyliisessä tapauksessa hovioikeus päätyi työnantajan kannalta myönteisempään ratkaisuun.<sup>121</sup> Tapauksessa työntekijä oli laiminlyönyt todelliset työtehtävänsä setviessään omia ongelmiaan pitkälti koko työaikansa ajan. Tämän johdosta työnantaja menetti luottamuksensa työntekijään, ja hän oli oikeutettu päättämään työsuhteen ilman varoitusta. Perustelujen mukaan keskeistä oli se, että työntekijän menettely oli kestänyt pitkän aikaa, jolloin lopulta tämän toiminta saavutti niin sanotun päätepisteen, jonka jälkeen työnantaja ei ollut enää velvollinen antamaan tilanteesta ainoastaan varoitusta. Kyseessä oli työsuhteen erityisluonne, joka vaatii tuomioistuimen mukaan tavallista vahvempaa luottamusta työsuhteen osapuolten välillä. Tällöin siis työnantajamallin katsottiin olevan työsuhteen päättämistilanteessa erityisessä roolissa, sillä tämän työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 5 momentin mukaisen tilanteen soveltaminen sinällään lienee aika poikkeuksellista.

Kolmannessa tapauksessa työnantajamallin voidaan katsoa vaikuttaneen korvaussumman suuruuteen. Tapauksessa<sup>122</sup> työntekijä oli pian työsuhteen alkamisen jälkeen toimittanut sairauslomatoistuksen palkanlaskijalle työnantajan sijaan. Lisäksi tämä oli kieltäytynyt viikonlopputyöstä ja jäänyt pian uudelleen sairauslomalle. Työnantaja oli merkinnyt työsuhteen päättyttyä työtodistukseen päättämissyysksi jatkuvan sairauslomalla olemisen. Hovioikeuden mukaan työnantajan todellinen motiivi työsuhteen purkamiselle oli epäily työntekijän sairauspoissaolojen perusteista eikä sairausloma sinänsä, joten se muutti käräjäoikeuden tuomiota yhdenvertaisuuslain rikkomuksen osalta. Lopulta työnantajan vastattavaksi jäivät oikeudenkäyntikulut 2000 euroa korkeineen ja korvaus aleni kahden kuukauden palkkaa vastaavasta summasta yhden kuukauden suuruiseksi.

#### 4.2 Heikomman suojasta

On selvää, että työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa kummankin osapuolen tulee noudattaa työlainsäädännön ja työehtosopimuksien määräämiä velvoitteita, eikä vammaisen työnantajan jatkuva työlainsäädännön vastainen toiminta ole missään määrin sallittua. Tätä ajatusta lienee haettu myös esitetystä oikeuskäytännöstä. On nostettava esiin vammaisen henkilön rooli sosiaalihuollon asiakkaana, jolloin kysymys työnantajamallista ei tulisi olla ainoastaan työoikeudellinen, koska lähtökohtaisesti kyse

---

<sup>121</sup> THO S 05/2765, 10.7.2006.

<sup>122</sup> THO S 10/1960, 19.9.2011.

on julkisen vallan turvaamasta välttämättömästä huolenpidosta, riittävästä sosiaalipalvelusta ja julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ei liene perusteltua poistaa lainsäädännöstä isännänvastuusäädöksiä eikä siten heikentää työntekijän asemaa, joka on nostettu esiin nimenomaan aiemmin mainitussa KHO:n ratkaisussa. Työntekijän suojeleminen ja aseman turvaaminen ovat itsestään selviä seikkoja, joita ei ole tarpeen kyseenalaistaa vaan suunnata näkökulma toisaalle. Oikeuskirjallisuuteen tukeutuen on todettava, että ”(v)ammaiset kuuluvat erityissuojelun tarpeessa olevien lasten ohella ryhmiin, joiden on vaikea puolustaa asemaansa kuntien toimintapolitiikan päätöksenteossa ja joiden tarvitsemien palvelujen turvaaminen subjektiivisina oikeuksina on erityisen perusteltua.”<sup>123</sup> Tuntuu tällöin arveluttavalta, että vammaisen henkilön oikeusturvan voi asettaa alttiiksi riskeille tällä tavoin. Asetelman perusteella voidaankin tulla siihen johtopäätökseen, että työoikeudellisin perustein työntekijä on niin sanotusti heikomman asemassa eli nauttii oikeusjärjestelmämme niin sanottua heikomman suojaa. Samoin myös sosiaalipalvelua saavan sosiaalihuollon asiakkaan asema heikomman suojaa nauttivana, ainakin suhteessa julkiseen valtaan, lienee tunnustettu sen perusteella, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta on säädetty ja vammaisten asemasta oikeuskirjallisuudessa todettu.

*Saarnilehto* on lausunut heikomman suojusta siten, että se on lainsäädännöllinen ajatustapa, joka on ohjannut tasoittamaan eriarvoisten sopijapuolten välejä säädännäisellä oikeudella.<sup>124</sup> *Talan* mukaan heikomman suoja on avoin käsite, jolla ei ole kiinteästi määriteltyä etukäteen tiedossa olevaa sisältöä, ja sillä voidaan kuvata suuntaa tai tavoitetta, johon pyritään esimerkiksi lainsäätäjän tai muun tahon toimesta.<sup>125</sup> Heikomman suojan on sanottu muodostuvan siinä tilanteessa, kun suojan kohteena on nimenomaisesti se sopijapuoli tai ryhmä, jonka on katsottu kykenevän hoitamaan huonosti etujaan sopimusta solmittaessa.<sup>126</sup>

Työnantajamallin kohdalla sosiaalihuollon asiakkuudesta aiheutuva heikomman suoja suhteessa julkiseen valtaan on työnantajalla, joka on kuitenkin asetettu rooliin, joka lähtökohtaisesti aina on heikomman osapuolen vastapuoli eli vahvemmassa asemassa.

---

<sup>123</sup> *Tuori – Kotkas*, 2008, s. 269.

<sup>124</sup> *Saarnilehto*, 1995, s. 226.

<sup>125</sup> *Tala*, 1993, s. 293.

<sup>126</sup> *Saarnilehto*, 1995, s. 202.

Herääkin kysymys siitä, missä määrin tällaista järjestelmää voidaan oikeudellisesta näkökulmasta katsoen ylläpitää, sillä työoikeudellista kuviota niin sanotuista heikommasta ja vahvemmassa osapuolesta ei lähtökohtaisesti ole syytä muuttaa, mutta se ei kuitenkaan ilmeisen perusteiden ole toimiva asetelma työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa. Tulee pohtia, seuraako tällainen sosiaalihuollon asiakkuudesta aiheutuva heikompi asema myös sosiaalipalvelusta johtuvaan yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen eli työsuhteeseen.

Oikeuskirjallisuuden perusteella on heikomman suojan kohdalla lähdetty yleistävään ratkaisuun, jonka mukaan sopimussuhteissa on aina heikompi osapuoli huolimatta siitä, minkälaisena sopimussuhteen konkreettiset, yksilökohtaiset olosuhteet näyttäytyvät. *Ämmälän* mukaan esimerkiksi työnantaja-aseman vahvuus suhteessa työntekijään on katsottu lähtökohtaiseksi siitäkin huolimatta, että kaikki työnantajat eivät ole samanlaisia tai samassa asemassa olevia suhteessa toisiinsa.<sup>127</sup> Tätä näkemystä ovat vahvistaneet myös aiemmin esitetyt korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, joissa laaja työnantajavastuu on asetettu lähtökohdaksi työnantajan sosiaalihuollon asiakkuudesta huolimatta. Ratkaisujen tasolla ei ole toisin sanoen pohdittu sosiaalihuollon asiakkuuden aiheuttamaa heikompaa asemaa suhteessa työntekijän suojeluun, vaan laaja työnantajavastuu ja työntekijän suojelu on nostettu korostettuun asemaan ilman punnintaa henkilökohtaisen avun työnantajamallin aiheuttamista erityislaatuista olosuhteista.

Toisaalta *Lehtinen* on pohtinut heikomman suojaan sisältyvää heikkoutta siten, että riittääkö sopijapuolen heikkous vai tuleeeko sopijapuolen olla lisäksi toista osapuolta heikompi. Hän on hylännyt ajatuksen sosiaalisessa siviilioikeudessa esitetystä niin kutsutusta yleisestä heikon suojasta, johon voisi katsoa rinnastuvan esimerkiksi sosiaalisesta asemasta tai vähävaraisuudesta aiheutuva heikko asema.<sup>128</sup> Sen sijaan heikkouden tulisi olla juridisesti arvioitua in casu heikkoutta, jota tulisi verrata suhteessa toiseen osapuoleen. Lähtökohtana tälle on se, että lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei hänen mukaansa ole ollut tyhjentävää määritelmää heikosta asemasta tai henkilöstä.<sup>129</sup> Hänen mukaansa heikomman suojan arvioinnin taustalla on sopimus, mutta arvioinnin tulee kohdistua sen osapuoliin eikä sopimukseen sinällään,

---

<sup>127</sup> *Ämmälä*, 1995, s. 244.

<sup>128</sup> Ks. esimerkiksi *Wilhelmsson, Thomas*: Social civilrätt. Vammala 1987.

<sup>129</sup> *Lehtinen*, 1995, s. 139.

sillä heikomman suojaa tarvitsee nimenomaan sopimuksen osapuoli. Hän kuitenkin toteaa, että todellisuudessa heikompana osapuolena on yleensä sosiaaliselta asemaltaan alempana oleva osapuoli, mutta määriteltäessä heikomman suojan tarvetta sosiaalinen asema on ainoastaan osakriteeri siinä.<sup>130</sup>

*Lehtisen* näkökulmaa pohdittaessa sosiaalinen asema eli työnantajamallin kohdalla sosiaalihuollon asiakkuus voisi olla peruste heikommalle asemalle, mutta sitä tulisi verrata toisen osapuolen niin kutsuttuun heikkouteen eli työntekijän heikomman suojaan. Tämän vertailun kannalta on kiistatonta, että työntekijän oikeuksia ei tule kaventaa ottaen huomioon esimerkiksi sen vahva pohja oikeusjärjestelmässämme sekä laajat vaikutukset työoikeuden alalla ylipäättänsä. Se ei kuitenkaan poista sitä erityissuojelun tarvetta, jota sosiaalihuollon asiakas sosiaalipalvelun seurauksena työnantajana toimiessaan väistämättä tarvitsee, ja nähdäkseni tällaisen kahden oikeushyvän välistä kollisiotilannetta tulisi pohtia työnantajamallia kehitettäessä. *Lehtisen* näkemys siitä, että heikomman suojaa arvioitaessa tulisi pohtia nimenomaan sopimuksen osapuolia eikä itse sopimusta, puoltaa osaltaan työnantajamallin mukaisen työnantajan asemaa. Tästä näkökulmasta katsoen sosiaalihuollon asiakkaan asema kaipaa erityistä tarkastelua työsuhteen osapuolena, vaikkakin tosiseikkana on se, että kyseessä on työsopimus, joka oikeustoimen puolesta sisältää lähtökohtaisesti suojan työntekijää kohtaan.

*Koskinen* on nostanut esiin sen, että vammaisen henkilön kohdalla kyseessä on eräänlainen pakollinen työnantajuus, ja isännänvastuu työnantajalle aiheutuneiden vahinkojen osalta tekee vastuusta kohtuuttoman ja jopa asiattoman.<sup>131</sup> Tällaisen niin kutsutun pakollisen työnantajuuden näkökulmasta asiaa voidaan tarkastella yhtäältä siten, että työnantajuus on pakollista, koska siihen päätyy saadakseen henkilökohtaista apua eli välttämätöntä huolenpitoa, ja toisaalta siten, että siihen päädyttyäessä vammaisella henkilöllä ei ole mahdollisuutta viime kädessä kieltäytyä tai lopettaa työnantajuutta muutoin kuin koko henkilökohtaisesta avusta pidättäytymällä.

Kahden perusoikeuden välisessä kollisiossa tulee punnita näitä kahta perusoikeutta ja niiden suhdetta toisiinsa, ja lopputuloksena tulisi olla ratkaisu, joka olisi kummankin oikeuden kannalta mahdollisimman tasapainoinen ratkaisu. Tällaisessa

---

<sup>130</sup> *Lehtinen*, 1995, s. 144.

<sup>131</sup> *Koskinen*, 2014, s. 32.

punnintatilanteessa korostuvat juuri perusoikeuskentällä vaikuttavat periaatteet.<sup>132</sup> Työnantajamalliin liittyvä kollisiotilanne työntekijän suojelun ja sosiaalihuollon asiakkaan aseman turvaamisen välillä tulisi siten yrittää ratkaista esimerkiksi tällaisen punninnan avulla.

#### 4.3 Yksilön vastuun korostaminen

Työsuhteen luonne oikeudellisena sopimuksena on hyvin dynaaminen ja laaja kokonaisuus, joka vaatii reagointia myös nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Yksi tällainen käytännön esimerkki voisi olla tilanne, jossa työntekijä sairastuu äkillisesti eikä pääse suorittamaan työvuoroaan. Kuten lainvalmisteluasiakirjoista käy ilmi, avunsaaja voi jäädä tällaisissa tilanteissa liikuntakyvyttömänä kotiinsa tai hänen henkensä voi olla vaarassa, jos henkilökohtaisen avun avustajajärjestelyt eivät toimi myös poikkeustilanteissa.<sup>133</sup> Työnantaja voisi olla tässä tilanteessa esimerkiksi kotona heräämässä aamulla ja tarvita välttämätöntä apua suorittaakseen jokapäiväiset aamutoimensa.

Työnantajamallin sijaisasioihin ei ole olemassa yhtä säänneltyä toimintamallia,<sup>134</sup> vaan toimintamallit vaihtelevat kunnittain ja useimmiten myös tapauksittain. Työoikeudellisesti katsoen työnantajan tulisi huolehtia, että tällä on niin kutsuttu sijaisreservi, jonka avulla hän saa korvattua työntekijän poissaolon. Reaalitilanne on kuitenkin se, että vammaisen avunsaaja tarvitsee välttämätöntä apua välittömästi, ja kunnan tulisi sosiaalipalvelun järjestäjänä huolehtia sen toimivuudesta myös käytännön tasolla. Perustuslain turvaaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän huolenpidon tarve ei lopu poikkeustilanteissakaan; päinvastoin sen voidaan nähdäkseni katsoa jopa korostuvan poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa. Ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä on painotettu kunnan järjestämis- ja valvontavastuuta myös palvelun keskeytys- ja häiriötilanteissa.<sup>135</sup>

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi on otettu kantaa muun muassa sijaisjärjestelyihin. Sen mukaan työnantaja voisi palkata omaisen tai muun läheisen henkilön avustajaksi äkillisessä avutarpeessa eli esimerkiksi silloin, kun

---

<sup>132</sup> *Viljanen*, 2001, s. 12-13.

<sup>133</sup> Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 18.

<sup>134</sup> Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 18-19.

<sup>135</sup> AOA 3425/4/12, 1.7.2013.

vakituinen avustaja sairastuu tai hänen työsuhteensa päättyy. Tällöin on nähty olevan erityisen painava syy turvautua omaisen tai muun lähiomaisen apuun avustajana, muutoinhan avustajana ei voi toimia työnantajan omaisen tai muu läheinen henkilö.<sup>136</sup> Esimerkin kuvitteellisessa tilanteessa vammaisen avunsaaja voisi pyytää omaistaan tai läheistään sijaistamaan avustajaansa, mutta tässäkin tapauksessa heidän olisi solmittava työsuhde ja noudattaa sen aiheuttamia työoikeudellisia seikkoja, jotta työoikeudelliset velvoitteet täyttyisivät. Toinen vaihtoehto hallituksen esityksen perusteella on tilapäinen palvelusetelin saaminen, jota avunsaaja voisi käyttää sijaista varten.<sup>137</sup> Käytännön tasolla tällaisen setelin myöntäminen lienee omanlaisensa prosessi eikä se edelleenkään poista esimerkin kuvitteellista ongelmaa avustajan puuttumisesta välttämättömien askareiden suorittamiseen sanamuodon mukaisesti välittömästi esimerkinomaisesti aamulla herätessä.

Aiheeseen liittyy myös luottamuksensuojan periaate. Sen keskeinen sisältö kiteytyy siihen, että hallinnossa asioivan yksilön suoja tunnustetaan suhteessa julkiseen valtaan, eli hallinnossa asioiva voi luottaa siihen, että toiminta on oikeellista, virheetöntä ja pysyvää.<sup>138</sup> Hallituksen esityksen mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla. Luottamuksensuojan arviointi perustuu vallitseviin olosuhteisiin eli tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.<sup>139</sup> Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa avunsaajalla on oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia sen suhteen, että hän saa tarvitsemaansa välttämätöntä huolenpitoa myös työntekijän sairastumisen kaltaisissa poikkeustilanteissa. Hallintolain esitöissä on nostettu esiin luottamuksensuojan periaatteen merkitys myös viranomaisten toiminnan odottamattomien muutosten yhteydessä.<sup>140</sup>

Työnantajamallin kohdalla mielenkiintoista on se, että työntekijän sairastumisen eli sijaistarpeen kohdalla odottamaton muutos tapahtuu nimenomaan työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa työnantajan ja työntekijän välillä. Tällöin kunnan vastuu sosiaalipalvelun järjestämisestä ja ennen kaikkea toimeenpanosta käytännössä jää edelleenkin epäselväksi. Yksilön vastuun ja julkisen vallan järjestämisvastuun välistä

---

<sup>136</sup> HE 166/2008 vp, s. 33.

<sup>137</sup> HE 166/2008 vp, s. 32.

<sup>138</sup> HE 72/2002 vp, s. 55-56.

<sup>139</sup> HE 72/2002 vp, s. 55-56.

<sup>140</sup> HE 72/2002 vp, s. 55-56.



suhdetta ei ole nähdäkseen tutkittu oikeustieteellisessä tutkimuksessa kovin laajasti, mutta kyseisen asetelman ymmärtäminen lienee relevanttia tässä yhteydessä. THL:n asiantuntijaryhmän mukaan asiakkaan oikeuksien kiinnittäminen hänen omaan toimintaansa on asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallista, ja jopa oikeusjärjestelmän perusteiden vastaista, jos henkilö ei ole kykenevä puolustamaan oikeuksiaan tai hoitamaan asioitaan.<sup>141</sup>

*Uotin* mukaan pohjoismainen oikeusvaltiokäsitys on perinteisesti korostanut faktisen vapauden toteutumista,<sup>142</sup> ja nähdäkseen henkilökohtaisen avun voidaan katsoa olevan sosiaalipalvelun lisäksi väline henkilökohtaisen vapauden toteutumiseen. Oikeuskirjallisuuden perusteella tulee todeta, että henkilökohtainen vapaus ei toteudu, jos sen toteuttamiseksi ei ryhdytä positiivisiin toimiin, eli vammais-oikeuskontekstissa oikeuksien turvaamisen ei tulisi jäädä pelkästään niin kutsuttuun negatiiviseen oikeuksien suojeluun vaan julkisen vallan tulee turvautua myös niin kutsuttuihin positiivisiin toimiin oikeuksien toteuttamiseksi.<sup>143</sup> *Alatainio* ja *Kumpuvuori* ovat tutkimuksessaan todenneet, että yksilön vastuun korostaminen saattaa johtaa perus- ja ihmisoikeusongelmiin, jos julkisen vallan järjestämisvastuu jää unohtuiksi.<sup>144</sup>

Tällainen ajatus julkisen vallan toimista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta pohjautuu eittämättä perustuslain 22 §:ään, jossa säädetään nimenomaisesti julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta. Kuten *Viljanen* on todennut, julkisen vallan turvaamisvelvollisuus ei ole enää perusoikeusuudistuksen jälkeen ollut ainoastaan niin kutsuttua kunnioittamisvelvollisuutta, vaan sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseksi.<sup>145</sup> Turvaamisvelvollisuuden suhteen ei ole säädetty nimenomaisia keinoja sen toteuttamiseksi, vaan keinovalikoimaa tulee hyödyntää kussakin tilanteessa sen vaatimalla tavalla, mutta esimerkiksi perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön sekä taloudellisten voimavarojen oikeanlaisen kohdentamisen avulla turvaamisvelvoitteen tavoitteisiin tulisi päästä. Tämän tulisi ulottua myös yksityisten välisiin suhteisiin.<sup>146</sup> Työnantajamalliin soveltaen tulisi arvioida, onko vammaispalvelulain säännökset työnantajamalliin liittyen edellä

---

<sup>141</sup> THL, 2011, s. 32.

<sup>142</sup> *Uoti*, 2003, s. 159.

<sup>143</sup> *O'Conneide*, 2009, s. 170 ja *Alatainio – Kumpuvuori*, 2014, s. 8.

<sup>144</sup> *Alatainio – Kumpuvuori*, 2014, s. 8.

<sup>145</sup> *Viljanen*, 2001, s. 9-11.

<sup>146</sup> HE 309/1993 vp, s. 75.

mainitun tasolla sekä vammaisen avunsaajan ja kunnan suhdetta että työsuhteen osapuolia silmällä pitäen.

Pitäisin kiinni siitä ajatuksesta, että viimekätinen vastuu välttämättömän huolenpidon ja riittävän sosiaalipalvelun toteutumisesta on kunnalla sijaistavan työntekijän edellyttämässä tilanteessa huolimatta siitä, että vammaisen avunsaaja itse on asetettu käytännön toimivuudesta vastuuseen. Edellä kuvattu ajatus henkilökohtaisen vapauden toteutumisesta henkilökohtaisen avun avulla julkisen vallan järjestämänä on sinällään sovellettavissa koko työnantajamallin toimintaan ja ongelmiin yleisestikin. Nähdäkseni vammaispalvelulain säännökset ovat tässä suhteessa riittämättömät, koska kunnan täsmällistä velvollisuutta vastata henkilökohtaisen avun toteutumisesta esimerkiksi avustajan sairastumista vastaavissa tilanteissa ei ole kirjattu lakiin.

#### 4.4 Alaikäinen työnantajana

Sekä omien selvityksieni että lähteiden perusteella on ilmennyt tilanteita, joissa alaikäinen henkilö on asetettu henkilökohtaisen avun työnantajamallin mukaiseksi työnantajaksi.<sup>147</sup> Muun muassa lain holhustoimesta ((442/1999, myöhempänä holhustoimilaki) mukaan alaikäinen henkilö on vajaavaltainen ja henkilö voi myös täysi-ikäisenä olla vajaavaltainen esimerkiksi vaikeavammaisuuden tai muun syyn perusteella. Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa on käyty runsaasti keskustelua alaikäisen henkilön työskentelystä eli että alaikäinen henkilö on työntekijänä. Työlainsäädännön lain nuorista työntekijöistä (998/1993) perusteella voidaan katsoa, että 15-vuotias voi itse solmia työsopimuksen ja ryhtyä työntekijäksi. Vastaavaa keskustelua ei ole käyty työnantajuuden kohdalla; syynä lienee se, että tällainen tilanne ei useinkaan käytännössä ole tarpeen eikä siten toteudu.

Omien selvityksieni perusteella on käynyt ilmi, että työnantajamallissa vajaavaltaisen henkilön edunvalvoja eli esimerkiksi huoltaja tai lähiomainen niin sanotusti hoitaa työnantajan tehtäviä henkilön puolesta. Tämä on voitu tehdä niin, että työnantajaksi on asetettu vajaavaltaisen edunvalvoja, mikä sinällään on oikeudellisesti hahmotettavissa, mutta herättää kysymyksiä yhtäältä siitä, onko kohtuullista asettaa työsuhteen ulkopuolinen henkilö työnantajavastuisiin, ja toisaalta siitä, missä määrin

---

<sup>147</sup> Ks. myös Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 20-21.

henkilökohtaista apua saavan henkilön itsemääräämisoikeus toteutuu tällaisessa järjestelyssä. Toinen vaihtoehto käytännön kentällä on ollut se, että näennäisesti vajaavaltainen on itse työnantaja, mutta edunvalvoja tai muu henkilö hoitaa työnantajalle kuuluvat tehtävät epävirallisesti. Tämän vaihtoehdon kohdalla kyseenalaista on yhtäältä vajaavaltaisen avunsaajan ja tehtäviä hoitavan henkilön oikeudelliset asemat ja toisaalta näiden suhde toisiinsa suhteessa työsuhteeseen.

Sosiaalihuoltolain 5 §:ssä ja asiakaslain 10 §:ssä on säädetty alaikäisen henkilön asemasta sosiaalihuollossa. Lapsen iänmukainen kehitystaso tulee ottaa huomioon tämän mielipiteitä selvitettäessä ja tämän etu kaikissa sosiaalihuollon toimissa. Toimenpiteiden ja menettelyratkaisujen tulee edistää muun muassa tasapainoista kehitystä ja hyvinvointia, huolenpitoa sekä koskemattomuutta ja itsenäistymistä. On merkille pantavaa, että vammaispalvelulain muuttamisen yhteydessä vuosina 2008-2009 ei käyty merkittävää keskustelua siitä, miten alaikäisen henkilön työnantajuuteen suhtaudutaan. Sen toteutuminen käytännössä lienee kuitenkin hyväksytty seuraavan hallituksen esityksen kohdan perusteella: ”(a)vustajan työnantajana toiminen aiheuttaa helposti jääviys- ja ristiriitatilanteita, jos kysymyksessä on perheen sisäinen työsuhde. Vajaavaltaiten henkilöiden kohdalla ongelmat liittyvät myös edunvalvontasuhteesta aiheutuviin tilanteisiin, jos vajaavaltaisen vaikeavammaisen henkilön huoltaja tai edunvalvojana toimiva omainen samalla tulisi työsuhteeseen päämiehensä kanssa.”<sup>148</sup>

Seuraavaa uudistusta suunniteltaessa vuosina 2014-2015 muun muassa Valastöryryhmän loppuraportissa on laadittu ehdotuksia työnantajamallin sisältöön. Ehdotuksessa on pohdittu alaikäisen työnantajan asemaa ja oikeudellista perusteltavuutta, mutta nähdäkseni hieman huterin perustein. Alaikäisen työnantajuutta on pohdittu perusteluissa seuraavalla tavalla: ”Työoikeuden kannalta työnantajakelpoisuuden on katsottu alkavan 15-vuotiaana, vaikka selvää lakisäännöstä ei ole. Raja johdetaan nuorista työntekijöistä annetusta laista (998/1993), jossa säädetään 15 ikävuoden raja työsopimuksen tekoon työntekijänä. Näin 15 vuotta täyttänyt vammaisen henkilö voisi itse toimia työnantajana, jos sen katsottaisiin olevan hänen etunsa mukaista.”<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> HE 166/2008 vp, s. 33.

<sup>149</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 117.

Työnantajakelpoisuuden johtaminen 15 ikävuoden rajaan on perusteltu lailla nuorista työntekijöistä, jossa työntekijäksi voidaan katsoa soveltuvan 15-vuotiaasta alkaen. Tällainen perustelu ei sinällään tunnu olevan oikeudellisesti relevantti ja herättää kysymyksiä oikeudellisen päättelyketjun kestävyydestä. *Koskinen* on lausunnossaan todennut, että työnantajuuden alaikäraja tulisi tarkastella holhoustoimilain ja lain elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) perusteella, eikä siten lain nuorista työntekijöistä perusteella, sillä kyseisellä laeilla on eri funktio. Nuorelle työntekijälle on mahdollistettu käytännön tarpeisiin liittyen työskentely vajaavaltaisena, kun taas vastaavaa tarvetta ei ole esiintynyt työnantajuuden osalta; ainakaan ennen työnantajamallista syntyneitä keskustelua.<sup>150</sup>

Holhoustoimilain 23-28 §:n perusteella vajaavaltaisella eli alle 18-vuotiaalla tai täysi-ikäisellä vajaavaltaiseksi julistetulla henkilöllä ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan tai tehdä sopimuksia tai oikeustoimia muutoin kuin silloin, kun oikeustoimen voidaan katsoa olevan tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen. Vajaavaltaisen henkilön edunvalvoja voi antaa suostumuksensa tätä merkittävimpien oikeustoimien toteutumiseksi. Laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta säädetään 6 §:n mukaisesti niin, että lähtökohtaisesti työnantajan tulee hallita itseään ja omaisuuttaan, mutta tämän estämättä vajaavaltainen voi harjoittaa elinkeinoa edunvalvojan suostumuksella.

Voidaan siten katsoa, että lähtökohtaisesti työnantajuus edellyttää täysi-ikäisyyttä sen ollessa tavanomaista ja merkitykseltään vähäistä oikeustointia merkittävämpi seikka ellei laissa toisin ole säädetty, mutta että vajaavaltaisen työnantajuus voi olla mahdollista edunvalvojan suostumuksella. Valas-työryhmän loppuraportissa ei ole myöskään pohdittu sitä, onko työnantaja-asema tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen oikeustoimi vai ei, eikä oteta painavana seikkana huomioon sitä, että 15-vuotiaan ryhtymisestä työnantajaksi ei ole säädetty lailla.

Työnantaja-aseman vastuullisuuteen vedoten eli muun muassa laajahkon vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun valossa voisi olla perusteltua olettaa, että työnantajaksi ryhtyminen ei olisi holhoustoimilain tarkoittama tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen oikeustoimi. Nähdäkseni tällaisen näkökulman omaksuminen on perusteltua, sillä tässä tutkielmassa esitellyt oikeustapaukset, jotka pohjautuvat vahvasti laajan työnantajavastuun toteutumiseen, asettavat työnantajamallin mukaisen

---

<sup>150</sup> *Koskinen*, 2015, s. 1-3.

työnantajan samalle tasolle muiden työnantajien kanssa huolimatta sosiaalihuollon asiakkaan roolista ja kunnan vastuusta. Huomion arvoista on pohtia myös sitä, että jos työnantajaksi ryhtyminen ei ole tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen oikeustoimi, tulisiko siitä tällöin säätää lailla siten kuin holhoustoimilaissa on säädetty.

Nykyisellään nuorien työntekijöiden kohdalla on säädetty täysi-ikäisyyden pääsäännöstä poikkeavasti eli 15-vuotias voi solmia itse työsopimuksen. Vastaavaa poikkeusta ei ole säädetty laissa työnantajan kohdalla, mikä *Koskinen* mukaan johtaisi merkittävään lainsäädännölliseen uudistukseen ja siviilioikeudellisesti katsottuna todella suureen muutokseen, jos aiemmin esitetty uudistusehdotus toteutuisi ja mahdollistaisi siten 15-vuotiaiden henkilöiden ryhtyä työnantajiksi.<sup>151</sup> *Koskinen* ei sinällään ota kantaa siihen, onko tarkoituksenmukaista asettaa 15-vuotias työnantajaksi työnantajamallissa, mutta hän suhtautuu kriittisesti ajatukseen siitä, että kyseinen ikäraja voitaisiin johtaa rinnastaen 15-vuotiaan oikeus solmia työsopimus ja ryhtyä työntekijäksi. Lainvalmistelutasolla tulisi siten riittävästi selvittää alaikäisen työnantajuuteen liittyviä seikkoja, sillä hänen nähdäkseen kyseisellä ehdotuksella olisi vaikutuksia myös holhoustoimilain ja lain nuoresta työntekijästä sisältöön.<sup>152</sup>

Työnantajana toimimisen legitiimiyden lisäksi esiin nousee kysymys työnjohto-oikeudesta alaikäisen työnantajan ja tämän edunvalvojan välillä. Kuten aiemmin on mainittu, itsemääräämisoikeus on työnantajamallin ydinajatus ja kantava elementti, ja Valas-työryhmän loppuraporttissakin on todettu sen turvaamisen tärkeys myös alaikäisen henkilön kohdalla. Valas-työryhmän loppuraportin mukaan työnjohto-oikeus tulisi jakaa näiden kahden tekijän välillä tai toisin sanoen sen tulisi olla näiden kahden tekijän yhteinen.<sup>153</sup> Kuten *Koskinen* on lausunnossaan todennut, näitä kahta termiä, työnjohto-oikeuden jakaminen ja yhteinen työnjohto-oikeus, ei tulisi sekoittaa keskenään eikä aihetta tarvitsisi lähestyä työoikeuden näkökulmasta näiden kahden termin avulla, vaan lähteä holhoustoimilain säännöksistä.<sup>154</sup> Näin vajaavaltainen ja tämän edunvalvoja hoitaisivat työnantajuutta yhdessä aivan kuten muutakin oikeustointa, vaikkakin tällainen kuvio herättää väistämättä kysymyksiä esimerkiksi työntekijän asemasta.

---

<sup>151</sup> *Koskinen*, 2015, s. 2.

<sup>152</sup> *Koskinen*, 2015, s. 3.

<sup>153</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 118.

<sup>154</sup> *Koskinen*, 2015, s. 4-7.

Työntekijän saattaisi olla hankala hahmottaa, kumman työnjohto-oikeutta hänen tulisi noudattaa silloin, kun vajaavaltaisen ja edunvalvojan mielipiteet eroavaisivat toisistaan. Vajaavaltaisen ja edunvalvojan välisten kollisioiden kohdalla *Koskinen* on todennut, että edunvalvojan asema korostuu, jos kyseessä on vajaavaltainen elinkeinonharjoittaja ja ulkopuolinen työntekijä.<sup>155</sup> Tällöin hänen mukaansa edunvalvoja on viimekätinen turva työntekijälle, sillä tämä on ainoa rikosoikeudellisessa vastuussa oleva työnjohto-oikeuden käyttäjä, eikä työnjohto-oikeuden käyttäminen voi olla aidosti kummankin yhteinen, jos vajaavaltainen on alle 15-vuotias ja siten rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolella.<sup>156</sup>

Nähdäkseni tällainen tulkinta, joka sinällään on oikeudellisesti perusteltu ja hyväksyttävä, herättää kuitenkin työnantajamallin kohdalla kysymyksiä itsemääräämisoikeuden todellisesta toteutumisesta. Vajaavaltaisen työnantajan ja tämän edunvalvojan välisessä kollisiossa vajaavaltaisen itsemääräämisoikeus saattaa jäädä toteutumatta, jos viime kädessä edunvalvojan tahto on ratkaiseva vaikkakin tämän on otettava huomioon vajaavaltaisen tahto siinä määrin kuin on mahdollista. Itsemääräämisoikeuden perusta on kuitenkin vankkumaton, mutta alaikäisen itsemääräämisoikeuden laajuuteen vaikuttavat hänen ikänsä ja kehitystasonsa, jolloin edunvalvojan asema mitä ilmeisimmin korostuu. Oikeuskirjallisuudenkin perusteella voidaan todeta, että itsemääräämisoikeus kuuluu päämiehelle itselleen ja edunvalvoja on velvollinen huolehtimaan oikeuksien toteutumisesta päämiehensä kohdalla.<sup>157</sup>

Jos työnantajamallin mukaista työnantajuutta lähdetään käsittelemään elinkeinonharjoittamiseen liittyvien säädösten näkökulmasta, herää edelleen kysymys holhoustoimilain 34 §:ään sisältyvästä kohdasta viisi, jonka mukaan edunvalvoja ei saa ilman holhousviranomaisen lupaa ryhtyä harjoittamaan elinkeinoa päämiehensä lukuun. Tällöin aktualisoituu kysymys siitä, kumpi edunvalvontasuhteen osapuolista toimii työsuhteessa työnantajana, ja minkälainen rooli osapuolilla on todellisuudessa suhteessa työsuhteeseen. Se, minkälainen rooli holhoustoimilain kyseisellä säännöksellä on työnantajamallin työnantaja-käsitteelle, lienee vaikeasti ratkaistava kuvio, joka kaippaa väistämättä lisäselvitystä.

---

<sup>155</sup> *Koskinen*, 2015, s. 6. Ks. myös laki elinkeinonharjoittamisen oikeudesta 6 § ja laki holhoustoimesta 23-28 §.

<sup>156</sup> *Koskinen*, 2015, s. 6.

<sup>157</sup> *Tornberg*, 2008, s. 33.

Nykyisellään alaikäisen toimista työnantajamallin mukaisena työnantajana eikä toisen henkilön asettamista työnantajaksi henkilökohtaisen avun saajan puolesta ole säännelty millään tasolla laissa. Lainvalmisteluasiakirjoistakaan ei ole tulkittavissa selkeää linjaa. Tällainen oikeudellisesti epäselvä tilanne on omiaan aiheuttamaan ongelmia käytännön tasolla työnantajamallin toimivuudessa ja se saattaa aiheuttaa myös seuraavan käsiteltävän aiheen, yhdenvertaisuuden, kannalta ongelmallisia tilanteita siinä suhteessa, että käytännöt voivat vaihdella tapauksittain ja alueittain.

## 5 SUOSTUMUS JA ISÄNNÄNVASTUU YHDENVERTAISUUDEN VALOSSA

### 5.1 Syrjintäperuste vammaisuuden perusteella

Ongelmat työnantajamallissa linkittyvät osittain sekä lainsäädäntöön että sen toimeenpanoon, ja näitä mahdollisia ongelmakohtia on tunnistettu jo lainvalmistelutasolla kun henkilökohtainen apu päätettiin muuttaa subjektiiviseksi oikeudeksi. Uudistuksen tiedottamiseen, kouluttamiseen ja ohjaukseen haluttiin panostaa, jotta käytännön asiakastyössä tulkintalinjat olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset ja lainsisältöiset. Tätä haluttiin toteuttaa muun muassa tekemällä yhteistyötä monen tahon kesken, jotta tulkintasuositukset saataisiin samansisältöisiksi. Tästäkin huolimatta hyväksyttiin sen todennäköisyys, että tiettyjä asioita tultaisiin määrittelemään mitä luultavimmin tuomioistuimen ja ylimpien lainvalvojien toimesta varsinkin lain voimaantulon alkuaikoina.<sup>158</sup>

Yhdenvertaisuuskysymystä voidaan hahmotella kahteen suuntaan. Lähtökohtana ja yleisen keskustelun kohteena on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus suhteessa muihin väestöryhmiin, esimerkiksi henkilöihin, joilla ei ole vammaa. Tämän lisäksi on keskeistä oivaltaa vammaisten henkilöiden keskinäinen yhdenvertaisuustematiikka, jossa ajatuksena on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus suhteessa toisiinsa. Tätä tavoitetta on painotettu muun muassa hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi, jonka mukaan vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta pyritään edistämään sekä vammattomiin henkilöihin että vammaisten henkilöiden keskinäiseen yhdenvertaisuuteen nähden. Tällöin oikeus elää yhteisössä ja tehdä samanlaisia valintoja muiden kanssa asuinpaikasta ja vamman laadusta riippumatta toteutuisivat nykyistä paremmin.<sup>159</sup>

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi tiivistetään julkisen vallan velvollisuus järjestää riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja toisaalta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen siten, että välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaalipalveluiden lisäksi muut perusoikeussäännökset osaltaan määrittelevät sitä tapaa, miten julkisen vallan on järjestettävä sosiaalipalvelut. Näistä perusoikeussäännöksistä yksi on perustuslain 6 § yhdenvertaisuuteen ja

---

<sup>158</sup> HE 166/2008 vp, s. 22.

<sup>159</sup> HE 166/2008 vp, s. 13 ja 15.



syrjinnänkieltoon liittyen sekä 7 § oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen liittyen.<sup>160</sup> Nähdäkseen tällöin esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutuminen on yksi edellytys riittävälle sosiaalipalvelulle ja välttämättömälle huolenpidolle eli tässä tapauksessa työnantajamallille.

Vuonna 2015 voimaan astunut uusi yhdenvertaisuuslaki (1326/2014) vahvistaa syrjinnän suojaa aiempaa enemmän<sup>161</sup> ja on siten keskeisessä osassa niin sanotun vammaislainsäädännön kannalta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan syrjintä vammaisuuden perusteella on kiellettyä ja kiellon piiriin sisältyvät välillinen ja välitön syrjintä, häirintä ja kohtuullisten mukautusten epääminen sekä syrjivä käytäntö, ohje tai kehoitus. Nykyisin kunnat ovat velvollisia laatimaan yhdenvertaisuussuunnitelman myös vammaisten henkilöiden osalta lain 5 §:n mukaisesti.

Yhdenvertaisuuskysymyksen kohdalla on keskeistä sivuta hyvän hallinnon perusteita suhteessa työnantajamalliin liittyvään yhdenvertaisuusongelmaan. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että viranomaisten toiminnalle tulee asettaa laadulliset vähimmäisvaatimukset.<sup>162</sup> Hyvän hallinnon lähtökohdat nojautuvat lähtökohtaisesti viranomaisten harkintavallan rajojen määrittelyyn, eli missä kulkee harkintavallan rajat suhteessa yksilöön. Yhdenvertaisuutta ja tasapuolisen kohtelun merkitystä on korostettu erityisesti silloin, kun viranomaiskäyttöä yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa.

Hallituksen esityksessä on korostettu, että tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava, että asiakkailta on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakisääteisistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>163</sup> Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien sekä niiden vaikutusten ja merkitysten selvittämisestä ymmärrettävällä tavalla asiakkaalle on säädetty sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:ssä.

Työnantajamallissa juuri sosiaalihuollon asiakkaan aseman, oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärtäminen lienee seikka, joka aiheuttaa ongelmia toimeenpanotasolla. Työnantajaksi asettaminen täyttäneen edellytyksen yksityisen oikeusasemaan kajoamisesta sen merkittävien oikeusvaikutusten perusteella, ja on

---

<sup>160</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

<sup>161</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 30.

<sup>162</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>163</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

ilmeistä, että vammaisen työnantajan tulisi olla erityisen tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan toimiessaan yksin työsuhteessa avustajaansa. Viranomaisen harkintavaltaa suhteessa yksilön oikeuksiin käytetään työnantajamallin kohdalla kunnan toimesta henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa, ja siten on keskeistä pohtia, onko yhdenvertaisuutta korostavaa harkintavaltaa käytetty oikein asetettaessa henkilökohtaisen avun saaja oikeudellisesti eriarvoiseen asemaan työnantajamallin oikeudellisen velvoittavuuden näkökulmasta katsoen.

Hallituksen esityksessä uudeksi hallintolaiksi on omaksuttu yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutus hallinnossa asioivien tasapuoliseen kohteluun. Sen mukaan yhdenvertaisuusperiaate perusoikeutena edellyttää viranomaisen soveltavan lakia kaikille samalla tavalla eli niin kuin laista ilmenee, mutta erikseen on yhdenvertaisuuslain 9 §:n positiivinen erityiskohtelu, johon turvaudutaan syrjinnän vaarassa olevan ryhmän tosiasiallisen tasavertaisuuden toteuttamiseksi. On olennaista, että erilainen kohtelu on perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.<sup>164</sup> Näiden suhdetta työnantajamallin sisällä esiintyvään eriarvoiseen kohteluun tulisi pohtia esimerkiksi siitä näkökulmasta, että olisiko työnantajamallin työsuhderiitojen osalta syytä antaa painoarvoa nimenomaan työnantajuuteen sosiaalihuollon asiakkaana ja siten arvioida laajan työnantajavastuun sijaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa positiivisen erityiskohtelun valossa.

Hallituksen esityksen lähtökohta siitä, että henkilökohtaisen avun järjestämistavan tulee tukea ja edistää vaikeavammaisen henkilön yhdenvertaista oikeutta elää yhteisössä sekä edesauttaa tätä tekemään samanlaisia valintoja kuin muutkin ihmiset,<sup>165</sup> näyttäytyy jokseenkin kyseenalaisesti työnantajamallin kentällä, vaikka tuon sisällön katsottiin kytkeytyvän nimenomaan riittävän sosiaalipalvelun sisältöön. Niin kutsuttu pakkotyönantajuus, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa 5.2, ei varsinaisesti tunnu täyttävän yhdenvertaisuuden edellytyksiä siinä määrin, kun vammaisen työnantajan on ilman suostumustaan ryhdyttävä työnantajaksi joutuen siten eriarvoiseen asemaan muiden järjestämistapojen piirissä oleviin avunsaajiin verrattaessa.

---

<sup>164</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>165</sup> HE 166/2008 vp, s. 31.

## 5.2 Suostumus työnantajamalliin

### 5.2.1 Avunsaajan omat mielipiteet ja toivomukset

Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaisesti sosiaalityöntekijän on ennen henkilökohtaisen avun päätöstä tehdessään kuultava vammaista henkilöä itseään. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus esittää mielipiteensä ja toivomuksensa henkilökohtaisen avun järjestämistavoista, mutta lopullisen päätöksen tekee kunnan viranomainen hänen puolestaan. Ongelmaksi saattaa muodostua se, että vammaisen henkilö ei välttämättä itse haluaisi ryhtyä työnantajamallin mukaiseksi työnantajaksi, mutta siitä huolimatta hänet voidaan asettaa kyseiseen malliin.

Vammaispalvelulain 8 d §:n mukaan henkilökohtainen apu voidaan järjestää kolmella tavalla: työnantajamallilla, kunnan palvelusetelin avulla jolloin ulkopuolinen yhteisö, esimerkiksi yritys, palkkaa hänelle henkilökohtaisen avustajan, sekä perinteisellä kunnan mallilla, jossa kunnan palkkaama tai ostopalveluna hankittu työntekijä toimii henkilökohtaisena avustajana. Useiden lähteiden kautta on käynyt ilmi, että useissa kunnissa ei ole tarjolla näitä kaikkia kolmea mallia vaan suuressa osassa kuntia työnantajamalli on ainoa vaihtoehto henkilökohtaisen avun saamiseksi.<sup>166</sup>

Tämän tutkielman kannalta kysymys suostumuksen puuttumisesta on kiinnostava sekä yhdenvertaisuusnäkökulmasta että muutoinkin sosiaalisten oikeuksien kannalta. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta katsoen tulisi pohtia, loukkaako työnantajamallin mukaisiksi työnantajiksi ryhtyneiden sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuutta se, että henkilökohtaisen avun järjestämistavoista kenties vastuullisin vaihtoehto ei edellytä suostumusta, ja se, että monessa kunnassa työnantajamalli on ainoa vaihtoehto henkilökohtaisen avun saamiseksi. Sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta katsoen herää kysymys siitä, miten sosiaaliset oikeudet toteutuvat, jos julkinen valta voi ilman sosiaalihuollon asiakkaan suostumusta velvoittaa tämän sitoutumaan yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen eli oikeustoimeen, jotta tämä saa henkilökohtaista apua eli välttämätöntä huolenpitoa. Suostumuksen liitännäiskohdat itsemääräämisoikeuden soveltamisalaan lienee selviä, ja kyseeseen tulevat myös julkisen vallan ja yksilön välinen suhde.

---

<sup>166</sup> STM raporteja ja muistioita 2015:21, s. 119 ja Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 22.

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi on kirjattu työnantajamallin edellytykseksi henkilökohtaisen avun saajan halu ja kyky toimia työnantajana avustajalleen. Tämä käsittää työntekijän opastamiseen ja esimiehelle kuuluviin työtehtäviin liittyvät seikat sekä työnantajavelvollisuuksien hoitamisen.<sup>167</sup> Vammaisella avunsaajalla tulee olla riittävät mahdollisuudet toimia työnantajana, ja tätä sopivuutta sosiaalityöntekijän tulee arvioida esimerkiksi vamman laadun perusteella eli onko avunsaajalla valmiuksia omaan elämänhallintaan ja päätöksentekoon.”<sup>168</sup> Henkilökohtaisen avun saajan halu on siten asetettu työnantajamallin edellytykseksi, mutta sen velvoittavaa roolia ei ole otettu huomioon lainsoveltamistilanteissa.

Omien mielipiteiden ja toivomusten ottamista huomioon itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi on korostettu ja tavoiteltu myös hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi. Sen mukaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta tulisi vahvistaa siten, että menettelytapasäännöksiä kehitetään ottamalla huomioon vammaisen henkilön mielipide, toivomukset, yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne palveluiden suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa.<sup>169</sup> Samoin on todettu esityksen tavoitteissa, joissa korostetaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista henkilökohtaisen avun järjestämistapaa valittaessa, itsenäisen elämän ja osallistumisen mahdollisuutta sekä tilannekohtaisen arvioinnin ja yksittäistapauksen olosuhteiden merkitystä.<sup>170</sup>

Näiden ohella on syytä ottaa huomioon henkilökohtaiseen vapauteen, yksityisyyden suojaan ja ylipäättänsä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyvät seikat. Henkilökohtaisen avun toteuttaminen tapahtunee erityisesti vammaisen työnantajan kotona, mikä yhtäältä tekee työsuhteesta erittäin intiimin ja toisaalta lähestyneen yksityisyyden suojan soveltamisalaa. Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi mainitaan juurikin nämä merkittävät seikat: ”(e)ryityisesti kun on kyse sellaisista palveluista tai tukitoimista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, olisi ensisijaisesti otettava huomioon vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta. Edellä tarkoitettuja tilanteita liittyy muun muassa henkilökohtaisen avun ja asumiseen

---

<sup>167</sup> HE 166/2008 vp, s. 31-32.

<sup>168</sup> HE 166/2008 vp, s. 32.

<sup>169</sup> HE 166/2008 vp, s. 15.

<sup>170</sup> HE 166/2008 vp, s. 31.

liittyvien palveluiden järjestämiseen.”<sup>171</sup> Kärjistetyksi tiivistäen voidaan pohtia, onko sosiaalihuollon asiakkaan ja tässä tapauksessa välttämätöntä huolenpitoa tarvitsevan henkilön nykyisellään kavennettava yksityisyyden suojaansa päästämällä henkilökohtainen avustaja kotiinsa ilman omaa haluaan saadakseen henkilökohtaista apua eli perustuslain turvaamaa välttämätöntä huolenpitoa.

Suostumuksen merkitystä voidaan analysoida myös henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden näkökulmasta. Ennen kuin lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, myöhempänä potilaslaki) säännökset suostumuksesta astuivat voimaan vuonna 1993, oikeuskirjallisuudessa vallitsevana kantana oli se, että suostumus on edellytyksenä ruumiilliseen koskemattomuuteen kajoavien hoitotoimenpiteiden lainmukaisuudelle.<sup>172</sup> Lakitasoisten säännösten puuttuminen suostumuksen edellyttämisestä ei siten ollut esteenä sille, etteikö potilailta olisi pitänyt saada suostumusta toimenpiteiden suorittamiseksi. Nähdäkseni tämän analogista soveltamista työnantajamallin kohdalle tulisi harkita, sillä yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen eli oikeustoimeen sitoutuminen lienee kajoavan yksilön oikeusasemaan merkittäväällä tavalla muun muassa painavien oikeudellisten velvoitteiden myötä.

Suostumuksen merkitystä voidaan analysoida siten, että työnantajamallin kannalta kahdessa merkittävässä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ratkaisevaan rooliin on noussut nimenomaan se, että vammaiselta työnantajalta edellytetään kykyä toimia työnantajana ja kykyä hoitaa siihen kuuluvat velvollisuudet. Tämän perusteella laaja työnantajavastuu on sellaisessa roolissa, että sosiaalihuollon asiakas on työsuhteeseen liittyvien epäkohtien seurauksena joutunut taloudellisiin vastuisiin. Työnantajalla ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta kieltäytyä työnantajuudesta sillä perusteella, ettei tämä itse katso olevansa kykeneväinen laajan työnantajavastuun edellyttämiin seikkoihin, vaan viime kädessä sosiaalihuollon työntekijä tekee asiassa päätöksen. Näen näiden seikkojen välillä merkittävän oikeudellisen ristiriidan.

Vertailun vuoksi voidaan tutkia lakia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009), jonka nojalla myös henkilökohtaista apua järjestetään palvelusetelin ollessa sen yksi järjestämistapa. Lain 6 § mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus kieltäytyä palvelusetelin käyttämisestä, jolloin kunnan velvollisuutena on ohjata asiakas

---

<sup>171</sup> HE 166/2008 vp, s. 25.

<sup>172</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 418-419.

palvelun piiriin muulla tavoin. Mainittakoon, että palvelusetelin avulla sosiaalihuollon asiakas hankkii yksityiseltä palveluntarjoajalta henkilökohtaisen avun, jolloin heidän välilleen muodostuu toimeksiantosuhde eikä työoikeudellisia velvoitteita sovelleta; vastuu on siis ohjattu pois sosiaalihuollon asiakkaalta itseltään. Nähdäkseni on hankalaa ymmärtää, miksi työnantajamallin kohdalla ei ole säädetty samoin ottaen huomioon työnantajamallin aiheuttama oikeudellinen velvoittavuus. Yhtenevän lainsäädännön näkökulmasta suostumuksen puuttuminen tuntuu kyseenalaiselta.

Valas-työryhmän loppuraportissa suostumuksen puuttumiseen liittyvät ongelmat on huomattu, ja sen uudistamishdotuksen mukaan työnantajamallin edellytykseksi tulisi säätää avunsaajan suostumus ja mahdollisuus peruuttaa se.<sup>173</sup> Tämän tutkielman kirjoittamisen aikana kyseinen lainsäädännön uudistamistyö on edelleen kesken. Problematiikka suostumuksen kohdalla liittyyne laajemminkin sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksiin, eli sen merkitys on syytä muistaa myös muutoin kuin yhdenvertaisuustematiikan yhteydessä. Voitaneen perustellusti väittää, että työnantajamalli saattaa pahimmillaan johtaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan vähittäiseen murentumiseen ainakin tässä suhteessa.

Suostumuksen puuttumisen ohella on nähdäkseni keskeistä kiinnittää huomiota suostumuksen peruuttamisen mahdollisuuteen. Kuten jo aiemmin on mainittu, työnantajuudesta aiheutuva käytännön vaiva voi selvitä työnantajamalliin ryhtyneelle työnantajalle vasta sen käytön alettua, esimerkiksi työsuhteeseen liittyvien ongelmakohtien ilmetessä. Tällöin olisi tärkeää, että työnantajamallin mukainen työnantaja voi myös peruuttaa suostumuksensa työnantajuuteen, jolloin henkilökohtaisen avun järjestämistapaa tulisi muuttaa. Tämä olisi perusteltua niin sosiaalihuollon asiakkaan kuin työntekijänkin aseman turvaamiseksi.

Suostumuksen peruuttamisen lisäksi on aiheellista pohtia esimerkiksi sitä, minkälainen suostumuksen tulee olla ja mihin faktoihin sen tulee perustua. Suostumus itsessään muotovaatimuksineen aiheuttaa perustavaa laatua olevan kysymyksen siitä, miten se tulee kokonaisuutena muodostaa ja säännellä. Aiemmin viitatusa potilaslain edellyttämästä suostumuksesta on todettu, että suostumus tulee antaa siten, että potilas ymmärtää riittävästi sen sisällön, se on annettu vapaaehtoisesti esimerkiksi ilman

---

<sup>173</sup> STM raporteja ja muistioita 2015:21, s. 119-120.

uhkausta hoidon lopettamisesta, ja että potilaalla on kyky antaa suostumus.<sup>174</sup> Näiden soveltamista työnantajamallin suostumukseen tulisi arvioni mukaan harkita siksi, että näitä kahta asiakokonaisuutta yhdistää liityntäkohta yksilön oikeudelliseen asemaan suhteessa julkisen valtaan.

Syy kuntien halukkuuteen painottaa työnantajamallin käyttöä lienee se tosiseikka, että työnantajamalli on edullisin tapa järjestää henkilökohtainen apu, ja kunnan rooli henkilökohtaisen avun käytännön järjestelyissä ja työsuhteessa on verrattain vähäinen. On arvioitu, että tällainen kustannusten karsiminen tai oikeuksien heikentäminen taloudellisin perustein on seikka, joka varmasti tulee perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.<sup>175</sup>

Nykytilanteessa, jossa YK:n vammaissopimus on äskettäin astunut voimaan, tulisi arvioida niin kutsutun pakkotyönantajuuden oikeutusta myös vammaissopimuksen säännösten valossa. Sen myötä itsemääräämisoikeudelle on annettu korostettu merkitys, jonka tulisi näkyä niin lainsäädännössä kuin sen soveltamisessa. *Alatainio* on artikkelissaan todennut, että työnantajana toimiminen vastoin omaa tahtoaan tai kykyä vastata työnantajalle kuuluvasta työnjohto- ja valvontavallasta ei yleensä kuitenkaan toteuta henkilökohtaisen avun tarkoitusta.<sup>176</sup>

### 5.2.2 Eriarvoinen tilanne kuntien välillä

Tämän hetkisessä sosiaaliturvajärjestelmässä kunnat vastaavat alueensa sosiaalipalveluista ja henkilökohtaisen avun toimintaympäristö on näin ollen kuntakohtainen. Kunnat päättävät henkilökohtaisen avun kolmesta järjestämistavasta jokaiselle sosiaalihuollon asiakkaalle sen, joka tämän elämäntilanteen ja olosuhteiden kannalta on parhaiten soveltuva. Tämä tilanne tulee muuttumaan tulevaisuudessa, kun kaavailtu sosiaali- ja terveydenhuollon suuri rakenteellinen muutos astuu voimaan ja muuttaa siten kuntakohtaisen palvelut suurempien aluekokonaisuuksien muodostamaksi kokonaisuudeksi.<sup>177</sup> Tällä lienee vaikutusta myös työnantajamallin alueelliseen jakautumiseen ja moniulotteisuuteen.

---

<sup>174</sup> *Tuori – Kotkas*, 2008, s. 424-425.

<sup>175</sup> [www.yle.fi](http://www.yle.fi): Entistä useampi vammaisen taistelee palveluistaan oikeudessa – ”Kunnat kokeilevat kepillä jäätä”.

<sup>176</sup> *Alatainio*, 2016, s. 49.

<sup>177</sup> <http://alueuudistus.fi/etusivu>

Nykyisellään sosiaalipalvelut ja tarkemmin rajattuna vammaispalvelut voidaan jakaa kahteen osaan sen mukaan, kuinka velvoittava kunnan järjestämismääräys on suhteessa taloudelliseen tilanteeseen. Yleisen järjestämismääräyksen piirissä ovat ne palvelut, jotka järjestetään kunnan taloudellisen tilanteen mukaan eli määrärahasidonnaisesti. Erityisen järjestämismääräyksen piiriin kuuluvat ne palvelut, jotka kunnan tulee järjestää taloudellisesta tilanteesta eli määrärahoista riippumatta; tällaiset palvelut ovat subjektiivisia oikeuksia.<sup>178</sup> Henkilökohtainen apu on subjektiivinen oikeus.<sup>179</sup>

Yleisen taloudellisen tilanteen siivittämänä on käynyt ilmi, että tietyissä kunnissa on omanlaisiaan toimintatapoja sen suhteen, miten järjestämistapa valitaan. Saatetaan esimerkiksi painottaa yhtä järjestämistapaa toista enemmän tai avunsaaminen ylipäättänsä saattaa olla alueellisesti vaihtelevaa.<sup>180</sup> Tällainen painotus ei kuitenkaan perustu lakitasoiseen käytäntöön vaan toimintatavat vaihtelevat kunnittain, mikä on riski yhdenvertaisuuden ja tasavertaisten mahdollisuuksien kannalta. Kuten hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi on todettu, ”(T)avoitteena on turvata vaikeavammaisten henkilöiden mahdollisuuksia yhdenvertaiseen elämään ja tasavertaiseen asemaan riippumatta asuinkunnan taloudellisesta tilanteesta.”<sup>181</sup> Tämän tulisi toteutua siten myös käytännön tasolla kunnittain. Kuntien omien soveltamisohjeiden ja toimintamallien rooli on mainittu jo hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi, jossa nostettiin esiin se tosiseikka, että kunnan viranomaisten tulisi tarkastaa menettelytapojaan ja käytännön työtä ohjaavia soveltamisohjeitaan, jotta henkilökohtaisen avun muutos subjektiiviseksi oikeudeksi ja siten yhä enemmän työnantajamalliin päätyminen onnistuisi käytännön tasolla. Henkilöstön kouluttautuminen asian tiimoilta nähtiin myös tärkeänä.<sup>182</sup>

Työnantajamallin säännösten vähäisyys ja tulkinnanvaraisuus liittyy väistämättä siihen, että yksittäisen sosiaalityöntekijän päätettävissä voidaan katsoa olevan lopulta koko työnantajamallin toimivuus käytännössä yksittäisen avunsaajan tasolla. Tällöin merkittävään rooliin nousee se, kuka sosiaalityöntekijä kenelläkin on, ja laajemmassa perspektiivissä minkä alueen piiriin sosiaalihuollon asiakas kuuluu. Tällaisesta yksittäisen sosiaalityöntekijän merkittävydestä on mainittu Heta-Liiton lausunnossa

---

<sup>178</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 244.

<sup>179</sup> HE 164/2014 vp, s. 28.

<sup>180</sup> YleUutiset: Avustajan saa tai sitten ei – vammaiset ovat epätasa-arvoisessa asemassa. 1.11.2016. <http://yle.fi/uutiset/3-9172696>.

<sup>181</sup> HE 166/2008 vp, s. 7.

<sup>182</sup> HE 166/2008 vp, s. 21.



vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista. Lausunnossa varoitetaan siitä, että yksittäistapauksien tasolla lakiin ei tulisi ottaa säännöstä siitä, mitä kuluja lainkohdan perusteella yksittäisen asiakkaan tapauksessa korvataan, koska tämä johtaa yksittäisen sosiaalityöntekijän kohtuuttoman suureen valtaan eli erilaisten käytäntöjen jatkumiseen eri kuntien välillä.<sup>183</sup>

Yksittäisen sosiaalihuollon viranhaltijan roolin korostumista on yritetty vähentää muun muassa kuntakohtaisten soveltamisohjeiden avulla. Tällöin kunta toimielimenä voi antaa soveltamis- ja tulkintaohjeita sellaisissa toimissa, joissa laki antaa valtuuden esimerkiksi tarveharkintaan.<sup>184</sup> Soveltamisohjeiden etuna on se, että se yhdenmukaistaa toimeenpanoa kunnan sisällä, mutta vastaavasti huonona puolena on nähty se, että ne voivat johtaa kuntakohtaisiin eroihin eli yhdenvertaisuusongelmiin sen suhteen, minkä kunnan palvelujen parissa on.<sup>185</sup> Yhdenvertaisuusongelmien lisäksi soveltamisohjeisiin liittyy toki muitakin seikkoja, jotka voivat johtaa huonoon lopputulokseen; esimerkiksi lakiin perustumattomien soveltamisohjeiden kohdalla voidaan päätyä merkittäviinkin oikeusturvaongelmiin sosiaalihuollon asiakkaan kohdalla ja nimenomaan työnantajamallin virheellisten soveltamisohjeiden kohdalla.<sup>186</sup>

Tällaisen kuntakohtaisen vaihtelun perusteella voidaan todeta, että sosiaalihuollon asiakkaan asuinkunnalla saattaa olla suhteellisen suuri merkitys sille, päätyykö vammaiseksi työnantajaksi vai ei. Tätä eriarvoisuutta, joka perustuu juurikin kunnan ehdottomaan päätäntävaltaan vammaisen avunsaajan suostumuksen sijaan, on käsitelty hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että sosiaalihuollon peruspalvelut eivät toimi riittävän hyvin kaikissa kunnissa ja palveluiden alueelliset laatu- ja saatavuuserot ovat merkittäviä.<sup>187</sup> Samansuuntaisesti on todettu myös hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi, jossa sen keskeinen tavoite on lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta vähentämällä alueellista vaihtelua ja eroa vammaispalveluiden ja

---

<sup>183</sup> Heta-Liiton lausunto STM:lle, 2015, s. 13.

<sup>184</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 138-145.

<sup>185</sup> Tuori – Kotkas, 2008, s. 138-145.

<sup>186</sup> Ks. esimerkiksi Heta-Liiton kantelu Turun vammaispalvelun avustajapalvelutoiminnasta, jonka virheellisten soveltamisohjeiden mukaan tällaisessa toiminnassa ei sovelleta työlainsäädäntöä. Turun kaupunki muutti kantelun myötä kyseistä seikkaa toiminnassaan. <http://www.avustajakeskus.fi/ajankohtaista/turun-kaupunki-muuttaa-avustajapalvelupaatoiksi> Lisäksi Heta-Liiton kantelu (4), 2015, jonka mukaan asiakirjan ”Opas henkilökohtaisten avustajien työnantajille Helsingissä” sisältö on kyseenalaisessa suhteessa lain säännöksiin, ja liiton tekemät kaksi muuta kantelua Kemian ja Lohjan vastaavanlaisista soveltamisohjeista, 2015. <http://yle.fi/uutiset/3-7870442>. Nämä kantelut ovat ratkaisematta vielä tämän tutkielman kirjoitusvaiheessa.

<sup>187</sup> HE 164/2014 vp, s. 9.

erityisesti henkilökohtaisen avun kohdalla.<sup>188</sup> Sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen tulisi olla alueellisesti tasavertaista eli riippumatonta sosiaalihuollon asiakkaan asuinkunnasta.<sup>189</sup>

Kun henkilökohtainen apu muuttui subjektiiviseksi oikeudeksi vuonna 2009, sitä valmistellessa painotettiin vahvasti henkilökohtaisen avun saajien keskinäistä yhdenvertaisuutta järjestämistavasta riippuen ja siten alueelliset erot mukaan lukien. Yhtenä vaihtoehtona henkilökohtaisen avun järjestämiseksi oli sen muuttaminen subjektiiviseksi oikeudeksi ja järjestämistavan toteutuminen edellytti avunsaajalta kykyä ja halua toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Tämän vaihtoehdon ongelmana nähtiin vammaisten henkilöiden keskinäinen epätasa-arvo juurikin tuohon kykyyn ja haluun perustuen.<sup>190</sup> Lopulta kolmas ja toteutunut vaihtoehto oli se, että tämän työnantajuuden lisäksi on olemassa muita henkilökohtaisen avun järjestämistapoja, kuten nykyisellään kunnan myöntämä palveluseteli ja kuntaan työsuhteessa oleva tai ostopalveluna hankittu henkilökohtainen avustaja. Käytännön tasolla tilanne saattaa kuitenkin olla ajautunut siihen, että näiden kahden muun järjestämistavan käyttäminen on huomattavasti vähäisempää työnantajamalliin verrattaessa.

Työnantajamallin kohdalla ongelmakohdaksi oli muodostua yhdenvertaisuuskysymykset siitä, onko avunsaajalla kykyä ja halua ryhtyä työnantajaksi. Ongelma ratkaistiin tarjoamalla myös muita järjestämistapoja, mutta se ei poista itse ongelmaa työnantajamalliin ja toisaalta kolmen järjestämistavan keskinäiseen problematiikkaan liittyen. Alueellisten erojen aiheuttamaa yhdenvertaisuusproblematiikkaa ei ole kyetty ratkaisemaan edelleenkään riittävällä tasolla, sillä vammaislainsäädännön kehittämiseksi perustettu asiantuntijakokoonpano Valas-työryhmä toteaa loppuraportissaan, että vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja tosiasiallista osallistumista yhteiskunnan toimintoihin uhkaa edelleenkin rakenteelliset ja asenteelliset esteet, minkä seurauksena täysimääräinen oikeuksien, vapauksien ja velvollisuuksien täytäntöönpano käytännössä ei onnistu.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> HE 166/2008 vp, s. 22.

<sup>189</sup> HE 166/2008 vp, s. 6.

<sup>190</sup> HE 166/2008 vp, s. 15-16.

<sup>191</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 20-21.

## 5.3 Isännänvastuu ja vahingonkorvausvelvollisuus

### 5.3.1 Aktualisoituminen työnantajamallissa

Työnantajamalliin kiinnittyvät työnantajan velvollisuudet ja laaja vastuuverkko ovat hankalasti hahmotettava kokonaisuus, sillä sosiaalipalvelun toimintaympäristöstä ikään kuin siirrytään työoikeudelliseen kontekstiin yhdistäen nämä kaksi tekijää. Perusoikeudellisen ongelmakohdan hahmottamiseksi on tarpeen tutkia työnantajan ankaran vastuun eli isännänvastuun ja vahingonkorvausvastuun merkitystä työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan työsuhteessa työnantaja vastaa ankaran vastuun eli isännänvastuun perusteella työntekijän työnantajalle ja kolmannelle aiheuttamista vahingoista. Työnantajan ankara vastuu perustuu työntekijän tuottamukseen, ja on siten riippumaton siitä, kuinka huolellisesti tai hyvällä menettelyllään työnantaja itse on asiaan vaikuttanut. Näillä säännöksillä on keskeistä suojata työsuhteen ulkopuolista osapuolta sekä työntekijän asemaa.<sup>192</sup>

Konkreettinen esimerkki vahingonkorvausvastuun ohjautumisesta työnantajan vastuulle työnantajamallissa voisi olla se, että henkilökohtainen avustaja rikkoo vahingossa työnantajan kodissa olevan sohvapöydän lasikannen lasiessaan painavan esineen sen päälle. Työsopimuslain 12 luvussa viitataan vahingonkorvauslain neljänteen lukuun, jonka mukaan työntekijä ei ole korvausvelvollinen lievällä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta. Lievää suuremmalla huolimattomuudella aiheutettu teko edellyttää käytännössä sitä, että työntekijän on teon tehdessä tullut ymmärtää, että seurauksena saattaa olla työnantajan kannalta negatiivisia seurauksia.<sup>193</sup> Työntekijän vahingonkorvausvastuun kohtuullisuutta tulee myös harkita vahingon suuruuden, teon laadun, vahingon aiheuttajan aseman ja kärsijän tarpeen sekä muiden olosuhteiden näkökulmasta. Näiden seikkojen valossa esimerkin tilanteessa vahinko arvioitaisiin todennäköisesti lieväksi tuottamukseksi, jolloin työnantaja vastaisi vahingosta eikä työntekijä olisi vahingonkorvausvelvollinen.

Tuottamusta ja siten työntekijän huolimattomuutta arvioidessa voidaan arvioida myös työnantajan roolia. Työnantajan tulee antaa ymmärrettävät ohjeet työn suorittamiseksi ja

---

<sup>192</sup> Tiitinen-Kröger, 2012, s. 759.

<sup>193</sup> Tiitinen – Kröger, 2012, s. 754.

huolehtia, että työnteko-olosuhteissa ei ole keskeisiä riskejä vahingoille. Työnantajan voidaan katsoa myötävaikuttaneen vahingon syntymiseen, jollei riittäviä toimintaohjeita, perehdytystä tai työoloja yleensä ole huolehdittu asianmukaisiksi, ja tämän seurauksena työntekijän korvausvastuuta voidaan alentaa.<sup>194</sup> Isännänvastuun rooli korostuu työnantajamallille haitallisella tavalla nähdäkseni tässä, kun työntekijän tuottamuksesta huolimatta työnantajan toimilla on ratkaiseva vaikutus. Työnantajamalla silmällä pitäen edellytys riittävästä toimintaohjeista, perehdytyksestä ja työoloista huolehtimisesta saattaa aiheuttaa ongelmakohtia vammaisen henkilön työnantajuutta ajatellen.

Työntekijän aiheuttamaksi vahingoksi voidaan katsoa myös työsopimuksen tai työsopimuslain sisältämien velvoitteiden rikkominen ja laiminlyönti tai virheellinen työsuoritus.<sup>195</sup> Konkreettisten työnantajaan kohdistuneiden esine- tai henkilövahinkojen lisäksi näiden säännösten soveltamisalaan kuuluvat myös lojaliteettivelvoitteen rikkominen sekä määräaikaisen työsuhteen ennaikaisesta purkamisesta aiheutuvat korvaukset työnantajalle lain 12 luvun mukaisesti. Jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, työntekijän tulee vahingonkorvauslain 4:1.1 mukaisesti korvata se kokonaisuudessaan, ellei ole erityisiä perusteita alentaa korvausvastuuta. Oikeuskäytännössä omaksuttu alentamisperuste voi olla esimerkiksi se, että tahallinen vahinko on aiheutettu työnantajan hyödyksi.<sup>196</sup>

Joskus aiheutuneesta vahingosta voivat olla vastuussa sekä työnantaja että työntekijä. Tällöin työnantaja vastaa oman osuutensa lisäksi työntekijän teoista, jos ne ovat lievällä tuottamuksella aiheutettuja.<sup>197</sup> Jos työntekijän osuus on ollut tahallisesti aiheutettua, työsuhteen osapuolet korvaavat vahingon yhteisvastuullisesti vahingonkorvauslain 6:2 mukaisesti. Tällöin työntekijän osuuden ollessa tuottamuksellisesti aiheutettu korvaukset tulee periä ensisijaisesti työnantajalta, ja vasta sen jälkeen työntekijältä, jos työnantaja osoittautuu esimerkiksi maksukyvyttömäksi.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> KKO 1984 II 138 ja ks. myös Tiitinen – Kröger, 2012, s. 755, jonka mukaan työnantajan roolin lisäksi tuottamusta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös työntekijän rooli työnantajan organisaatiossa sekä työntekijän henkilökohtaiset edellytykset työstä suoriutumiseen. Ks. lisää työntekijän korvausvelvollisuuden alentamisesta esimerkiksi KKO 1981 II 30 ja KKO 1981 II 54 ja *Tiitinen – Kröger*, 2012, s. 755.

<sup>195</sup> *Tiitinen – Kröger*, 2012, s. 753.

<sup>196</sup> KKO 1984 II 43 ja ks. myös *Tiitinen-Kröger*, 2012, s.758, jossa todetaan teon moitittavuudella olevan merkitystä korvausvastuun alentamista harkittaessa.

<sup>197</sup> *Jousila*, 2009, s. 242.

<sup>198</sup> KKO 1979 II 80.

Takautumisoikeuden perusteella työnantaja voi vaatia työntekijää korvaamaan maksamansa vahingonkorvaukset ainoastaan kohtuullisuusperustein, joista säädelään vahingonkorvauslain 4:1 mukaisesti, eikä työntekijän lievällä tuottamuksella aiheutetut vahingot ulotu takautumisoikeuden piiriin. Yksistään tämän perusteella vammaisen työnantajan asemaa ei liene voida sanoa turvatumaksi, sillä henkilökohtaisen avun työsuhteissa takautumisoikeuden käyttäminen lienee suhteellisen harvinaista,<sup>199</sup> ja sen merkitystä on yleensäkin kuvailtu useissa tapauksissa lähinnä vain teoreettisella tasolla olevaksi.<sup>200</sup> Toisin sanoen tällaisen seikan voi työnantajamallin toimivuutta perustellen nostaa näennäisesti esiin työnantajamallin vahingonkorvausvastuusta keskusteltaessa, mutta käytännön tason merkitys jäänee teoreettiselle tasolla ilman praktista merkitystä.

Oikeuskäytännön osalta löytyy erittäin tuore KHO:n ratkaisu,<sup>201</sup> joka sekä perusteluiltaan että päätökseltään tuntuu edellä mainittujen seikkojen valossa kohtuuttomalta. Tapauksessa työntekijä ajoi työnantajan ohjeiden mukaisesti työnantajan autoa työtehtäviä suorittaessaan, ja työntekijä vahingossa kolaroi auton niin, että auto meni korjattavaksi etupuskurin osalta. Vaurioiden perusteella, noin 2000 euroa, vahinko voitaisiin arvioida kuuluvan lievän tuottamuksen alaisuuteen, jolloin työnantaja vastaa vahingosta. Tapauksessa työnantajamallin mukainen työnantaja haki vaurioista aiheutuneiden kustannusten korvaamista kunnalta, kun taas kunta näki asian siten, ettei sillä ole velvollisuutta korvata isännänvastuusta aiheutuneita kuluja. Hallinto-oikeus ratkaisi asian niin, että kunnalla ei ollut korvausvelvollisuutta, vaan vahinko jäi vammaisen työnantajan vastuulle sillä perusteella, että isännänvastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta aiheutuvien kustannuksien ei voida katsoa sisältyvän vammaispalvelulain mukaisiin kunnan korvattaviin kustannuksiin.<sup>202</sup>

Korkein hallinto-oikeus vahvisti hallinto-oikeuden päätöksen siitä, että työnantajamallin mukaisen vammaisen työnantajan tulee itse korvata vahingosta aiheutuneet kulut, sillä vahingonkorvauksesta aiheutuvien kustannuksien ei voida katsoa kuuluvan vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisiin kunnan korvattaviin kuluihin. Keskeistä päätöksen perustelujen mukaan oli se, että työnantajamallin mukaisella työnantajalla tulee olla kyky kouluttaa ja opastaa työntekijä työtehtäviin ja kyky hoitaa muut esimiehelle kuuluvat ja työnantajuuteen liittyvät velvoitteet sekä se,

---

<sup>199</sup> Ks. esimerkiksi *Alatainio – Kumpuvuori*, 2014, s. 15.

<sup>200</sup> *Mielityinen*, 2006, s. 361.

<sup>201</sup> KHO, 3147/3/15, 13.5.2016.

<sup>202</sup> Turun HaO, Dnro 01933/14/6108, 25.8.2015.

että korvattavien kulujen perusteena on kulujen aiheutuminen lakisääteisistä maksuista työntekijän hyväksi ja tämän suojaamiseksi.

Ratkaisun perustelujen ja hallituksen esityksen välinen suhde on tämän ratkaisun kannalta mielestäni hieman ristiriitainen. Kuten aiemmin on todettu, jo hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamiseksi linjattiin työnantajamallin kohdalla siten, että henkilökohtaisen avun muutoksessa aika tulee näyttämään, miten tulkintalinjat muotoutuvat eli toisin sanoen oikeuskäytäntö tulee osoittamaan, miten kunnan korvausvastuu lopulta määräytyy. Tämän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelu siitä, että vahingonkorvausvastuusta aiheutuvia kuluja ei kustanneta kunnan toimesta, nojautui siihen, että hallituksen esityksessä ei ollut mainittu korvattavien kulujen listassa kyseisiä kuluja. Tällöin siis molemmat soveltamislähtökohdat viittaavat toisiinsa epäkorrektisti ristiin.

Keskeinen perustelu ratkaisussa oli nimenomaan se, että työnantajalta edellytetään kykyä kouluttaa ja opastaa työntekijä työtehtäviin ja kykyä hoitaa muut esimiehelle kuuluvat ja työnantajuuteen liittyvät velvoitteet. Näin ollen ratkaisun mukaan vammaisella työnantajalla ei tässä kyseisessä tapauksessa ole ollut kyseisiä kykyjä tai niiden arvioinnin suhteen on kyseisessä tilanteessa epäonnistuttu. Tällaisen perustelun valossa vammaisen avunsaajan suostumuksen puuttuminen nousee kiusallisessa tilanteessa esiin, sillä nämä edellä mainitut kyvyt on arvioitu kunnan viranomaisen eli sosiaaliryöntekijän toimesta, ei vammaisen henkilön itsensä toimesta. Toisin sanoen lopputuloksena voitaisiin pitää epäsuorasti sitä, että kunnan arvioinnin - ja ilmeisin perustein arviointivirheen - takia vammaisen työnantaja joutuu taloudellisiin vastuisiin työnantajuuteen kuuluvan isännänvastuun perusteella.

KHO:n ratkaisun perusteella voidaan katsoa, että linja todellakin on se, että henkilökohtaisen avun saajan turvautuessa perustuslain mukaiseen välttämättömään huolenpitoon maksuttoman sosiaalipalvelun muodossa tämä voi joutua isännänvastuun ja vahingonkorvausvelvollisuuden kautta taloudellisiin vastuisiin. Arvioin asiaa kriittisesti siksi, että maksuttoman sosiaalipalvelun riittävyden edellytys ei näytä toteutuvan tässä, ja sen perusteella, mitä aiemmin on mainittu vammaisen henkilön suostumuksesta työnantajamalliin. Sosiaalipalvelua saavan vammaisen henkilön oikeusturvan kannalta saattaa olla melko arveluttavaa, että tämä voi tarvitsemansa sosiaalipalvelun takia joutua taloudellisiin vastuisiin, vaikka useimmiten tällaisten

henkilöiden tulotaso jää sairaus- tai muun eläkkeen varaan ja työnantajuus tapahtuu ylipäättänsä ulkopuolisen tuen varassa.<sup>203</sup> Lisäksi voisi todeta, että isännänvastuun alaisten tilanteiden syntyminen on melko usein vammaisesta henkilöstä riippumatonta eli vahinko on syntynyt tämän vaikutusalueen ulkopuolella.<sup>204</sup>

### 5.3.2 Yhdenvertaisuus järjestämistapoihin nähden

Aiemmin esitettyjen seikkojen perusteella tulee pohtia, onko vammaisen henkilön yhdenvertaisuus muihin vammattomiin ihmisiin sekä muihin sosiaalihuollon asiakkaisiin ja henkilökohtaisen avun saajiin uhattuna, jollei työnantajuuteen liittyvien riskien, kuten isännänvastuun, velvoittavuutta ole siirretty vammaiselta työnantajalta pois muulla taholle eli käytännössä esimerkiksi sosiaalipalvelua tarjoavalle kunnalle. Tulee siten arvioida, onko tällaisten vastuiden syntyminen välillisesti syrjivää työnantajamallin mukaista työnantajaa kohtaan, koska isännänvastuu asettaa vammaisen henkilön muita huonompaan asemaan verrattaessa esimerkiksi vammattomiin henkilöihin tai muihin sosiaalihuollon asiakkaisiin. Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta eli syrjintäkiellosta vamman perusteella, ja alemman tasoisesti yhdenvertaisuudesta säädetään yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaisesti ”Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.” Välttämättömän huolenpidon ja riittävän sosiaalipalvelun kannalta työnantajavastuiden syntyminen näissä olosuhteissa tuntuu melko ristiriitaiselta, koska tällaisen avun ja tuen tarpeessa olevat ovat heikommassa asemassa muihin ihmisiin verrattuna, mutta vastaavaa vastuuta ei synny kuitenkaan muille ihmisille. Henkilökohtainen apu on maksuton sosiaalipalvelu, ja isännänvastuuta ja siitä aiheutuvia kuluja ei syntyisi, jos henkilö ei tarvitsisi vamman takia henkilökohtaista apua.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Koskinen, 2014, s.32.

<sup>204</sup> Alatainio – Kumpuvuori, 2014, s. 15.

<sup>205</sup> Korjaussarja STM:lle, 2014, s.22.

Yhdenvertaisuuslain esitöissä painotetaan, että lait ja niiden säännökset on katsottava lähtökohtaisesti yhdenvertaisuutta edistäväksi eli ne eivät ole syrjiviä, sillä yhdenvertaisuusnäkökulmat on arvioitu jo lainsäädäntövaiheessa.<sup>206</sup> Isännänvastuun ja vahingonkorvauskysymyksiä sekä laajaa työnantajavastuuta muutoinkaan ei ole pohdittu vammaispalvelulain säätämisvaiheessa. On merkillepantavaa, että nämä henkilökohtaisen avun työnantajamalliin sisältyvät oikeudelliset kysymykset eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, eikä aihetta muutoinkaan ole arvioitu yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta lainsäätämisvaiheessa.

Yhdenvertaisuusnäkökulmaa pohdittaessa tulisi määritellä hyväksyttävä peruste erilaiselle asemalle, kuten yhdenvertaisuuslaissa ja perustuslaissa todetaan. Vammaisena työnantajana toimiminen on toki keskimääräistä poikkeavampi asema muihin työsuhteisiin tai henkilökohtaisen avun järjestämistapoihin verrattuna, mutta se ei itsessään voi olla syrjintäperuste. Mainittujen vastuiden olemassaolo asettaa yhdenvertaisuusnäkökulmasta myös henkilökohtaisen avun saajat eriarvoiseen asemaan, koska muissa henkilökohtaisen avun järjestämistavoissa ei ole työsuhdetta eikä siten isännänvastuuta, vaikka tavoite, eli henkilökohtainen apu vammaiselle henkilölle, on sama.

Isännänvastuuta ja vahingonkorvausvelvollisuutta yleensäkin on perusteltu tarpeelliseksi sen takia, että työnantajamallissa vammaisen työnantaja on työnjohto-oikeuden nojalla oikeutettu ja toisaalta velvoitettu ohjaamaan ja päättämään työntekijän työtehtävistä ja -suorituksista.<sup>207</sup> Työnjohto-oikeus on tärkeä elementti henkilökohtaisessa avussa, koska se turvaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden eli mahdollisuuden vaikuttaa siihen, millaista apua henkilö tarvitsee ja miten. Työnjohto-oikeudella ei kuitenkaan läheskään aina ole merkitystä vahingon syntymiselle, koska isännänvastuu on työntekijän tuottamukseen perustuva.

---

<sup>206</sup> HE 19/2014 vp, s. 71-72, 76-77.

<sup>207</sup> Tiitinen – Kröger, 2012, s. 319.



## 6 KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA

### 6.1 Kunnan vastuuseen liittyvät seikat

#### 6.1.1 Oikeusturvavakuutus

On selvää, että työnantajana toimiminen on turvattava jonkin tason vakuutuksella sen oikeudellisesti riskialttiin aseman takia. Näin menetellään esimerkiksi työnantajana toimivien oikeushenkilöiden kohdalla, sillä niiden on mahdollista ottaa vastuuvakuutus, joka korvaa esimerkiksi isännänvastuusta aiheutuvat kustannukset. Oman selvitystyöni perusteella on käynyt ilmi, että vakuutusyhtiöt eivät myönnä kyseistä vakuutusta yksityishenkilöille, vaan tällainen oikeusturvavakuutus on tarkoitettu oikeushenkilöille. Vakuutusyhtiöistä on perusteltu tätä linjausta muun muassa sillä, että useimpiin kotivakuutuksiin kuuluu oikeusturvavakuutus, joka korvaa tietyin edellytyksin yksityishenkilön oikeudellisista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset.

Oikeusturvavakuutuksen kehittämistä olisi syytä pohdiskella. Vammaisen henkilön oikeusturvan kannalta vakuutuskäytäntö voisi olla toimivaa, jos sen kustannukset sidottaisiin kunnan korvausvastuulle. Isännänvastuusta aiheutuvien vakuutusten ottamisen mahdollisuutta on käsitelty lainsäädäntötasolla Valas-työryhmän loppuraportissa, jossa mainitaan isännänvastuun ongelmallisuus ja todetaan tarpeelliseksi ohjeistaa työnantajaksi alkavia henkilöjä ottamaan vakuutukset tällaisten vahinkojen varalta. Mainintaa kunnan velvollisuudesta kustantaa kyseisiä vakuutuksia ei ole.<sup>208</sup> Asian kannalta olisi välttämätöntä selvittää, olisiko vakuutusta mahdollista sisällyttää kunnan korvausvastuun alueelle ja ovatko vakuutusyhtiöt ylipäätänsä halukkaita alkaa tuottaa tällaista palvelua.

Työnantajamallin oikeusturvavakuutuksen kannalta on hahmoteltavissa kaksi merkittävää ongelmaa. Yhtäältä asiaa ei ole analysoitu julkisen vallan toimesta, jolloin sen asemaa ja tärkeyttä ei ole nykyisellään riittävästi tiedostettu. Toisaalta vakuutusta voisi yrittää anoa yksilökohtaisesti vakuutusyhtiöiltä, mutta sellaista ei ole käytännössä saatavilla. Jälkimmäiseen ongelmaan liittyy sekin, että vaikka tällaisen vakuutuksen onnistuisi saamaan, päädytään taas ensimmäisen kohdan ongelmaan eli siihen, ettei tällaista kulua katsottaisi nykyisellään kunnan korvausvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi.

---

<sup>208</sup> STM raportteja ja muistioita 2015:21, s. 118-119.

*Hallberg* on kommenttipuheenvuorossaan todennut, että työnantajariskien vähentämiseksi voisi olla harkinnanarvoista pohdiskella, olisiko lakisääteinen vakuutus toimiva lisäys lainsäädäntöön. On ilmeistä, että esimerkiksi isännänvastuu saattaa aiheuttaa yllättäviä ja kohtuuttomia seurauksia vammaiselle henkilölle, ja voidaan ajatella, että kyseinen ongelma olisi sellainen aukko lainsäädännössä, joka kaipaisi tarkempaa sääntelyä.<sup>209</sup> Tästä näkökulmasta katsoen on todettava, että tulkinnanvaraiset säännökset ovat omiaan luomaan laajat soveltamismahdollisuudet, jolloin säännöstason tarkentamiselle saattaisi olla tarvetta.

Merkittävä ongelma esimerkiksi isännänvastuusäännösten lisäämiselle vammaispalvelulakiin on luultavasti se, että aiheelta on puuttunut tiettyä uskottavuutta vähäisen oikeuskäytännön perusteella. Tilanne on kuitenkin muuttunut siinä määrin, että vuosina 2013 ja 2016 tulleet varsin tuoreet korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien kannalta ongelmallisia juuri työnantajamalliin liittyen. Useimmiten vammaisen henkilö on yhteiskunnallisesti katsottuna heikommassa tai voimattomammassa asemassa, jolloin oikeudellisten toimenpiteiden aloittamisen kynnyks voi olla korkealla jo pelkästään taloudellisista syistä, mutta myös sosiaalisista syistä, ottaen huomion sosiaalihuollon asiakkuus ja siitä aiheutuvat tarpeet.

Tuntuu ylipäättänsä kohtuuttomalta, että yksilön tulee ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin lainsäädännöllisen muutoksen aikaansaamiseksi. Vaikka henkilökohtainen apu säädettiin subjektiiviseksi oikeudeksi vuonna 2009, uudesta sosiaalipalvelusta ei kuitenkaan ole kysymys, sillä henkilökohtaisen avun juuret ulottuvat 1980-luvulle vammaispalvelulain säätämisaikaan.

Oikeusturvavakuutuksen avulla vammaisen henkilön asema sosiaalihuollon asiakkaana ja sen myötä työnantajana ei olisi niin haavoittuvainen kuin nykyisin. Yhdenvertaisuutta ajatellen asema on nykyisin huomattavasti riskialttiimpi kuin henkilöiden, jotka eivät toimi työnantajina. Lähtökohtaisena ajatuksena on, että yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen liittyvät oikeudelliset riskit muun muassa juuri isännänvastuun muodossa tulee poistaa työnantajamallin toimintakentästä sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia silmällä pitäen.

---

<sup>209</sup> *Hallberg*, 2014, s. 28.

## 6.1.2 Oikeudellinen neuvonta

Luvussa kolme sivuttiin sitä, että työnantajamallin mukaiset työnantajat tarvitsisivat työoikeudellista neuvontaa työsuhdettaan hoitaakseen. Kuten aiemmin todettiin, on vaikea nähdä sosiaalityön todellisen luonteen soveltuvan työoikeudellista asiantuntijuutta vaativaan toimintaympäristöön. Yhtäältä on tullut esille, että sosiaalityössä halutaan korostaa kulloisenkin toimintaympäristön vaatimia työskentelytapoja ja henkilöstön kouluttamista niihin sopiviksi, ja toisaalta yhteiskuntatieteellisen välineistön määrittelemää tietotaitoa sosiaalityön keskiössä. On kuitenkin fakta, että työnantajamallin mukainen työnantaja tarvitsee työoikeudellisen alan välineistön määrittelemää tietotaitoa hoitaakseen työsuhteeseen kuuluvat asiat lainmukaisella tavalla.

Oikeudellisesta neuvonnasta on lausuttu myös THL:n työryhmän loppuraportissa. Sen mukaan tulee yleisellä tasolla tutkia, mikä yhteys yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevilla ja oikeudellisilla ongelmilla on. On arvioitu, että näiden välillä saattaisi olla korreloiva suhde, joka korjaantuisi esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan saatavuuden ja sen tarpeen kohtaamiseen panostamalla.<sup>210</sup> Työnantajamallin ollessa melko hankalastikin hahmotettava kokonaisuus voisi vammaisena työnantajana toimiminen olla myös tätä taustaa vasten toimivampaa, jos oikeudellisen neuvonnan saaminen olisi turvattu.

Sosiaalityön ajatus toimintaympäristöönsä sopeutuvaksi menettelytavaksi on hyvä lähtökohta työnantajamallin kannalta, koska työnantajamalli eroaa monilta osin muista sosiaalipalveluista siihen liittyvien oikeudellisten ulottuviuksien takia. Kuten aiemmin mainittiin, työvälineinä käytetään yhteiskuntatieteellisiä menetelmiä eli sosiaali- ja käyttäytymisteoreettista tietoa sekä yhteiskunnan rakenteeseen ja järjestelmiin liittyvää tietotaitoa. Tällaisiin raamiin työnantajamallin oikeudellisen neuvonnan tarpeen voisi nähdäkseni pystyä sisällyttämään sitä taustaa vasten, että henkilöstön kouluttaminen nimenomaan työnantajamallin takia on nähty tärkeänä.

Vammaisen työnantajan tulisi saada kunnan viranomaiselta sellaista apua, ohjausta ja neuvontaa, että tämä saa hoidettua henkilökohtaisesta avusta johtuvaa työsuhdettaan lain määräämällä tavalla. Nämä asiat voivat liittyä esimerkiksi työsuhteen päättämiseen,

---

<sup>210</sup> THL, 2011, s. 161-162.

lomauttamiseen, lisätyövoiman palkkaamiseen tai työturvallisuuteen. Realiteetit hyväksyen on kuitenkin todettava, että oikeudellisen neuvonnan lopullinen käytännön toteutuminen lienee kuitenkin mahdotonta saattaa loppuun, sillä oikeudellisen neuvonnan luonne asiantuntijuutta vaativana aihealueena ei ilman oikeudellista ylempää korkeakoulututkintoa yksinkertaisesti liene olevan mahdollista asettaa osaksi sosiaalityöntekijän työnkuva. Tuntuu kohtuuttomalta jo sosiaalityöntekijänkin näkökulmasta katsottuna, että tämän tulisi osata neuvoa työoikeudellisesti oikein sellaisissa asioissa, joissa yleensä vaaditaan ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon antamaa ammattipätevyyttä.

Nykyisellään työnantajamallin mukaisen työnantajan on mahdollista liittyä Heta-Liittoon, joka tuottaa oikeudellista neuvontaa nimenomaan työnantajamallin mukaisiin työsuhteisiin liittyen. Heta-Liitto on solminut työehtosopimuksen JHL:n kanssa, minkä puitteissa vammaiset työnantajat voivat järjestäytyä saadakseen turvallisuutta työsuhteeseensa motivoituneiden ja pitkäaikaisten työntekijöiden muodossa. Tämän työehtosopimuksen puitteissa henkilökohtaisilla avustajilla on oikeus muun muassa lomarahoihin, arkipyhäkorvauksiin ja tiettyihin matkakorvauksiin.<sup>211</sup> Heta-Liitosta työnantajamallin toimintakentällä vaikuttavat henkilöt saavat oikeudellista neuvontaa liiton lakimiehiltä, ja liiton jäsenet saavat omakohtaisia oikeudellisia palveluja esimerkiksi työsuhteen osapuolten tai kunnan välisissä kiistoissa. Heta-Liitto toimii Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamana.<sup>212</sup>

Käytännön tasolla työnantajamallin työnantajilla on mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa Heta-Liitolta esimerkiksi siinä vaiheessa, kun työsuhteen osapuolilla on kiistaa työsuhteen päättämiseen liittyen. Lisäksi on olemassa alueellisia avustajakeskuksia, jotka ovat joko julkisesta vallasta irrallaan olevia tahoja tai esimerkiksi kuntayhtymän sisälle sijoitettuja toimintayhteisöjä. Ne antavat työnantajamallin työsuhteen osapuolille neuvontaa työnantajamalliin liittyvissä asioissa, mutta niiden luonne ei-oikeudellisina yhteisöinä herättää kysymyksiä niiden oikeudellisesta pätevydestä. Ne eivät toisin sanoen ainakaan pääasiassa työllistä oikeudellisesti koulutettuja työntekijöitä.

---

<sup>211</sup> Heta-Liiton ja JHL:n solmima valtakunnallinen työehtosopimus [http://www.heta-liitto.fi/Portals/35/Henkil%C3%B6kohtaisten\\_avustajien\\_TES.pdf](http://www.heta-liitto.fi/Portals/35/Henkil%C3%B6kohtaisten_avustajien_TES.pdf).

<sup>212</sup> [www.heta-liitto.fi](http://www.heta-liitto.fi).

Näkisin kuitenkin, että tällaisen oikeudellisen neuvonnan tulisi olla peräisin kunnan toimesta sen ohjaus- ja auttamisvelvollisuuden perusteella siten kuin tässä tutkielmassa on puhuttu esimerkiksi julkisen hallintotehtävän antamiseen liittyvien kysymysten yhteydessä. Tällöin ratkaisuna voisi olla esimerkiksi se, että kunnat voisivat itse järjestää oikeudellisen neuvonnan kunnan palkkaaman juristin muodossa. Vaihtoehtoisesti kunta voisi ostopalveluna Heta-Liitolta tai muulta työnantajamalliin erikoistuneelta taholta tarjota oikeudellista neuvontaa vammaisille työnantajille. Ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla ongelmaksi saattavat muodostua rajalliset resurssit erityisesti nykyisten taloudellisten olosuhteiden valossa, ja jälkimmäisen vaihtoehdon kohdalla tulisi ottaa huomioon esimerkiksi julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyvät seikat, joita on käsitelty aiemmin luvussa kaksi; erityisesti silmällä pitäen henkilöstön oikeudellisen koulutuksen edellytystä.

Kunnan järjestämän oikeudellisen neuvonnan ongelmakohdista huolimatta asia tulisi ratkaista jollain tavalla, sillä oikeudellisesti katsoen työnantajamallin käytännön toteutuminen nykyisellään ei ole kestävä, sillä kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus ei toteudu ilman pätevää oikeudellista neuvontaa. Työnantajamallin toiminta nykyisellään vaikuttaa erittäin kyseenalaiselta juuri sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta katsoen, ja näkisin tämän ongelmakohdan ratkeavan julkisen vallan täsmällisemmän ja vahvemman oikeudellisen velvoittamisen avulla.

## 6.2 Työnantajana toimii muu taho

### 6.2.1 Työnantajan sijainen

Työnantajavastuut ovat pysyviä piirteitä työsuhteessa, eikä niitä tulisi sinällään poistaa tai muokata yleisellä tasolla työsuhteessa. Sen sijaan mukautuksia juuri henkilökohtaisen avun työnantajamalliin tulisi tehdä, jotta vammaisen henkilön asema sosiaalihuollon asiakkaana ei vaarantuisi. Yhtenä ratkaisuna työnantajavastuun ja esimerkiksi isännänvastuun siirtämiselle on esitetty mallia, jossa vammaisen henkilö toimisi työnantajan sijaisena.<sup>213</sup> Työnantajan sijaisen määrääminen tapahtuu työsopimuslain 1. luvun 9 § mukaisesti. Sen mukaan työnantaja voi asettaa toisen henkilön valvomaan ja johtamaan työtä puolestaan edellyttäen, että sijainen on kykeneväinen hoitamaan tämän luonteiset tehtävät. *Kahrin ja Hietalan* mukaan sijaisen

---

<sup>213</sup> *Suontausta*, 2015, s. 43-48.

asettaminen käsittää muun muassa työn tekemisen tavat, työn tekemisen paikan, ajan ja laadun.<sup>214</sup>

Sijaismallin mukaisesti työnjohto-oikeus säilyisi edelleen henkilökohtaisen avun saajalla eli vammaisella henkilöllä, mutta työsopimuksen mukainen työnantaja olisi esimerkiksi vammaisen henkilön edunvalvoja tai kunta, jolloin työsopimuksen mukaiset vastuutkin koskisivat nimenomaan kuntaa tai muuta työnantajaa eikä vammaista henkilöä. Järkevää tietysti olisi, että vammaisen henkilö olisi vahingonkorvausvelvollinen, jos hän tahallisesti on aiheuttanut vahingon, kuten myös *Koskinen* on todennut.<sup>215</sup> Kuten *Suontausta* toteaa tutkimuksessaan, sijaismallissa vammaisen henkilön olisi mahdollista kontrolloida itse omaa elämää, koska sijaisena toimivana tällä olisi edelleenkin työnjohto-oikeuden puitteissa oikeus johtaa ja määritellä työntekijän työtehtäviä.<sup>216</sup>

Rajoittavana tekijänä sijaisjärjestelyssä on lainvalmistelutasolla ja oikeuskirjallisuudessa omaksuttu linjaus, jonka mukaan työnantajan sijaisen tulisi olla samasta organisaatiosta kuin itse työnantaja.<sup>217</sup> Arvioitaessa vammaisen henkilön ja kunnan välistä suhdetta huomataan, että näiden subjektien käsittäminen yhdeksi organisaatioksi ei todennäköisesti ole toimivaa. Lisäksi oikeuskirjallisuuden perusteella voidaan sanoa, että yleensä työnantajan sijaisena toimiva on jonkinlaisessa esimiesasemassa työnantajan organisaatiossa.<sup>218</sup> Yksi vaihtoehto sijaismallia hyödyntäen olisi se, että työsuhteen työnantajana toimisi vammaisen henkilön edunvalvoja tai muu läheinen, kuten *Suontausta* toteaa tutkimuksessaan, sillä näiden välillä voisi katsoa olevan organisaatioon verrattavissa oleva läheinen suhde.<sup>219</sup> Kuten aiemmin on käsitelty, työnantajamallin kentällä on jo havaittavissa tämän tyyppisiä järjestelyjä.

Lienee kuitenkin kyseenalaista sekin, että työnantajavastuun kantaisi kolmas osapuoli, vaikka tällä muodollisesti olisikin työnantajan rooli työsuhteessa. Tällöin sosiaalihuollon asiakkaan oikeudellinen asema aiemmin esitettyihin riskeihin nähden on jokseenkin turvatumpi, mutta työnantajana toimivan niin sanotusti ulkopuolisen

---

<sup>214</sup> *Kahri – Hietala*, 1992, s. 21.

<sup>215</sup> *Koskinen*, 2014, s.32.

<sup>216</sup> *Suontausta*, 2015, s. 45.

<sup>217</sup> HE 157/2000 vp, s. 65 ja *Tiitinen – Kröger*, 2012 s. 96.

<sup>218</sup> *Siiki*, 2006, s. 54.

<sup>219</sup> *Suontausta*, 2015, s. 45-46.

henkilön oikeudellinen asema herättää ilmeisin perustein kysymyksiä. Työnantajavelvoitteiden hoitamiseen ja työnantaja-asemaan liittyvät aiemmin esitetyt ongelmakohdat esimerkiksi isännänvastuuseen liittyen kohdistuvat tällöin tähän työnantajana toimivaan edunvalvojaan tai läheiseen, mikä ei ainakaan selvennä työnantajamallia menettelytapana. Lisäksi ennen kaikkea vammaisen avunsaajan itsemääräämisoikeuden toteutuminen tuntuu olevan hankalassa asemassa tällaisessa asetelmassa.

Aiemmin käsitellyn alaikäisen työnantajuuden lähtökohtana olisivat esimerkiksi holhoustoimilain mukaiset säännökset edunvalvonnasta ja asioiden, kuten työnantajuuden hoitaminen, sen mukaan, mitä päämiehestä ja edunvalvojasta on säädetty. Jos tällainen toimintamalli toimisi alaikäisen henkilökohtaisen avun saajan kohdalla, sen laajentamista myös muihin avunsaajiin, joilla on edunvalvoja, voisi olla syytä harkita. Avoimeksi kysymykseksi jää kuitenkin se, missä määrin mallia voidaan soveltaa niiden avunsaajien kohdalla, joilla ei ole edunvalvojaa.

Työoikeudellisesti pohdittuna tällainen ratkaisu työnantajan tehtävien siirtämisestä kolmannelle osapuolelle väistämättä sekoittaa kuviota työsuhteesta, johon lähtökohtaisesti kuuluvat työnantaja ja työntekijä. Toki aiemmin mainittu työnantajan sijaisena toimiminen on työsopimuslain mukaista menettelyä, mutta teoreettisesti arvioiden työnantajavastuiden siirtäminen, vaikka se olisikin hyödyllistä vammaiselle henkilölle, väistämättä johtaisi käsitteen *työnantaja* monimutkaistumiseen. Olisiko tuollainen ratkaisu enää ylipäättänsä työnantajuuteen kuuluva seikka? Käsitteen *työnantaja* epäselvyydestä huolimatta *Koskinen* ei näe ongelmaa siinä, että kunta olisi isännänvastuusta aiheutuvista kuluista vastuussa,<sup>220</sup> mikä tietysti olisi ideaalia vammaisen henkilön oikeusturvan kannalta.

---

<sup>220</sup> *Koskinen*, 2014, s. 33.

## 6.2.2 Vuokratyö

Vuokratyö työnantajamallin toteutuksessa vastaisi edellä mainitun vaihtoehdon tapaan järjestelmää, jossa työntekijän varsinainen työnantaja olisi toinen taho kuin henkilökohtaisen avun saaja itse. Vuokratyön idea kiteytyy siihen, että työntekijä täyttää työsopimuksen mukaisen työntekovelvollisuutensa jollekin kolmannelle taholle eli muulle kuin työsopimuksen mukaiselle työnantajalle.<sup>221</sup> Tällöin työntekijä tekee työsopimuksen vuokraavan tahon eli työnantajan kanssa, ja tämä vuokraava taho solmii sopimuksen työvoiman vuokrauksesta käyttävän tahon eli tässä tapauksessa työnantajamallin mukaisen henkilökohtaisen avun saajan kanssa.<sup>222</sup>

Työsopimuslain 1 luvun 7 §:n mukaisesti työntekijän suostumus on edellytys tällaiselle toiminnalle. Tällöin työnjohto-oikeus siirtyy työnantajalta käyttävälle taholle, eli tältä osin henkilökohtaisen avun saajan itsemääräämisoikeus toteutuisi tavanomaisen työnantajuuden tapaan. Lisäksi välittömästi työn tekemiseen ja järjestelyihin liittyvät velvollisuudet siirtyvät työnantajalta henkilökohtaisen avun saajalle, eli esimerkiksi velvollisuus huolehtia työturvallisuudesta työturvallisuuslain (738/2002) 3 §:n perusteella. Tämän perusteella vammaiselle avunsaajalle jäisi velvoitteita, mikä luonnollisesti edellyttää tietynlaisia valmiuksia tältä, eikä se sinällään kokonaan vastaa tämän tutkielman tavoitetta siitä, että oikeudellinen velvoittavuus tulisi ohjautua vammaiselta henkilöltä mahdollisimman suurelta osin pois.

Työnantajamallin kohdalla nimenomaan isännänvastuu tulisi ohjata toisaalle, ja vuokratyön kohdalla isännänvastuun ohjautuminen saattaisi olla mahdollista. Nykyisen työ- ja vahingonkorvaussäätelyn perusteella isännänvastuu kuuluu lähtökohtaisesti työnantajalle, sillä vuokratyötä käyttävän tahon isännänvastuusta ei ole säädetty. Tällaiseen säätelemättömään tilanteeseen tulisi kuitenkin nähdäkseni suhtautua varauksella ottaen huomioon työnantajamallin ongelmat juuri lainsäädännön epätäsmällisyydestä johtuen. On seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että vuokratyötä käyttävä taho välttyisi isännänvastuulta. Tätä tukee oikeuskirjallisuudessa esitetty näkemys siitä, että vuokratun työntekijän velvollisuudet ja niiden laiminlyönnit tulevat arvioitavaksi vain työsuhteessa.<sup>223</sup> On myös esitetty, että säännökset käyttävän

---

<sup>221</sup> Tiitinen – Kröger, 2012, s. 383.

<sup>222</sup> Tiitinen – Kröger, 2012, s. 383-386.

<sup>223</sup> Tiitinen – Kröger, 2012, s. 395-396.



tahon isännänvastuusta olisi luultavasta jo lisätty vahingonkorvauslain 3:1 §:ään, jos lainsäätäjällä olisi katsonut sen lainsäädännön tarkoitusta vastaavaksi, koska vuokratyömenettelynä on nykyisellään niin yleistä.<sup>224</sup>

Kuten aiemmin käsiteltiin, isännänvastuussa voidaan hahmottaa työntekijän aiheuttamat vahingot työnantajalle ja kolmannelle. Vuokratyön kohdalla isännänvastuu on nähdäkseni vuokratyöntekijän ja työnantajan eli vuokraavan tahon välistä, jolloin käyttävän tahon eli henkilökohtaisen avun saajan rooli on epäselvässä asetelmassa. Yhtäältä tämä voisi olla niin sanottu kolmas osapuoli tai vastuullinen työnantaja. Lainsäädäntömateriaalin perusteella isännänvastuuta tulisi tulkita laajasti, jotta sen tuoma suoja ei jäisi riittämättömäksi.<sup>225</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin niin sanotun vastuullisen työnantajan rooli, jonka perusteella käyttävä taho vastaisi isännänvastuusta, koska tämä käytännössä johtaa ja valvoo työn tekemistä ja siihen liittyviä järjestelyjä työnjohto-oikeuden oikeuttamana.<sup>226</sup> Sopimusvapauden merkitystä ei toki kannattane unohtaa, lähtökohtaisesti työvoiman vuokrauksesta tehdyssä sopimuksessa voitaneen sopia erikseen isännänvastuun jakautumisesta osapuolten välillä niin, että vuokraava taho vastaa siitä yksin.

Työnantajamallin kohdalla vuokratyön käyttöä tulisi pohtia, sillä se siirtäisi työnantajuuden vammaiselta avunsaajalta pois. Ensin tulisi kuitenkin arvioida isännänvastuun velvoittavuus eli voidaanko lähteä siitä, että vammaisen avunsaaja olisi tältä osin myös vapautettu vastuusta. Toinen selvitettävä seikka on myös se, toimitisiko vuokraavana tahona yksityinen yritys vai esimerkiksi vammaisen henkilön edunvalvoja tai muu läheinen. Tältä osin lopputulos on samankaltainen kuin edellisessä alaluvussa esitetyn työnantajan sijaisen kohdalla; tällaiset vaihtoehdot väistämättä hämärtävät käsitteen *työnantaja* sisältöä, mutta toisaalta niitä on kuitenkin perusteltua pohtia, koska samankaltaisia järjestelyjä on jo nykyisellään havaittavissa työnantajamallin toimintakentällä. Jos lähtökohtana on työnantajamallin säilyttäminen yhtenä henkilökohtaisen avun järjestämistapana, nämä vaihtoehdot ainakin osaltaan lievittävät vammaisen avunsaajan oikeudellisten velvollisuuksien taakkaa.

---

<sup>224</sup> Norros, 2007, s. 542

<sup>225</sup> HE 187/1973 vp, s. 16.

<sup>226</sup> Ståhlberg – Karhu, 2013, s. 206.

### 6.3 Ruotsin malli

Ruotsissa vammaispalveluja ja henkilökohtaista apua säädellään laissa vammaisille henkilöille järjestettävistä tukitoimista ja palveluista (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1993:387). Lisäksi henkilökohtaista apua säädellään osittain myös sosiaalivakuutuskaareissa (Socialförsäkringsbalk, 2010:110). Ruotsin vammaispalvelujärjestelmässä vammaispalvelujen saajat on määritelty huomattavasti tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin Suomen vammaispalvelulaisissa. Laki sisältää muun muassa 1 §:n kohdalla viittauksia kehityshäiriöihin, autismiin, pitkäaikaissairauteen ja toimintahäiriöön, jonka syntymistapaa on määritelty erikseen. Suomen laissa 2 §:n mukaan lähtökohta on pitkäaikainen ja etenevä sairaus tai vamma, joka edellyttää tukea jokapäiväisen elämän toimintoihin. Suomen lainsäädännön määrittelytapa on laajempi ja antaa siten enemmän tulkinnanvaraa ja soveltamisalaa, kun taas Ruotsin laissa on lähdetty spesifimmästä lähtökohdasta, joka monelta osin nähdäkseni konkretisoi asiaa paremmin yksilötasolla.

Merkittävä ero näiden lakien välillä on työnantajamalliin liittyvien säännösten lukumäärä; Suomen laissa työnantajamallista säädetään välittömästi vain kolmen kohdan verran, kun taas Ruotsin lakia tutkittaessa pystyy hahmottamaan useamman säännöksen nimenomaan avustajasta aiheutuviin kustannuksiin, vastuukysymyksiin ja muutoseikkoihin liittyen. Julkisen vallan rooli lienee täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin määritelty Ruotsin laissa.

Molempien lakien tarkoitus on taata vammaiselle henkilölle itsemääräämisoikeus, yhdenvertaisuus ja osallistuminen yhteiskunnan toimintoihin, mutta lähestymistavat eroavat hieman toisistaan. Ruotsissa säännöksiä perusteella on keskeistä, että vammaiselle henkilölle myönnetään vain tämän pyytämää vammaispalvelua, jolloin henkilön oma mielipide ja näkemys asiasta on ratkaiseva, kuten *Suontausta* on tutkimuksessaan todennut.<sup>227</sup> Suomessa lähtökohtana on kunnan viranomaisen kartoitus sosiaalipalveluiden tarpeesta ja tämän viimekätinen päätäntävalta sen järjestämisestä ja erityisesti järjestämistavasta. Oman mielipiteen merkittävä vaikutus ja suostumuksen edellyttäminen ovat juuri niitä asioita, jotka puuttuvat Suomen järjestelmästä ja jotka voivat asettaa vammaisen henkilön kohtuuttomaan asemaan.

---

<sup>227</sup> *Suontausta*, 2015, s.58.

Ruotsin vammaispalveluin 9 § sisältää kymmenen erilaista palvelumuotoa, joista henkilökohtainen avustaja on yksi. Avustajan voi saada kunnan palkkaamana, yhdistyksien avulla sekä vammaisen itsensä palkkaamana,<sup>228</sup> ja lähtökohtaisesti palkan ja muut avustajasta aiheutuvat kustannukset korvaa kunta tai valtio vammaispalvelulain 9 §:n ja sosiaalivakuutuskaaren 51 luvun 2 §:n mukaan mukaisesti. Huomattavaa on se, että vammaisen henkilön toimiminen itse työnantajana on selkeästi harvinaisempaa, sillä vain noin kolme prosenttia henkilökohtaisen avun saajista toimii itse työsuhteessa avustajansa kanssa.<sup>229</sup>

Tässäkin vammaisen henkilön mielipide on ratkaiseva, eli henkilökohtaiseen apuun oikeutettu päättää itse, minkälaista apua tarvitsee. Suomen vammaispalvelulain muutosten esitöitä lainatakseni on hallituksen esityksessä todettu Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestelmästä siten, että ”(V)ammaisella henkilöllä on oikeus valita avustaja. Avustajan työnantajana voi toimia vammaisen henkilön valinnan mukaan joko vammaisen henkilö itse, kunta, järjestö, yritys tai osuuskunta. Kunnat hoitavat 60-70 prosenttia avustajatoiminnasta ja vain 3 prosenttia vammaisista ihmisistä toimii täysin itsenäisesti työnantajana.”<sup>230</sup>

Ruotsin vammaispalvelulain 11 §:n mukaisesti henkilökohtaisen avun saajan ollessa kykenemätön toimimaan työnantajana taloudellinen tuki maksetaan kolmannelle taholle, joka toimii vammaisen puolesta työnantajana. Kuten edellä on mainittu, tällainen menettely on yleistä, ja siten mallin toimivuutta voisi arvioida myös Suomen henkilökohtaisen avun kohdalla. Henkilökohtaisen avustajan työnantajana voi olla vammaisen henkilö itse, kunta, yritys, yhdistys tai muu yhteisö, ja vammaisen henkilö voi toimia työnantajana myös yhdessä yhdistyksen tai muun vapaamuotoisen organisaation kautta. Näin myös työnantajuuden vastuut on siirretty osittain tai kokonaan vammaiselta henkilöltä pois.<sup>231</sup> Tällainen näkökulma tulisi olla Suomenkin työnantajamallia analysoitaessa.

Kuten aiemmin on mainittu, ongelmana tällaisessa työnantajuuden osittaisessa tai kokonaan pois siirtämisessä on nähty työtehtävien ja -ohjeiden määrääminen, mikä liittyy kiinteästi työnantajan työjohto-oikeuteen. *Calleman* on kirjoittanut näistä

---

<sup>228</sup> *Suontausta*, 2015, s. 61.

<sup>229</sup> *Calleman*, 2009, s.120.

<sup>230</sup> HE 166/2008 vp, s. 11.

<sup>231</sup> *Calleman*, 2009, s.117-119.

ongelmista ja todennut, että keskenään erilaisten työsuhteiden lopputuloksena on henkilökohtaisten avustajien välinen epätasa-arvoisuus, koska työehdot saattavat vaihdella suuresti. Lisäksi hän mainitsee ongelmat työtehtävien ja -ohjeiden määräämisessä varsinkin niissä tapauksissa, joissa vammaisen henkilö ei toimi ollenkaan työnantajana.<sup>232</sup> Tämä tietysti herättää kysymyksiä vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumisen näkökulmasta, koska työnjohto-oikeus on sen toteutumisen kannalta perustavaa laatua oleva edellytys. Tältä kantilta katsottuna aiemmin mainittua yhdenvertaisuusongelmaa eri järjestämistapojen välillä ei ole Ruotsissakaan täysin ratkaistu, mutta kokonaisuudessaan Ruotsin järjestelmä tuntuu olevan sillä tasolla, jolle Suomessakin tulisi päästä.

Väistämättä työnantajuuden siirtäminen toiselle henkilölle aiheuttaa ongelmia työnjohto-oikeuden kannalta. Pohdittaessa asiaa Ruotsin mallin kannalta sitä ei välttämättä tulisi pitää suurena ongelmana, koska Ruotsin vammaispalvelujärjestelmä tuntuu kokonaisuudessaan painottavan Suomea enemmän vammaisen henkilön omaa mielipidettä ja ratkaisovaltaa. Säädökset on laadittu yksityiskohtaisemmiksi ja tarkemmiksi, jolloin soveltamiskysymykset eivät muodostu liian suuriksi. Konkreettinen esimerkki on vammaispalvelulain 23 §, jossa säädetään henkilökohtaisen avustajan ja avustajapalveluiden järjestäjien lupavaatimuksista ja viranomaisten tarkastusvelvollisuudesta. Realistista tietysti on, että työoikeudellinen työnjohto-oikeus on siirretty työnantajuuden myötä pois, mutta esimerkiksi työnantajan sijaisena toimimisen voisi ajatella liitettävän tähän malliin.

Valtio tai kunta kustantaa Ruotsissa avustajasta aiheutuvat kulut maksamalla nuo kulut avunsaajalle. Suomessa työnantajamallin ja ylipäättänsä vammaispalvelut kustantaa kunta, mikä ymmärrettävästi rasittaa kunnallista taloutta. Toki Suomessa valtio osallistuu kuntien kustannuksiin myöntämällä valtionosuuksia, mutta rahoituspohja ja sen yhteys juuri henkilökohtaisen apuun ja työnantajamalliin ei tunnu olevan verrattain yhtä selkeä.<sup>233</sup> Ruotsissa valtio osallistuu vammaispalveluiden kustannuksiin vakuutuskassan toimesta, ja henkilökohtaisen avustajan kustannuksista valtion kustannusosuus on sidottu vammaiselle henkilölle myönnettyjen henkilökohtaisen avun viikoittaisten tuntimäärien määrään. Kunta kustantaa ainoastaan ne tapaukset, joissa henkilökohtaisen avustajan tarve on keskimäärin 20 tuntia viikossa tai vähemmän, ja

---

<sup>232</sup> *Calleman*, 2009, s.117-120.

<sup>233</sup> HE 166/2008 vp, s. 19-21.

sitä enemmän avustajaa käyttävät kuuluvat valtion vakuutuskassan kustannusvelvollisuuden piiriin.<sup>234</sup>

Ruotsin rahoitusmalli voisi olla toimiva Suomessa, jolloin esimerkiksi isännänvastuusta aiheutuvien korvausten kustantaminen julkisen vallan toimesta saattaisi sujua toimivammin taloudellisen pohjan ollessa selkeämmin hahmoteltu. Tämän vuosikymmenen loppuun suunniteltavaa Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisprosessia on kaavailtu siten, että vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä siirtyisi kunnilta maakunnille, jolloin muun muassa vammaispalveluiden rahoitus tapahtuisi mahdollisesti myös valtion kustannuksella.<sup>235</sup> Tällä lienee vaikutuksia henkilökohtaiseen apuun ja työnantajamalliin.

Ruotsissa toimii laaja-alaisesti yhdistyksiä, jotka tukevat vammaista henkilöä työnantajana toimimisessa. Ne tarjoavat jäsenilleen oikeudellista neuvontaa ja apua, auttavat avustajan rekrytoinnissa ja järjestävät koulutusta työnantajuuteen liittyen ylipäättänsä. On myös palvelu, jossa työnantajaksi kykenemätön henkilö voi valita henkilön, palveluntakaajan, joka ottaa vastuulleen osan työnantajan velvoitteista ja voi laatia esimerkiksi työvuoroluettelon tai vastata työpaikan turvallisuudesta.<sup>236</sup>

Järjestötoimintamalliin liittyen voisi arvioida sitä, olisiko se vartenotettava vaihtoehto Suomessakin. Ajatukseen tulee toki suhtautua varauksella, koska esimerkiksi isännänvastuu on kiinteästi työtehtäviin liittyvä seikka, jolloin sen pois siirtäminen väistämättä sekoittaa työnantajuuden käsitettä. Toisaalta työturvallisuus on yhtä lailla työtehtäviin kiinteästi liittyvä ja siten työnantajavastuisiin sisältyvä seikka, ja Ruotsin mallissa kyseisen tehtävän hoitaminen on siirretty työnantajalta itseltään toiselle taholle. Suomessa toimiva Heta-Liitto ja osaltaan avustajakeskukset toimivat osittain samalla tavalla, mutta esimerkiksi palveluntakaajamalli ei ole käytössä, eikä toiminta muutoinkaan ole oikeudellisesta näkökulmasta katsoen niin laaja-alaista kuin Ruotsin yhdistyksien toiminta vaikuttaa olevan.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Ks. Ruotsin Socialförsäkringsbalk (2010:110) 51 kap. 3 § ja Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 9 §.

<sup>235</sup> Sote- ja maakuntauudistus, <http://alueuudistus.fi/etusivu>.

<sup>236</sup> Ruotsin henkilökohtaisen avun järjestöt: [www.stil.se](http://www.stil.se) ja [www.jag.se](http://www.jag.se) ja ks. myös Suontausta, 2015, s. 64.

<sup>237</sup> [www.heta-liitto.fi](http://www.heta-liitto.fi)

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamalli on kokonaisuus, jossa yhdistyvät sekä työ- että perusoikeudelliset näkökannat. Keskeistä on oivaltaa yhtäältä työnantajamallin työsuhde, joka noudattaa työlainsäädäntöä, ja toisaalta sosiaalipalvelun kautta aukenevat perusoikeusaspektit. Työnantajavastuut ovat lähtökohtaisesti yksi työoikeudellinen ulottuvuus, mutta nimenomaan tässä kontekstissa niitä on olennaista arvioida perusoikeusnäkökulmasta. Työnantajavastuut kytkeytyvät lopulta työsuhteen keskeiseen osaan; työtehtävien suorittamiseen ja näin ollen työnjohto-oikeuteen. Työnjohto-oikeus on puolestaan merkityksellinen osa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, joka henkilökohtaisessa avun työnantajamallin mukaisessa työsuhteessa ilmenee työnjohdollisina määräyksinä ja ohjeina.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että työnantajamalliin liittyy nykyisessä muodossaan huomattavia perusoikeusperustaisia ongelmakohtia. Oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin on tutkielmassa esiintyvin perustein jokseenkin kyseenalaisesti toteutettu työnantajamallissa, eikä se noudata muiden sosiaalipalveluiden selkeähköä linjaa palvelunsaajasta eli avunsaajasta ja palvelusta viime kädessä vastaavasta eli kunnasta. Tutkielmassa käsitellyt esimerkit työnantajamallin toteutuksesta ovat niitä seikkoja, joiden perusteella voidaan väittää, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja julkisen vallan velvollisuuksien välillä vallitsee ristiriita.

Kunnan rooli työnantajamallin toteutustavassa on vähintäänkin häilyvä, sillä sosiaalipalvelun kokonaisuus, johon kuuluu sekä julkisen vallan järjestämä ja vastaama sosiaalipalvelu että avunsaajan ja tämän avustajan välinen työsuhde, on hankala hahmottaa ja palauttaa yhdeksi selkeäksi toimintamalliksi muiden kunnan palvelujen ja sosiaalihuollon asiakkaan tarvitsemien palveluiden joukkoon. Avoimeksi kysymykseksi jää esimerkiksi se, mikä on vammaisen avunsaajan henkilökohtaisen avustajan ja kunnan viranomaisen välinen suhde henkilökohtaiseen apuun liittyen, tai onko sellaista ollenkaan edes olemassa.

Kokonaisuudessaan tämän tutkielman perusteella jää sellainen kuva, ettei työnantajamalliin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta katsoen ole julkisen vallan toimesta hahmotettu niin laaja-alaisesti kuin

olisi pitänyt. Toki itsemääräämisoikeuteen liittyvät seikat on ilmeisin perustein ymmärretty tärkeäksi osaksi työnantajamallia ja sen toimintaidea itsemääräämisoikeutta toteuttavana järjestelyinä on sinällään toimiva. Muita ulottuvuuksia olisi kuitenkin ollut tarpeen pohtia; esimerkiksi työlainsäädäntöön liittyvät seikat ja sen aiheuttamat veloitteet on nykyisellään nostettu sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien yläpuolelle, sillä tuomioistuinten ratkaisukäytäntö lähtee siitä, että laaja työnantajavastuu painaa enemmän kuin sosiaalihuollon asiakkuus työnantajamallin mukaisessa sosiaalipalvelussa.

Työnantajamallin kokonaisvaltaista ulottuvuutta yhtäältä sosiaalipalveluna ja toisaalta työsuhteena eli oikeustoimena ei ole riittävällä tavalla analysoitu lainvalmistelutasolla eikä myöskään sen jälkeen toimeenpantaessakaan, sillä esimerkiksi sijaisjärjestelyt ja alaikäisen toimiminen työnantajana ovat seikkoja, jotka perustavaa laatua olevalla tavalla herättävät kysymyksiä sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta. Vammaispalvelulain sääntely työnantajamallista on kolmen kohdan pituinen, mikä tuntuu melko riittämättömältä. Tätä riittämättömyyttä kuvaavat edellä mainitut esimerkit siitä, miten työnantajamallin toimeenpanossa on omalla soveltamisella ja tulkintatavoilla lähdetty toimimaan ilman nimenomaisia säännöksiä. Esimerkiksi työnantajamallin toteuttaminen siten, että henkilökohtaisen avun saajan puolesta työnantajana toimii toinen henkilö, ei ole vammaispalvelulaissa mainittua toimintaa. Samoin neuvontatoiminnan siirtäminen alueellisille yksityisille avustajakeskuksille herättää kysymyksiä siitä, tulisiko tilanteessa soveltaa perustuslain 124 §:ää julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Kysymys yhdenvertaisuudesta henkilökohtaisen avun saajien välillä on aihe, josta ei ole keskusteltu ilmeisellä tavalla. Henkilökohtaisen avun kolme järjestämistapaa ovat sisällöltään ja oikeusturvavaikutuksiltaan huomattavan erilaisia ja asettavat avunsaajat erilaiseen asemaan riippuen siitä, minkä järjestämistavan mukaista henkilökohtaista apua kukin saa. Tämän lisäksi vammaisella avunsaajalla ei ole mahdollisuutta itse päättää, ryhtyykö työnantajaksi vai ei, koska viimekätinen päätäntäoikeus työnantajaksi ryhtymisestä on kunnan viranomaisella. Kunnan viranomaisen päätös järjestämistavasta saattaa olla riippuvainen siitä, miten palvelut järjestetään kyseisessä kunnassa, ja kuten aiemmin on osoitettu, tapa järjestää henkilökohtainen apu vaihtelee kunnittain. Näin ollen vammaiset avunsaajat ovat eriarvoisessa asemassa alueellisin perustein.

Yhdenvertaisuusongelmaa ja yleisestikin työnantajamalliin liittyvien perusoikeusongelmien ratkaiseminen viime kädessä tuomioistuinkäytännön avulla saattaisi tulla kyseeseen siinä tapauksessa, että ongelmiin ei reagoida lainsäätämistoimenpitein. Perustuslain 106 §:n mukaan perustuslainvastainen säännös voidaan jättää soveltamatta tuomioistuimen toimesta, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kyseistä perustuslain säännöstä on sovellettu erittäin harvoin, ja sen rooli voitaneen nähdä ongelmallisena siinä määrin, mitä lainsäätämisen ja tuomiovallan välisestä suhteesta on lausuttu.<sup>238</sup> Työnantajamallin kohdalla voitaisiin pohtia, voisiko kyseistä säännöstä soveltaa tuomioistuimessa sillä perusteella, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen eli 6 § ja välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaalipalveluiden eli 19 § rikkominen voisi johtaa yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamaan välilliseen syrjintään, jolloin isännänvastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta syntyvien kustannuksien tulisi kuulua kunnan korvausvastuun piiriin.

Suostumuksen puuttumisen merkitystä on syytä nostaa esiin myös muutoin kuin yhdenvertaisuusproblematiikan yhteydessä. Sosiaalisten oikeuksien kannalta on ilmeisen kyseenalaista, ettei sosiaalihuollon asiakkaalla ole mahdollisuutta kieltäytyä työnantajuudesta. Työnantajuuden aiheuttamat velvollisuudet jo itsessään ylittävät käsityksen perinteisestä sosiaalipalvelusta, jossa julkinen valta turvaa välttämättömän huolenpidon ja riittävät sosiaalipalvelut. Oikeuskäytännön osalta tuntuu ristiriitaiselta, että laajaa työnantajavastuuta perustellaan kyvyllä toimia työnantajana ja hoitaa työnantajuuteen kuuluvat velvollisuudet, vaikka tämän kyvyn on arvioinut ja päättänyt kunnan viranomainen eikä työnantajaksi ryhtyvä itse.

Lopuksi on syytä muistaa, että henkilökohtaisen avun toinen järjestämistapa, palvelusetelin avulla tapahtuva avustajatoiminta, edellyttää toimiakseen avunsaajan suostumusta. Nähdäkseni palvelusetelin käyttämisestä aiheutuvat velvoitteet eivät vastaa työnantajamallista aiheutuvien velvoitteiden määrää ja laatua. Niin yhdenvertaisuusperiaatteen kuin riittävien sosiaalipalveluidenkin näkökulmasta on kyseenalaista todeta, että työnantajamalli olisi nykymuodossaan käyttökelpoinen ja järkevä vaihtoehto henkilökohtaisen avun järjestämiseksi.

---

<sup>238</sup> Ks. esimerkiksi *Lavapuro*, 2010.



Työnantajamalli tarvitsee toimiakseen kehittämideoita. Ratkaisua voitaisiin hakea kunnan vastuun kautta. Ratkaisuna esimerkiksi isännänvastuun ongelmalliseen ohjautumiseen voisi olla oikeusturvavakuutus, joka kuuluisi kunnan korvausvelvollisuuden piiriin siltä osin, mitä vammaispalvelulain lakisääteisistä maksuista ja korvauksista tai välttämättömistä ja kohtuullisista muista työnantajuudesta aiheutuvista kuluista on säädetty. Oikeusturvavakuutuksen myötä työnantajan työnjohto-oikeus säilyisi, mikä takaisi itsemääräämisoikeuden ja siten palvelun perimmäisen tarkoituksen toteutumisen. Tässä ongelmaksi saattaisi muodostua kuntien negatiivinen kanta, sillä kuntien taloudellinen tilanne kuormittuisi entisestään sen myötä. Kuntien taloudellisen tilanteen parantamiseksi voisi arvioida Ruotsin mallin soveltuvuutta, jossa henkilökohtaisen avun kuluja rahoittaisi kuntien lisäksi valtio. Tällaiseen malliin saatetaan olla menossa silmällä pitäen kuluvan vuosikymmenen loppuun kaavailtuja valinnanvapausuudistuksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Työnantajuuden aiheuttamien riskien minimoimiseksi voisi olla syytä harkita työnantajuuden siirtämistä osittain tai kokonaan toiselle taholle. Työlainsäädännön mahdollistama työnantajan sijainen tai edustaja mahdollistaisi sen, että vammaisen henkilö henkilökohtaista apua saadessaan voisi välttyä työnantajavastuista säilyttäen silti työnjohto-oikeuden. Tällainen toinen taho voisi olla avunsaajan lähiomainen, edunvalvoja tai Ruotsin mallin mukaisesti yhdistys tai yhteisön osa. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta näkisin kuitenkin niin, että toisen henkilön toimiminen työnantajana tulisi kyseeseen vain alaikäisten avunsaajien kohdalla, koska tällöin toiminta perustuisi holhouslainsäädännön tarkoittamaan vajaavaltaisuuteen. Muutoin lähtökohtana tulisi olla avunsaajan toimiminen itse työnantajana tai vaihtoehtoisesti työnantajan sijaisena siten, että lopullisen vastuun työnantajuudesta kantaisi esimerkiksi kunta tai muu julkisen vallan taho.

Kehittämideoiden lisäksi tulee tämän tutkimuksen perusteella harkita myös koko työnantajamallin kestävyyttä ja asemaa henkilökohtaisen avun kentällä. Jos työnantajamallin keskeisiä vastuukysymyksiä ei saada ratkaistua vammaisen henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävällä tavalla, on aiheellista punnita sen käyttöä ylipäättänsä henkilökohtaisessa avussa. Kuten aiemmin on esitetty, perustuslaissa turvataan jokaiselle välttämätön huolenpito ja riittävät sosiaalipalvelut. Tämän edellytyksen tulisi täyttyä työnantajamallin kohdalla, joten sen käyttö tämän vastaisesti

ei ole järkevää. Henkilökohtaisen avun perimmäinen tarkoitus on mahdollistaa vammaisen henkilön itsenäinen elämä vastaamalla tämän jokapäiväisiin tarpeisiin eli turvata tämän oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, eikä päinvastoin kuormittaa jokapäiväistä elämää lisävastuilla ja -ongelmilla. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen kiinnittäminen tämän omaan toimintaan on vähintäänkin kyseenalainen seikka tämän oikeusturvaa ajatellen.

Oli ratkaisujatetus millainen tahansa, työnantajamalli kaipaa aiemmin esitettyjen seikkojen valossa selkeää määrittelyä lainsäädäntötasolla. Aiheen kannalta ajatuksia herättävä lausuma on THL:n työryhmän loppuraportista lainattu lausahdus: ”(y)ksiselitteistä oikeudellista rajaa ihmisarvoiselle elämälle ei ole, mutta ymmärrykseen, kohtuullisuuteen ja inhimillisyyteen perustuva raja on.”<sup>239</sup> Lainvalmistelun puutteellisuuden ja säännösten niukkuuden lisäksi on keskeistä oivaltaa toimeenpanevan tahon eli kunnan mahdollisuus sinällään muuttaa toimintatapojaan. Lopultahan kysymys on osaltaan siitä, että kunnat voivat toimia asioissa eri tavalla vaikka lainsäädäntötason muutosta ei heti tapahtuisikaan. Jää nähtäväksi, millainen lainsäädäntökehitys ja julkisen vallan toimintakehitys tulee olemaan myös siitä näkökulmasta katsottuna, että perusoikeuslottuvuudet ovat olleet nousevana trendinä kansainvälisenkin sääntelyn tasolla ja YK:n vammaissopimus on muuttanut Suomen oikeustilaa merkittävästi.

---

<sup>239</sup> THL, 2011, s. 50.