



Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry  
Hämeenkatu 3 a  
20500 TURKU

Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki

## KANTELU (nro 2)

### ***Yleistä kantelijajärjestöstä ja henkilökohtaisen avun työnantajamallista***

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry (jatkossa Heta-Liitto) on työmarkkina- ja vammaisjärjestö. Tällä hetkellä meillä on noin 3000 jäsentä ja jäsenmäärä on myös jatkuvasti kasvussa. Varsinaiset jäsenemme koostuvat luonnollisista henkilöistä, jotka toimivat henkilökohtaisen avustajan tai avustajien työnantajana. Heistä valtaosa on vaikeavammaisia henkilöiltä, joille on järjestetty henkilökohtainen apua vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti eli niin kutsutulla työnantajamallilla. Arviomme mukaan henkilökohtainen apu on järjestetty työnantajamallilla noin 15.000 vaikeavammaiselle henkilöllä. Tämä määrä on myös kasvussa. Olemme neuvotelleet Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n kanssa työehtosopimuksen, joista ensimmäinen on tullut voimaan 1.12.2010. Tällä hetkellä on meneillään kolmas sopimuskausi (1.6.2014-31.3.2016).

Työmarkkinatoiminnan lisäksi pyrimme aktiivisesti vaikuttamaan vammaislainsäädäntöön sekä jäsentemme oikeusturvaan. Olemme tehneet oikeustieteellistä tutkimusta itse, minkä lisäksi olemme konsultoineet laajalti perus- ja ihmisoikeus-, hallinto-oikeuden sekä työoikeuden asiantuntijoita henkilökohtaisen avun työnantajamalliin liittyvissä ongelmallisissa oikeudellisissa kysymyksissä. Tavoitteenamme on ollut vaikuttaa valmisteilla olevaan vammaislakien yhdistämishankkeeseen, jotta työnantajamallista saataisiin turvallinen ja sitä koskeva sosiaalilainsäädäntö nostettaisiin perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämälle tasolle. Toimitamme ohessa tekemämme tutkimuksen työnantajamalliin liittyvistä perus- ja ihmisoikeusongelmista ja loukkauksista (*Vieteriukkodilemma – Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ja sen häiriötilanteisiin*). Voitte tutustua (video) tutkimuksen julkistamistilaisuuteen osoitteessa: <https://youtu.be/YATzsSjX-Z0>.

Lisäksi toimitamme ohessa syyskuussa 2014 sosiaali- ja terveysministeriölle luovuttamamme ”Korjaussarjan”, eli luonnoksen henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevista



säännösehdotuksista ja niiden yksityiskohtaisista perusteluista. Liitemateriaali toivoaksemme auttaa kanteluviranomaista hahmottamaan yhtäältä työnantajamallin juridista toimintaympäristöä ja toisaalta ponnistelujamme tilanteen korjaamiseksi. Liitemateriaaliin tutustuminen auttaa myös hahmottamaan, miksi olemme kääntyneet nyt laillisuusvalvojan puoleen asiassa.

Tiivistetysti voidaan todeta, että työnantajamallia koskevan sääntelyn niukkuus ja avoimuus on johtanut nykyisen tulkintakäytännön aikana tilanteisiin, joissa erityisesti perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään huolenpitoon on vaarantunut. Työnantaja-asemaan on asetettu henkilöitä, jotka eivät halua tai kykene vastaamaan työnantajan velvoitteista, mikä puolestaan on johtanut kyseisten sosiaalihuollon asiakkaiden kohonneeseen oikeudelliseen ja taloudelliseen riskiin. Myös vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuus on vaarantunut kunnissa omaksuttujen kirjaviiden soveltamisohjeiden vuoksi. Ongelmallisesta tilanteesta yhtenä osoituksena voidaan pitää sitä, että olemme tänä vuonna jo jättäneet useamman kantelun Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyyn. Kantelut ovat koskeneet kuntien näkemysemme mukaan räikeän laitonta toimintaa henkilökohtaisen avun työnantajamallin toimeenpanossa.

## ***Kantelun alainen asia***

### **1. Ohjaus- ja auttamisvelvoitteen siirtäminen Turussa Avustajakeskukselle**

Tämä kantelu koskee henkilökohtaisen avun työnantajamallin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen järjestämistä Turun kaupungissa. Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Ohjaus- ja auttamisvelvollisuus koskee näin tilannetta, jossa henkilökohtainen apu on järjestetty niin kutsutulla työnantajamallilla. Vammaispalvelulain v. 2009 uudistusta koskevissa esitöissä (HE 166/2008 vp) on todettu ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta seuraavaa:

*Henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtainen avustaja -järjestelmän mukaisesti edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä ja halua toimia työnantajana. Se merkitsee, että häneltä edellytetään kykyä kouluttaa ja opastaa avustaja työtehtäviin sekä kykyä hoitaa muut esimiehelle kuuluvat tehtävät ja työnantajuuteen liittyvät velvoitteet. Tarvittaessa kunnan viranomaisten tulisi ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Tästä säädetäisiin pykälän 3 momentissa.*

Turussa osa lakisäätteisestä ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta on käsityksemme mukaan tosiasiasa siirretty Lounais-Suomen Avustajakeskukselle.

\*\*\*\*\*

Lounais-Suomen alueella toimii Avustajakeskus, jonka toimintaa rahoittavat alueen kunnat sekä Raha-automaattiyhdistys ry. Avustajakeskuksen Turun kaupungille vuonna 2015 antamasta esityksestä keskuksen toimintaan myönnettävistä varoista ilmenevät ne palvelut, joita Avustajakeskus tuottaa Turun kaupungin osalta.



*”Avustajakeskus välittää liikunta-, näkö- ja kehitysvammaisille asiakkaille vapaaehtoisia avustajia ja tukihenkilöitä sekä palkallisia avustajia avustajapäätöksen saaneille.*

*Avustajakeskus kouluttaa vapaaehtoiset avustajat, ylläpitää avustajarekisteriä kaikista avustajista, antaa lisäkoulutusta niin vapaaehtoisille kuin palkallisille avustajille sekä tukee avustajia ja asiakkaita.*

*Vapaaehtoistyössä avustajat eivät saa palkkaa. Avustettava asiakas korvaa avustajan matkakulut ja mahdolliset muut avustustehtävistä syntyvät kustannukset. Vapaaehtoistoimintaa kehitetään vuosien 2011-2015 aikana palvelemaan myös muistiasiakkaita vapaaehtoisavustajat muistiasiakkaille-projektissa.*

*Avustajien välityksessä palkallisiin tehtäviin keskus hoitaa avustajien hakemisen, haastattelut ja välityksen sekä järjestää koulutusta avustajille ja työnantajille. Keskus kehittää tätä toimintaa ja sen lisäksi tukitoimintaa työnantajille, avustajille sekä muille ryhmille.*

*Avustajakeskuksesta saa neuvoja ja käytännön opastusta avustaja-asioissa avustajat, asiakkaat, työnantajat sekä muut tietoa tarvitsevat. Se ylläpitää rekisteriä asiakkaista ja avustajista sekä tiedottaa laajasti ajankohtaisista asioista.*

*Avustajakeskuksessa työskentelee 6 alueohjaajaa, toiminnanjohtaja, toiminnanohjaaja, 2 palkanlaskijaa palvelumyynnissä, talousvastaava sekä järjestösuunnittelija ja projekti ohjaaja muistiprojektissa.*

*Kun kunta/kaupunki avustaa avustajakeskustoimintaa on sen mahdollista ostaa yhdistyksen muita palveluita mm. tuettua työsuhdetta ja akuuttia sijaisvälitystä asiakkailleen.*

*Yhteistyöryhmä suunnittelee ja antaa palautetta Avustajakeskuksen toiminnasta. Se kokoontuu vähintään kerran vuodessa ja siihen kuuluvat Turun seudun lihastautiyhdistys ry, joka hallinnoi Avustajakeskustoimintaa, sekä kattavasti alueella vaikuttavat vammais- ja sairausjärjestöt ja heidän alaostonsa ja kunnan edustajat.*

*Vuosimaksu perustuu käytössä olevaan väestömäärän mukaiseen hinnoitteluun 0,20 €/asukas.”<sup>1</sup>*

\*\*\*\*\*

Yksittäistapauksessa jäsenemme on ollut yhteydessä Turun kaupungin vammaispalveluihin siitä, miten ohjaus- ja auttamisvelvoite on järjestetty ja mihin hänen tulee olla yhteydessä ongelmatilanteissa. Jäsenemme on saanut seuraavan vastauksen<sup>2</sup>:

*Olet tiedustellut sähköpostitse 29.10.2014 avustajan palkkaukseen liittyvästä auttamis- ja ohjausvelvollisuudesta (Vammaispalvelulaki 8 d § 3 momentti).*

*Ohessa on ohje henkilökohtainen avustaja -palvelun työnantajalle. Ohjeen viimeiseltä sivulta löytyy yhteystiedot henkilökohtaisen avun lisätietojen ja ohjeiden kysymiseksi. Ohjeita avustajan etsimiseen voi kysyä sosiaalityöntekijältä. Käytännössä asiakas voi etsiä avustajaa Avustajakeskuksen kautta, tekemällä itse työnhakuilmoituksen tai löytämällä avustajan omien verkostojensa kautta. Asiakkaan*

<sup>1</sup> <http://ah.turku.fi/sosterla/2015/0210002x/3202164.htm>. Sivustolla vierailtu 5.6.2015

<sup>2</sup> Olemme saaneet jäseneltämme luvan käyttää hänen saamaansa vastausta tässä kantelussa.



tarvitessa laajempaa tukea henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja työnantajuuteen, järjestetään mm. palkanmaksuun liittyvät palvelut joko yksityisen tilitoimiston kautta tai myöntämällä Avustajakeskuksen Tuettu työsuhde -palvelu, jonka kautta avun saa myös avustajan rekrytointiin, työvuorosuunnitteluun, työsopimuksen tekoon ja palkanmaksuun. Avustajan palkanmaksuun liittyvistä asioista voi kysyä lisätietoa vammaispalveluiden kanslistilta Irmeli Pelkoselta. Mikäli asiakas tarvitsee juridista neuvoa työnantajuuteen tai yleisesti henkilökohtaiseen apuun liittyen, ohjeistetaan asiakasta ottamaan yhteyttä joko HetaHelp!-puhelinpalveluun tai Kynnys ry:n lakimieheen. Nämä yhteystiedot löytyvät ohessa olevasta ohjeesta.

Edellä kuvattujen tietojen perusteella Turun kaupunki on järjestänyt ohjaus- ja auttamisvelvoitteen seuraavasti:

1. Henkilökohtaisen avustajan etsiminen:

Ohjausta antaa sosiaalityöntekijä, Avustajakeskukselta saa apua avustajan etsimiseen.

2. Neuvonta:

Jos asiakkaalle on myönnetty Tuettu työsuhde -palvelu, vastaa ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta pääsääntöisesti Avustajakeskus. Avustajakeskuksesta saa ”neuvoja ja käytännön opastusta” avustaja-asioissa avustajat, asiakkaat, työnantajat sekä muut tietoa tarvitsevat. Lisäksi vammaispalvelun kanslisti antaa neuvontaa palkanmaksuun liittyvissä asioissa.

3. Oikeudellinen neuvonta työnantajuuteen tai henkilökohtaiseen apuun liittyen:

Sosiaalihuollon asiakas ohjeistetaan olemaan yhteydessä järjestöjen puhelinneuvontaan.

\*\*\*\*\*

Avustajakeskuksen avustushakemuksen sekä kunnasta saamiemme tietojen perusteella ohjaus- ja auttamisvelvoitetta on näin asiakkaasta riippuen eri laajuudessa tosiasiassa siirretty Avustajakeskukselle. Olemme kyselleet syyskuussa 2014 Turun kaupungilta ovatko he selvittäneet ohjaus- ja auttamisvelvoitteen yksityistämiseen liittyviä kysymyksiä. Kunta on vastannut 18.9.2014 päivätyssä selvityksessään seuraavasti:

*”Kunnan ohjaus ja neuvontavelvollisuus ei merkitse sitä, että kunnalle syntyisi oma-aloitteinen velvollisuus tehdä vammaisen henkilön puolesta työnantajalle kuuluvia tehtäviä. Neuvontavelvollisuudella ja ohjauksella tarkoitetaan yleisiä neuvoja ja ohjeita menettelymuodoista. Tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtainen neuvonta ja auttaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi neuvottava ja autettava vaikeavammaista henkilöä suorittamaan ennakonpidätykset palkasta. Kunnalle kuuluvan auttamisvelvoitteen laajuutta on arvioitava palvelusuunnitelmassa ja henkilökohtaista apua koskevassa päätöksessä ja päätöstä toimeenpantaessa. Kunnan ohjaus- ja auttamisvelvollisuus ei tarkoita sitä, että kunnalle siirtyisi työnantajan valvonta tai ohjausoikeutta (Tapio Rätty, vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö s. 253). Sen sijaan kustannukset ohjauksesta ja neuvonnasta jäävät kunnalle. Kunta voi täyttää osin neuvontavelvollisuuttaan korvaamalla esimerkiksi kustannuksia, jotka aiheutuvat vaikeavammaisen osallistumisesta vammaisjärjestöjen työsuhdeasioiden koulutuksiin (Rätty, s. 253).*

*Juuri edellä kuvatuista tilanteista on ollut kysymys, kun kunta on korvannut yksilöllisen tarpeen ja harkinnan perusteella ns. tuettua työsuhdepalvelua Avustajakeskuksen järjestämänä palveluna. Tämä on ollut asiakkaan yksilöllisen edun mukaisesti harkittu kokonaisarvio palvelusuunnitelmasta päätöksineen.*



(...)

*Avustajakeskuksen antama palvelu ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä sinänsä on säädetty vammaispalveluissa henkilökohtaisesta avusta tai ottaen huomioon hallituksen esitys vammaispalvelulaiksi. Hallituksen esityksessä on pohdittu myös esityksen suhdetta Suomen perustuslakeihin. Perustuslain 124 pykälää ei tässä yhteydessä ole mietitty tai pohdittu. Ristiriitaa ei myöskään ole havaittu perustuslain 124 §:n tai säädettyyn vammaispalvelulakiin nähden.*

*Turun vammaispalveluissa on katsottu, että tuettu työsuhdepalvelu Avustajakeskuksen toimintana ja palveluna täydentää kunnan omaa ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia. Ohjausta ja neuvontaa saa myös vammaispalvelutoimistosta henkilökohtaiseen apuun ja työnantajuuteen liittyen. Valittuja käytäntöjä henkilökohtaisen avun järjestämistavan suhteen ja liittyen Avustajakeskukseen ei voida katsoa olevan perustuslakien vastaista.”*

Kunta on näin katsonut, että Avustajakeskuksen tuottamissa palveluissa on kyse kunnan ohjaus- ja auttamisvelvoitetta täydentävästä toiminnasta. Sama näkemys on toistunut vammaispalvelujohtaja Kaisa Kiisken 27.5.2014 lähettämässä vastauksessa: *Asiakas saa aina halutessaan neuvoa ja ohjausta vammaispalveluista. Avustajakeskuksen toiminta täydentää kunnan omaa ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia.*

\*\*\*\*\*

Jos yksityinen taho tosiasiallisesti hoitaa sellaista tehtävää tai osaa siitä, joka on lailla säädetty kunnalle, ei tehtävän siirron lainmukaisuutta arvioitaessa merkitystä ole sillä, toteuttaako kunta myös itse samaa tehtävää tai palvelua. Silloin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tulevat sen sijaan arvioitavaksi perustuslain 124 §:n edellytyksen tehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Silloin kun perustuslain 124 §:n edellytykset täyttyvät, kunta voi hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta myös osittain apua tietyn hallintotehtävän hoitamiseen. Yksityiseltä hankittu palvelu voi näin olla edellä kuvatulla tavalla kunnan omaa julkisen tehtävän hoitamista täydentävää. Tällöinkin perustuslain 124 §:n edellytysten tulee täytyä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen 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.

Henkilökohtaisen avun aluetukikeskuksen loppuraportissa on todettu Avustajakeskuksen toiminnasta muun muassa seuraavaa:

*Akuutti sijaisvälitys on kansallisessakin mittakaavassa urauurtava palvelumuoto. Akuutti sijaisvälitys on tällä hetkellä vakiinnuttanut asemansa yhtenä Avustajakeskuksen palvelumuotona, jonka kunta voi ostaa asiakkaalleen. Palvelusta on oltu kiinnostuneita myös muualla Suomessa ja palvelusta on luotu prosessikuvaus, joka on siirrettävissä myös muille alueille.*

(...)

*Avustajan ja vaikeavammaisen työnantajan työsuhde pitää sisällään lukuisia erityispiirteitä, ja työsuhteen sujumisesta on hyvä pitää huolta ensi askeleista lähtien. Projektin aikana huomattiin, että*



*useissa avustajan työsuhteissa ei ollut olemassa esimerkiksi työsopimusta, työvuorosuunnittelusta puhumattakaan. Projektissa törmättiin lukuisiin tilanteisiin, joissa työsuhteessa ei noudatettu työsuhdelainsäädäntöä, ja avustajien vaihtuvuus oli joillakin työnantajilla suurta. Ohjausta ja neuvontaa oli kyllä usein tarjolla kunnan puolesta, mutta eniten sitä tarvitsevat eivät useinkaan käyttäneet tätä mahdollisuutta. Projektin aikana huomattiin myös, että avustajien ammattieettinen osaaminen oli hakusessa, esimerkiksi työnantajan työjohto-oikeus ja työroolit olivat usein hukassa. Projektin myötä lähdettiin aluksi Rauman kunnan kanssa yhteistyössä kehittämään työsuhteen tukipalvelua. Henkilökohtaisen avustajan työnantajaksi ryhtyvää tuettiin heti alusta lähtien hänen saatuaan kunnalta päätöksen henkilökohtaisesta avusta. Palvelun olemassa olo myös usein madalsi kynnystä ottaa vastaan henkilökohtaisen avustajan ja tieto tuesta helpotti työnantajaksi ryhtymistä. Palvelu pilotoitiin ja otettiin pian käyttöön myös muiden kuntien alueella. Tuettu työsuhde -palveluun tarvitaan kunnan päätös palvelun hankkimisesta. Kunnan vammaispalvelun työntekijä voi olla yhteydessä Avustajakeskukseen tehdessään päätöksen henkilökohtaisesta avustajasta. Palvelun voi hankkia joko yksittäiselle avustajalle tai vaikkapa kaikille kunnan asiakkaille heidän niin halutessaan. Avustajakeskus tarvitsee päätöksen, josta näkee tuntimäärän, palkan, mahdolliset iltalauantai- ja sunnuntailisät yms. ja työnantajan tiedot. Palvelun voi hankkia myös jo olemassa oleviin työnantaja-avustaja työsuhteisiin. Työnantajalla säilyy aina työnantajuus, ja hän itse määrittelee missä laajuudessa hän tarvitsee ja haluaa Avustajakeskuksen tukea ja palveluita työnantajana toimimiseensa.<sup>3</sup> (s. 20–21)*

Sekä henkilökohtaisen avun sujuvuuden varmistaminen vakituisen avustajan poissaolotilanteissa että edellä kuvattuun tuettuun työsuhde -palveluun kuuluvat elementit kuuluvat vammaispalvelulaissa kunnalle asetettuihin velvollisuuksiin. Turussa osalle henkilökohtaisen avun työnantajamallissa oleville vaikeavammaisille henkilöille on järjestetty sijaispalvelua sekä tuettu työsuhde -palvelua Avustajakeskuksen kautta. Kumpikin näistä voidaan näkemyksemme mukaan lukea osaksi vammaispalvelulaissa säädettyä lakisääteistä ohjaus- ja auttamisvelvollisuutta.

\*\*\*\*\*

Heta-Liitto katsoo, että sinällään työnantajamalliin liittyvän ohjaus-, auttamis- ja neuvontavelvoitteen yksityistäminen voi olla perusteltua myös perustuslain 124 §:n valossa. Varsinkin pienissä kunnissa voi olla vaikeaa hankkia työnantajamalliin kuuluvien lakisääteisten velvoitteiden hoitamisen edellyttämää erityisosaamista ja tietotaitoa. Sosiaalityöntekijän koulutus ei valmista työnantajamallin työoikeudellisen kentän tuntemiseen. Tässä suhteessa keskittyvä tietotaito tai yksityiseltä, riittävän asiantuntemuksen omaavalta taholta hankittu neuvontapalvelu voi parantaa myös sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaa. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin edellyttämä lakisääteinen neuvonta edellyttää muun ohella myös oikeustieteellistä koulutusta.

Tällä hetkellä erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että ohjaus- ja auttamisvelvoitetta siirrettäessä ei ole kuitenkaan huomiota kiinnitetty riittävällä tavalla sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaan tai siihen, onko siirrettävällä taholla riittävä asiantuntemus tehtävän hoitamiseen. Myöskään siirtämisen lakiperustaa ei ole selvitetty. Heta-Liiton neuvontatoimintaan tulleiden yhteydenottojen perusteella voidaan katsoa, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaongelmat ilmenevät erityisesti seuraavilla tavoilla:

<sup>3</sup> <http://www.avustajakeskus.fi/media/2009/12/HAK-loppuraportti-2011.pdf>. Sivustolla vierailtu 5.6.2015.



*1. Neuvontavelvoitteesta vastaavalla taholla ei yleensä ole palveluksessaan oikeustieteellisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa.*

Ohjaus- ja auttamisvelvoitteen tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää tietotaitoa työlaissäädännöstä ja sen soveltamisesta. Huomioiden, että kyseessä on sosiaalipalvelun järjestäminen ja että saaduilla neuvoilla on suuri merkitys asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta, tulisi näkemyksemme mukaan neuvonnasta vastaavan tahon palveluksessa olla vähintään yksi ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut henkilö. Edellä kuvatusti Avustajakeskuksen avustushakemuksesta ilmenee, että Avustajakeskuksella ei ole palveluksessaan lakimiestä.

*2. Vammaispalvelulain lakisääteistä neuvontavelvoitetta hoitava taho ohjeistaa sosiaalihuollon asiakkaiden lisäksi myös heidän työntekijöitään.*

Yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallisina voidaan pitää tilanteita, joissa lakisäätisestä ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta vastaava taho huolehtii myös työntekijöiden työsuhdetta koskevasta neuvonnasta. Tällainen tilanne saattaa altistaa julkista hallintotehtävää hoitavan intressiristiriitatilanteisiin erityisesti työnantajan ja työntekijän ollessa erimielisiä. Tämä puolestaan saattaa johtaa ongelmallisiin tilanteisiin esimerkiksi silloin, jos työnantajan tekemään työsuhteen päättämisilmoitukseen kirjattu peruste ei vastaa työnantajan todellista tarkoitusta. Jos työsuhteen päättämisilmoitukseen kirjattu peruste on pyritty muotoilemaan työntekijälle edulliseksi, on vaarana, että työsuhteen päättämisilmoituksen sanamuoto ei enää täytä työsopimuslain edellyttämää irtisanomis- tai purkamisperustetta. On selvää, että tilanne on tällöin sosiaalihuollon asiakkaalle riskialtis. Edellä kuvatusti Avustajakeskuksen avustushakemuksesta ilmenee, että Avustajakeskus neuvoa ja opastaa myös henkilökohtaisia avustajia.

*3. Sosiaalihuollon asiakkaiden henkilötietojen käsittely*

Oikeusturvan näkökulmasta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että sosiaalihuollon asiakkaiden tietosuojaa koskevia kysymyksiä tilanteissa, joissa ohjaus- ja auttamisvelvoite yksityistetään, ei käsityksemme mukaan ole riittävällä tavalla selvitetty. Sosiaali- ja terveysministeriö, Valvira tai Aluehallintovirastot eivät käsityksemme mukaan ole antaneet asiaa koskevia ohjeistuksia tai valvoneet menettelyjen lainmukaisuutta. Viittaamme tältä osin Valtioneuvoston oikeuskanslerille jättämäämme kanteluun koskien sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran sekä Aluehallintovirastojen roolia vammaispalveluiden ohjaajana ja valvojana. Asiaa ei ole myöskään vammaispalvelulain esitöissä pohdittu tai tuotu esiin.

Tietosuojavaltuutettu on tuoreessa Turun vammaispalvelun invakuljetuspalvelua koskevassa ratkaisussaan 21.5.2015 (Dnro 550/452/2015) todennut seuraavaa:

”Saadun selvityksen mukaan taksipalvelujen tuottaja kerää asiakkaiden suostumuksella näiden ilmoittamia tietoja mm. avustamiseen liittyvistä erityistarpeista. Asiakas voi täyttää vammaispalvelun laatiman asiaa koskevan lomakkeen ja toimittaa lomakkeen taksin keskuskeskseen. Myös [REDACTED] taksien suoraan asiakkailta keräämät, vammaispalvelulain mukaisiin kuljetuksiin liittyvistä erityistarpeista, ovat sosiaaliviranomaisen rekisteritietoja. Koska saadun selvityksen mukaan kuljetuspalvelun antaja kerää kuitenkin myös asiakkaidensa itsensä toimittamia tietoja mm. heidän avustamiseensa liittyvistä erityistarpeista, tulee myös henkilötietojen käsittelystä informoida. *Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu kiinnittää rekisterinpitäjän*



*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.”*

Näkemyksemme mukaan yllä mainitut periaatteet tulisi huomioida myös vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamisvelvoitetta yksityistäessä. Katsomme, että olisi yleisellä tasollakin tärkeää selvittää, ovatko yksityiset toimijat keränneet sosiaalihuollon asiakkaiden itsensä toimittamia tietoja kyseisessä yhteydessä, ja miten näiden tietojen käsittelyssä toteutuvat tietosuojan edellytykset. Edellä esitetysti Avustajakeskuksen avustushakemuksen mukaan se ylläpitää rekisteriä asiakkaista ja avustajista.

\*\*\*\*\*

Alla tarkemmin ilmenevin perustein katsomme, että

- a. vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukainen ohjaus- ja auttamisvelvoite on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä
- b. ohjaus- ja auttamisvelvoitetta ei voida siirtää, kokonaan tai edes osittain, yksityiselle toimijalle, koska tästä ei ole laintasoista säännöstä
- c. mikäli yksityistäminen olisikin mahdollista, tulisi joka tapauksessa huomioida perustuslain 124 §:n edellytykset ja näin ollen esimerkiksi varmistaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva sekä yksityisen toimijan riittävä asiantuntemus tehtävän hoitamiseen ja tietosuojan riittävä taso.

Pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanottoa yllä esitettyihin näkemyksiimme. Tämän lisäksi pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskansleria tutkimaan Turun kaupungin toiminnan lainmukaisuuden Avustajakeskukselle siirretyn ohjaus- ja auttamisvelvoitteen osalta.

\*\*\*\*\*

### ***Ohjaus-, auttamis- ja neuvontavelvoitteen siirtämisen oikeudellinen arviointi***

- a. Onko ohjaus- ja auttamisvelvoite perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä?

Perustuslain esitöissä on julkisella hallintotehtävällä tarkoitettu ”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Esimerkiksi Marietta *Keravuori-Rusanen* on katsonut lausuman viittaavan siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Hän on katsonut, että myös kunnille kuuluvien lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.<sup>4</sup> Myös esimerkiksi hallintolain 8 §:n

<sup>4</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 160 ja 163. *Keravuori-Rusanen*, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.





mukainen neuvontavelvollisuus on oikeuskirjallisuudessa katsottu perustuslain 124 §:n tarkoittamaksi julkiseksi hallintotehtäväksi kokonaisuudessaan.<sup>5</sup>

Vammaispalvelulain esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, mitä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaisella ohjaus- ja auttamisvelvoitteella tarkoitetaan. Tapio *Räty* on katsonut, että säännös on laajempi kuin hallintolain tarkoittama ohjaus. Hallintolain mukaisella ohjauksella tarkoitetaan yleisiä neuvoja ja ohjeita menettelymuodoista, esimerkiksi sitä, miten asia saatetaan vireille.<sup>6</sup> Näin ollen voidaan perustellusti katsoa vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisvelvoitteen muodostavan perustuslain 124 §:n säännöksessä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän. Näkemystä tukee ohjaus- ja auttamisvelvoitteen kiinteä yhteys henkilökohtaisen avun tosiasialliseen toimeenpanoon sekä ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamisen oikeudellinen merkitys sosiaalipalvelun asiakkaalle.

Tämän kantelun liitteenä on Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli *Mäenpään* lausunto vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaisen ohjaus- ja auttamisvelvoitteen järjestämisestä. Lausunnosta ilmenevin perustein professori *Mäenpää* on katsonut vammaispalvelulain mukaisen neuvontavelvoitteen muodostavan julkisen hallintotehtävän.

## b. Perustuslain 124 §:n merkitys kunnallisten sosiaalipalveluiden järjestämisessä

Marietta *Keravuori-Rusanen* on korostanut, että perustuslain 124 § rajoittaa myös kunnan lakisääteisten sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolisille tai niiden hankkimista kunnan ostopalveluina. Silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä, on perustuslain 124 §:n soveltuvuutta pidetty lähtökohdiltaan selkeänä myös kunnallishallinnossa. *Keravuori-Rusanen* korostaakin, että sekä lainsäädäntökäytännössä että oikeuskirjallisuudessa on vallinnut varsin yksimielinen näkemys siitä, että esimerkiksi päätöksentekoa sosiaalisten etuuksien myöntämisestä ei ilman tähän nimenomaisesti oikeuttavaa ja riittävän yksilöivää säännösperustaa voida uskoa yksityiselle palveluntuottajalle myöskään kunnallishallinnossa. Riittävänä säännösperustana ei ole tässä suhteessa pidetty kuntalain 2 §:n 3 momenttia tai sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa.<sup>7</sup> *Keravuori-Rusanen* on kuitenkin korostanut, että myös silloin kun kyse on muusta kuin julkisen vallan käyttöä sisältävästä julkisesta hallintotehtävästä, tulee perustuslain 124 § huomioida myös kunnallishallinnossa. *Keravuori-Rusanen* ei ole pitänyt tässä suhteessa riittävänä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sisältyviä reunaehtoja, joiden mukaan kunnan tai kuntayhtymän tulee varmistaa siitä, että palvelut vastaavat kunnalliselta toiminnalta edellytettävää tasoa.<sup>8</sup>

Oikeudellisen tilan voidaan katsoa lähtökohtaisesti selkiytyneen uuden kuntalain (410/2015) voimaan tulon myötä. Kuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan: ”Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään.” Lain esitöissä (HE 268/2014 vp.) on todettu seuraavaa:

<sup>5</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 240.

<sup>6</sup> *Räty* 2010, s. 253. *Räty*, Tapio: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö. Vaasa 2010.

<sup>7</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 292-293.

<sup>8</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 294-295.



\*\*\*\*\*

*”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnan velvollisuudesta ottaa muulta kuin viranomaiselta palveluja hankkiessaan huomioon perustuslaissa säädetyt julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset. Kunnan yksityiseltä hankkimien palveluiden alaa rajoittaa perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen 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. Perustuslain edellytykset huomioon ottaen yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, joissa ei ole kytkentää julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät siten ole kunnan viranomaistehtäviä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on itse käytettävä. Jos kunnalle on laissa säädetty toimivalta päättää esimerkiksi asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista, kunnan on itse käytettävä tätä toimivaltaa, vaikka palvelu tuotettaisiinkin ulkopuolisen palvelun tuottajan toimesta. ”Muulla kuin viranomaisella” tarkoitettaisiin säännöksessä yksityisten palvelujen tuottajien ohella myös kunnan osakeyhtiöitä.  
(...)*

*Perustuslain esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän käsite arvioidaan tapauskohtaisesti ja se voi sisältää myös palveluja. Kunnallisten viranomaisten tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.”*

\*\*\*\*\*

Kuntalain uudistuksen voimaan tulon jälkeen arvioitavaksi kuitenkin jää vielä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (3.8.1992/773, valtionavustuslaki) merkitys julkisen hallintotehtävän yksityistämisessä. Vammaispalvelulain 5 §:n viittaussäännöksen mukaan vammaispalvelulaissa tarkoitettuun kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia. Professori Mäenpää on liitteenä olevassa lausunnossaan todennut: ”Valtionavustuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät myös hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Koska tämä valtionavustuslain säännös on säädetty ennen perustuslain voimaantuloa, sitä säädettäessä ei ole otettu huomioon perustuslain 124 §:n vaatimuksia. Säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon perustuslain 124 §:ään sisältyvät vaatimukset. (...) Kyseinen valtionavustuslain säännös on luonteeltaan yleissäännös ja se on soveltamisalaltaan erittäin laaja. Nämä seikat huomioon ottaen on tuskin mahdollista katsoa, että se sisältäisi sellaisen lakitasoisen ”erikseen säätämisen”, jota kuntalain 9 §:n 2 momentti edellyttää. Joka tapauksessa voidaan pitää selvänä, että pelkästään vammaispalvelulaissa oleva yleisluonteinen viittaussäännös valtionavustuslain soveltamiseen ei ole sellainen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu lainsäätö, jonka nojalla neuvontatehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.”



Pyydämme lopuksi myös kiinnittämään huomiota siihen, että myös Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut neuvontavelvoitteen yksityistämiseen kantaa valtionhallinnon alaan kuuluvan ajoneuvoveroneuvonnan siirtämistä koskevassa ratkaisussaan 3.11.2005.

*”Käsitykseni mukaan ajoneuvoverolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtunutta veronkantoa avustavien tehtävien siirtämistä hallinnon ulkopuoliselle taholle koskevan säännösehdotuksen poistamista ei voida tulkita siten, että viranomaisen neuvontatehtävä voitaisiin siirtää muulle taholle kuin viranomaiselle ilman lain tukea. (...) Eduskunta ei siten ole arvioinut asiassa perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten olemassaoloa. Eduskunta ei siis ole arvioinut, onko ajoneuvoveroneuvonnan ulkoistaminen tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Eduskunnalla ei myöskään ole ollut mahdollisuutta varmistua siitä, että näiden tehtävien siirron yhteydessä säännösperusteisesti taattaisiin perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteuttaminen. (...) Kysymys siitä, olisiko neuvonnan siirtämistä yksityiselle yritykselle ylipäättään tai joiltakin osin perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, kuuluu lainsäätäjän, viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.”<sup>9</sup>*

Viimeistään kuntalain voimaan tulon jälkeen on varsin kyseenalaista, että kunnallisen hallintotehtävän järjestämistä voitaisiin arvioida toisin perustein.

### c. Perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset ohjaus- ja auttamisvelvoitteen siirtämisessä yksityiselle toimijalle

Tässä alaluvussa käsittelemme perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asettamia edellytyksiä tilanteessa, jossa on olemassa lakiperusta kyseisen tehtävän siirtämiseen. Kuten edellä olemme todenneet, ei näkemyksemme mukaan vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin sisältämän julkisen hallintotehtävän siirtämiselle kuitenkaan ole tarkoitettua lakiperustaa. Pidämme kuitenkin tärkeänä nostaa esiin myös muita perustuslain 124 §:n asettamia edellytyksiä, sillä ne liittyvät keskeisesti sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen henkilökohtaisen avun työnantajamallissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä siirto vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslain 124 §:n soveltamistilanteissa voi olla kysymys minkä tahansa perusoikeuden vaarantumisesta. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut esimerkiksi julkista hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen sekä julkisen valvonnan ja virkavastuun merkitystä. *Keravuori-Rusanen* on katsonut, että säännösperusteisesti tulisi huolehtia siitä, että yksityisillä palveluntuottajilla on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset sekä ammattitaito asianomaisten palveluiden tarjoamiseen.<sup>10</sup>

Edellä on jo todettu, että henkilökohtaisen avun työnantajamalli on sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta poikkeuksellisen vastuullinen tapa järjestää sosiaalipalvelu. Työnantajana toimiessaan vaikeavammainen työnantaja on siviili- ja rikosoikeudellisessa vastuussa siitä, että työlainsäädännön

<sup>9</sup> AOA 3.11.2005 (Dnro 1806/2005).

<sup>10</sup> *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 336 ja 350.



pakottavat normit toteutuvat työsuhteessa. Työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön oikeusturva edellyttää, että ohjaus- ja auttamisveloitteesta vastaavalla taholla on ensinnäkin riittävä asiantuntemus tehtävän hoidosta. Osa ohjaus- ja auttamisveloitteen alaan kuuluvista tehtävistä on sellaisia, joiden asianmukainen, sosiaalipalvelun asiakkaan oikeusturvan huomioiva toteuttaminen edellyttää suorittajalta lähtökohtaisesti oikeustieteellistä koulutusta tai vähintäänkin sitä, että ohjauksesta ja auttamisesta vastuussa oleva taho tarvittaessa konsultoi oikeustieteen asiantuntijaa. Samoin perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon edellyttää, että vaikeavammaisen työnantajan saama ohjaus ja auttaminen sekä neuvonta ovat riittävää ja sisällöltään oikeaa. Onkin tärkeää, että vaikeavammaisen työnantajan luottamuksensuojalle annetaan erityinen merkitys työnantajan asemaa koskevassa julkisen vallan neuvonnassa.

Heta-Liiton käsityksen mukaan vain harvoin esimerkiksi avustajakeskuksilla tai muilla sellaisilla yksityisillä tahoilla, joille kunta on ulkoistanut ohjaus- ja auttamisveloitteensa, on kuitenkaan palveluksessaan oikeustieteellisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa. Kuitenkin jo työsopimuksen solmiminen on oikeudellinen toimi, johon liittyy useita oikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä. Huonosti solmittu työsopimus voi johtaa työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden kaventumiseen tai merkittäväankin taloudelliseen ja oikeudelliseen riskiin.

On syytä myös korostaa, että vaikeavammaisen työnantajan oikeus saada työnantajuutta ja oikeudellista asemaansa koskevaa tietoa ei määriy yksin vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin mukaan. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvittävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Silloin, kun henkilökohtaisen avun järjestämistavaksi valitaan vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen työnantajamalli, on erittäin tärkeää, että sosiaalihuollosta vastaava taho varmistaa, että vaikeavammaisella henkilöllä on ymmärrys esimerkiksi työsopimuksen muodosta, työaika suunnittelusta sekä yleinen käsitys työsuhteen päättämisedellytyksistä eli työnantajan oikeudellisen aseman perusteista. On huomattava, että Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esimerkiksi päätöksessään 29.6.2011 korostanut sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n sekä vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin merkitystä sekä näihin pohjaavaa viranhaltijoiden omaaloitteista selvitys- ja neuvontavelvollisuutta.<sup>11</sup>

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan asiakaslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja sekä mainittuihin palveluihin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Silloin, kun vammaispalvelulain ohjaus- ja auttamisveloite on siirretty yksityiselle taholle, tulee myös sosiaalihuollon asiakaslaki lähtökohtaisesti sovellettavaksi. Tästä näkökulmasta ongelmallisena voidaan pitää, jos neuvonnasta vastaava taho tällöin antaa neuvontaa tai auttaa työsuhteen kumpaakin osapuolta. Tällainen tilanne kuitenkin käsityksemme mukaan on esimerkiksi osassa avustajakeskuksista. Intressiristiriidat liittyvät usein työsuhteeseen, ja tällaisessa tilanteessa sosiaalihuollon asiakkaan edun mukaisena ei voida ainakaan kaikissa tilanteissa pitää sitä, että lakisäateisistä neuvonnasta vastaava taho neuvoo ja auttaa myös työntekijää. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentti edellyttää muun muassa asiakkaan edun huomioimista sosiaalihuoltoa järjestettäessä.

<sup>11</sup> AOA 29.6.2011 (Dnro 462/2011).

#### d. Voiko ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamiseen sisältyä julkisen vallankäyttöä?

Vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentissa säädetyn ohjaus- ja auttamisvelvoitteen osalta on syytä myös tarkastella sitä, voiko kyseisen velvoitteen toteuttamiseen sisältyä julkisen vallan käyttöä. Sinällään perustuslakivaliokunta on lähtenyt olettamuksesta, että *päätöksentekovaltaa* tai *hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvaa valvontaa* sisältymättömissä neuvontatehtävissä ei käytettäisi julkista valtaa perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä.<sup>12</sup> On kuitenkin korostettava, että perustuslakivaliokunta ei ole erikseen arvioinut ohjaus- ja auttamisvelvoitteen suhdetta perustuslain 124 §:n tarkoittamaan julkisen vallan käytön käsitteeseen.

Tapio Rätty on edellä kuvatun tavoin katsonut vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen olevan laajempaa kuin hallintolain mukaisen ohjauksen. Merkittävää on, että joiltakin osin ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttaminen saattaa liittyä myös suoraan henkilökohtaisen avun järjestämiseen. Näin ollen ohjaus- ja auttamisvelvoitteeseen saattaa liittyä myös päätöksentekovaltaa tai ainakin päätöksentekovalan kaltaisia elementtejä. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- *Työterveyshuollon järjestäminen*: Heta-Liiton neuvontatoiminnan kautta saadun tiedon mukaan kunnat ovat saattaneet esimerkiksi virheellisesti ohjeistaa, että avustajana työskenteleville omaisille tai määräaikaisessa työsuhteessa oleville työntekijöille ei järjestetä työterveyshuoltoa tai että työterveyshuolto sisältää esimerkiksi ainoastaan työhöntulotarkastuksen. Lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja lakisääteisiä maksuja / korvauksia. Tässä mielessä ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamisella on suora kytkös henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon.

- *Oikeus TES:n mukaisiin korvauksiin*: Heta-Liiton neuvontatoiminnan kautta saadun tiedon mukaan kunnat ovat esimerkiksi antaneet omia tulkintaohjeita siitä, kertyykö omaiselle kokemuksiaan oikeuttavaa työkokemusta. Ohjeistus on saattanut merkittävästi poiketa Heta-Liiton ja JHL:n yhteisestä työehtosopimustulkinnasta. Myös tässä suhteessa ohjaus- ja auttamisvelvoitteen toteuttamisella on suora yhteys henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon korvattavien kustannusten muodossa.

Yleinen on myös tilanne, jossa päätöksen mukaiset tunnit syystä tai toisesta ylittyvät ja palkanlaskennasta vastaava taho jättää nämä korvaamatta ilman, että kunta on tehnyt asiasta muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä.

Edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa ohjeistuksella toteutetaan samalla kunnan tulkintaa siitä, mitkä ovat vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja lakisääteisiä maksuja ja korvauksia tai välttämättömiä avustajasta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia. Jos ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta vastaava taho jättää tällöin korvaukset kunnan yleisen ohjeistuksen nojalla korvaamatta, tilanne voidaan katsoa julkisen vallan käyttämiseksi tai ainakin tätä läheneväksi toiminnaksi. Tällaisissa tilanteissa sosiaalihuollon asiakkaalle tulisi lähtökohtaisesti kuitenkin tehdä päätös esimerkiksi siitä, että tiettyjä työnantajuuteen liittyviä kulueriä ei korvata. Sosiaalihuollon

<sup>12</sup> Ks. Keravuori-Rusanen 2008, s. 134.



asiakslain 5 §:n 1 momentti edellyttää puolestaan, että sosiaalihuollon asiakkaalle annetaan tällöin tieto hänen oikeudellisesta asemastaan. Tämä merkitsee esimerkiksi sen esiintuomista, että riippumatta kunnan tulkinnasta, on viimekätinen ratkaisuvälillä esimerkiksi työntekijän palkkasaatavista toimivaltaisella tuomioistuimella. Tärkeää joka tapauksessa on, että silloin kun ohjaus- ja auttamisvelvoitteen siirtäminen on mahdollista ja tämä siirto on tehty, on ohjaus- ja auttamisvelvoitteesta vastaavalle taholle selkeää, milloin tilanne edellyttää viranhaltijan hallintopäätöstä.

## e. Hallintosopimus ohjaus- ja auttamisvelvoitteen siirtämisestä

Olli Mäenpää on todennut hallintosopimuksella tarkoitettavan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Mäenpää on korostanut, että hallintolaki ei määrittele viranomaiselle sopimustoimivaltaa, vaan toimivalta määräytyy muun lain perusteella. Mäenpää on todennut, että kun viranomainen valmistele hallintosopimusta ja sitoutuu siihen, sen on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava sopimuksen kohteena olevien mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön.<sup>13</sup>

Heta-Liitolle antamassaan lausunnossa professori Mäenpää on todennut seuraavaa: ”*Vammaispalvelulain määrittelemä neuvontatehtävä voidaan edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, mikäli perustuslain 124 §:ssä määritellyt muut vaatimukset täyttyvät. Neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on siten säädettävä laissa erikseen riittävän täsmällisesti noudattaen myös perustuslain 124 §:n määrittelemiä sisällöllisiä kriteereitä.*

*Neuvontatehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi lain määrittelemien edellytyksien lupamenettelyssä, sopimuksella tai asetuksentasoisin säännöksin. Mikäli säädettävä laki mahdollistaa neuvontatehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle sopimuksen perusteella, tällainen sopimus on luonteeltaan hallintolan (6.6.2003/434) 3 §:ssä tarkoitama hallintosopimus. Sen muotona voi käytännössä olla esimerkiksi toimeksiantosopimus, jonka puitteet määritellään lailla.*”

Turun kaupunki on selvityksessään 18.9.2014 todennut seuraavaa:

*Avustajakeskuksen kanssa ei ole tehty mitään sellaista päätöstä, mihin sähköpostissa viitataan. Avustajakeskukselle on myönnetty avustusta hakemuksen perusteella.*

\*\*\*\*\*

<sup>13</sup> Mäenpää 2013, s. 200 ja 380. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.



## 2. Ohjaus- ja auttamisvelvoitteen järjestäminen kunnan omana toimintana sekä henkilökohtaisen avun saatavuuden varmistaminen vakituisen avustajan poissaolotilanteissa

Pyydämme kunnioittavasti Valtioneuvoston oikeuskansleria myös tutkimaan, onko vammaispalvelulain 8 d §:n 3 momentin ohjaus- ja auttamisvelvoite järjestetty muutoin Turun kaupungissa lain edellyttämällä tavalla sekä onko kaupunki riittävällä tavalla varmistanut henkilökohtaisen avun toteutumisen myös vakituisen työntekijän poissaolotilanteissa.

Käsityksemme mukaan nyt Avustajakeskuksen kautta toteutettu sijaispalvelu ei ole kaikkien henkilökohtaisen avustajan työnantajien käytettävissä Turun kaupungissa. Pyydämmekin Oikeuskansleria tutkimaan, onko kunta riittävällä tavalla varmistanut henkilökohtaisen avun toteutumisen myös vakituisen avustajan poissaolotilanteissa.

Pyydämme myös varmistamaan, onko Turun kaupunki toteuttanut ohjaus- ja auttamisvelvoitetta lain edellyttämällä tavalla niiden vaikeavammaisten työnantajien kohdalla, joille ei ole myönnetty Avustajakeskuksen Tuettu työsuhde -palvelua. Tässä yhteydessä pyydämme erityisesti kiinnittämään huomiota työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön oikeusturvan toteutumiseen.

\*\*\*\*\*

Pyydämme kunnioittavasti mahdollisuutta lausua Turun kaupungin sekä mahdollisesti muiden tahojen kantelun alaiseen asiaan antamista selvityksistä.

\*\*\*\*\*

Helsinki, 16.6.2015

Sanna-Kaisa Patjas  
 Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry  
 Puheenjohtaja  
[sanna-kaisa.patjas@heta-liitto.fi](mailto:sanna-kaisa.patjas@heta-liitto.fi)  
 puh. +358504080225



Asiantuntijat:

Tanja Alatainio (yhteyshenkilö)  
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntajien Liitto ry  
Lakimies

Jukka Kumpuvuori  
Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntajien Liitto ry  
Lakimies

\*\*\*\*\*  
\*

## LIITTEET

Turun kaupunki. Esitys vuoden 2015 avustajatoiminnan ostopalvelusta

Turun kaupungin vastaukset 18.9.2014 sekä 10.10.2014 Heta-Liiton kyselyihin

Sähköpostikirjeenvaihto Turun kaupungin edustajien sekä Heta-Liiton lakimiehen välillä 27.5.2015 – 8.6.2015.

Henkilökohtaisen avun aluetukikeskusprojektin loppuraportti

Tietosuojavaltuutetun toimisto (Dnro 550/452/2015)

### **Ks. seuraavat liitteet Heta-Liiton OKV:lle 16.6.2015 toimittamista kantelusta nro 1**

Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpään lausunto vammaispalvelulain mukaisen neuvontatehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle 20.5.2015

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntajien Liitto ry:n lausunto VALAS-työryhmän loppuraportista

Alatainio, Tanja & Kumpuvuori, Jukka: Vieteriukkodilemma – Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia henkilökohtaisen avun työntajamalliin ja sen häiriötilanteisiin (2014)

Henkilökohtaisen avun työntajamallin korjaussarja Sosiaali- ja terveystministeriölle 2.9.2014

AOA 29.6.2011 (Dnro 462/2011)

AOA 3.11.2005 (Dnro 1806/2005)

