

Seppo Koskinen  
Työoikeuden professori  
Turun yliopisto

HETA-liitto on pyytänyt minulta työoikeudellista lausuntoa eräistä vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraporttiin sisältyvistä työoikeudellisista ehdotuksista.

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

#### 1. 15-vuoden ikäraja työnantajana toimimiseen:

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 117 on todettu seuraavaa:

"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 ollen 15 vuotta täyttänyt vammaisen henkilö voisi itse toimia työnantajana, jos sen katsottaisiin olevan hänen etunsa mukaista."

Loppuraportista ei ilmene, mihin lähteisiin työryhmä tämän käsityksensä nojaa. Lausuma vaikuttaa holhoustoimilain säännökset huomioon ottaen erikoiselta. Työnantajan ominaisuudessa työsopimuksen solmimista ei voida pitää holhoustoimilain tarkoittamalla tavalla olosuhteisiin nähden tavanomaisena ja vähämerkityksisenä eikä toisaalta työnantajuuden alaikärajasta ole säädetty laissa.

Työnantajan kohdalla ei siis nykyisin ole missään suoraan säädetty ala- eikä myöskään yläikärajaa. Oikeushenkilömuodossa tapahtuvaa työnantajatoimintaa arvioidaan omistajien iät unohtaen. Omistaja voi olla minkä ikäinen tahansa. Ikärajaongelma koskee vain luonnollisia henkilöitä työnantajina. (1990-luvulla, kun ensimmäistä kertaa sallittiin työvoiman vuokraus, toimintaa sai nimenomaisen sääntelyn perusteella harjoittaa vain täysi-ikäinen. Tämä ratkaisu kuitenkin herätti kritiikkiä ja siitä muutaman vuoden jälkeen luovuttiin.)

Laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (6 §) todetaan, että siltä, joka tahtoo harjoittaa kauppaa tai muuta samantapaista liikettä liikehuoneistossa, konttorissa tai senkaltaisessa erityisessä myyntipaikassa taikka toimia laivanisäntänä tai laivanisännistöyhtiön pääisäntänä taikka muussa elinkeinotoiminnassaan apulaisenaan käyttää muita kuin aviopuolisoaan tai suoraan etenevää polvea olevia vajavaltaisia jälkeläisiään, vaaditaan, että hän hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Viimeksi mainitun ehdon estämättä on vajavaltainen oikeutettu harjoittamaan elinkeinoa, niin kuin edellä sanotaan, jos holhooja siihen suostuu, sekä, milloin holhooja vain tuomioistuimen luvalla saa holhotin puolesta harjoittaa elinkeinoa, hankkii siihen tuomioistuimen luvan.

Vajaavaltaisuus tarkoittaa Suomessa oikeudellista asemaa, jossa henkilö ei saa itse kokonaan tai osittain päättää itseään koskevista oikeudellisista toimista. Vajaavaltaisella tarkoitetaan alaikäistä eli alle 18-vuotiasta henkilöä sekä sellaista täysi-ikäistä henkilöä, joka on julistettu vajaavaltaiseksi. Vajaavaltaisen taloudellisia ja muita holhustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja asioita hoitaa edunvalvoja. Alaikäisen edunvalvojina ovat hänen huoltajansa, jollei laissa toisin säädetä tai jollei tuomioistuimien ole määrännyt toisin.

Suomessa vajaavaltaisen asema määritellään muiden muassa holhustoimesta annetussa laissa. Lain mukaan vajaavaltaisella ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, mutta hän voi kuitenkin tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä (holhustoimilaki 23 - 28 §).

Oikeustoimen tekeminen (vähäisiä oikeustoimia lukuun ottamatta) edellyttää siis täysi-ikäisyyttä, ellei toisin ole nimenomaisesti säädetty. Työntekijöiden kohdalla on työsopimuksen tekemisoikeudesta säädetty toisin nuorista työntekijöistä annetulla lailla (eli pääsääntöisesti edellytetään vain 15 vuoden ikää). Vastaavaa toisin sopimista täysi-ikäisyysvaatimuksesta ei ole säädetty työnantajana toimivan luonnollisen henkilön osalta. Nyt ehdotetulla lailla tämä kuitenkin hallituksen esityksen perusteluissa todetulla tavalla säädettäisiin, joten tässä mielessä kyse on merkittävästä lainsäädäntöuudistuksesta. Ilman tällaista erityistä sääntelyä, kuten asianlaita on vielä nyt, täysi-ikäisyysrajan alittava voi tehdä oikeustoimia vain holhoojansa kautta.

Työnantajan alaikäraja ei voida johtaa nuorista työntekijöistä annetusta laista. Näillä on aivan erilaiset funktiot. Nuorille on mahdollistettu käytännön tarpeisiin liittyen vajaavaltaisena työskentely mutta työnantajan kohdalla ei tällaiseen ole ollut syytä.

Lakiluonnoksen 13 §:n 1 momentin mukaan: "Työnantajana toimivan vammaisen henkilön tai vammaisen lapsen huoltajan tai lapsen muun laillisen edustajan ja henkilökohtaisen avustajan väliseen työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001). Vammaisella lapsella on avustajan välittömään työn tekemiseen ja sen järjestelyyn liittyvä työnjohto-oikeus yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa. "

Uudessa ehdotuksessa hallituksen esityksen mukaisesti alaikäraja siis mataloitettaisiin nykyisestä. Ainakin yleisen siviilioikeuden näkökulmasta muutos olisi todella suuri: työnantajana toimimisen alaikäraja alentuisi täysi-ikäisyydestä 15 vuoteen.

Tämän säännöksen nojalla työnjohto-oikeuden jakaminen koskee käsitykseni mukaan vain tilannetta, jossa työnantajana toimii vammaisen lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja. Jos 15-vuotias on työnantaja, on työryhmä lähtenyt siitä, että hänellä on tällöin myös yksinään direktio-oikeus. Yksityiskohtaisia perusteluja koskevassa luonnoksessa tätä ei kuitenkaan kovin selvästi todeta, vaikka kyse on työnantajamallin aivan keskeisestä lähtökohdasta:

"Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että vammaiselle lapselle kuuluvat ne avustajan työn johtoon ja valvontaan liittyvät oikeudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Alaikäinen lapsi voisi siten määritellä ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa sen, mitä avustaja tekee ja kuinka lasta avustetaan. ... Säännöksellä varmistettaisiin, että vanhemman tai lapsen laillisen edustajan tulee jakaa työnjohto-oikeus vammaisen lapsen kanssa, millä varmistettaisiin alaikäisen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus henkilökohtaisen avun käytössä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Muut työsuhteeseen kuuluvat työnantajan vastuut ja velvollisuudet säilyisivät siten edelleen vanhemmalla tai lapsen laillisella edustajalla. "

Lakiesitysluonnoksessa käytetään 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tai -sanaa erottelemaan eri työnantajia. Saman momentin toisessa virkkeessä taas vammaisen lapsen oikeus kerrotaan "vain" yhteisen työnjohto-oikeuden kautta. Nyt jossakin määrin epäselväksi saattaa jäädä 1 momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen suhde tilanteessa, jossa työnantajana toimiva vammaisen on 15 vuotta täyttänyt mutta alaikäinen. Onko tällaisella vammaisella työnantajalla oikeus käyttää itsenäisesti työnantajavaltaansa ja koskeeko jaettu / yhteinen direktiovallan käyttäminen vain tilannetta, jossa työnantajana toimii vammaisen lapsen huoltaja tai lapsen muu laillinen edustaja? Myönteisiä vastauksia molempiin kysymyksiin puoltaa ensinnäkin se, että edellisessä kappaleessa esitettyjen perustelujen lopussa jaettu /yhteinen direktiovallan käyttäminen liitetään vain tilanteeseen, jossa työnantajana toimii lapsen laillinen edustaja. Myönteisiä vastauksia puoltaa myös se, että alaikäisen vammaisen mahdollisuus toimia työnantajana aina erikseen arvioidaan (ks. lakiehdotuksen 13 §:n 2-4 momentit), jolloin, jos työnantajana toimimista pidetään mahdollisena, toimintaoikeus on samalla rajoittamaton.

Työnantaja-asemaa tulee mielestäni lähestyä elinkeinonharjoittamisoikeuden ja holhoustoimilain näkökulmista eikä nuorista työntekijöistä annetun lain perusteella. Lähtökohta on siis se, että asianomainen työnantaja hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Oikeustoimien tekeminen on kuitenkin mahdollista holhoojan suostumuksella.

On todella ongelmallista, että työryhmä ei ole selvittänyt 15-vuotiaan mahdollisuutta toimia työnantajana riittävällä tavalla. Työryhmän esitys lähtee tältä osin selkeästi vääristä lähtökohdista. Käytännössä nykyinen tilanne saattaa olla epäselvä ja erilaisia käytäntöjä alaikäisen työnantaja-asemasta on syntynyt. Tällä hetkelläkin löytyy hallintopäätöksiä, joissa alle 18-vuotias on asetettu työnantajan asemaan. Tämän takia on hyvä, että asia säädeltäisiin. Sääntelyn tulee kuitenkin perustua oikeaan nykyisen oikeustilan arviointiin. Sinänsä en osaa ottaa kantaa siihen, onko hallituksen esityksessä todettu 15 vuoden raja tarkoituksenmukainen. Joka tapauksessa kyse olisi niin merkittävästä uudistuksesta, että tämä tulisi ottaa huomioon myös ainakin holhoustoimesta annetussa laissa sekä laissa elinkeinonharjoittamisen oikeudesta.

2. Työnantajana toimivan vanhemman työnjohto-oikeuden jakaminen henkilökohtaista apua saavan lapsen kanssa:

Lakiluonnoksen 13 §:n 1 momentin mukaan: "Työnantajana toimivan vammaisen henkilön tai vammaisen lapsen huoltajan tai lapsen muun laillisen edustajan ja henkilökohtaisen avustajan väliseen työsuhteeseen sovelletaan työsopimuslakia (55/2001). Vammaisella lapsella on avustajan välittömään työn tekemiseen ja sen järjestelyyn liittyvä työnjohto-oikeus yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa."

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu sivulla 118:

"Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että vammaiselle lapselle kuuluvat ne avustajan työn johtoon ja valvontaan liittyvät oikeudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Alaikäinen lapsi voisi siten määrittellä ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti yhdessä vanhemman tai muun laillisen edustajan kanssa sen, mitä avustaja tekee ja kuinka lasta avustetaan. Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaisesti tällainen työnjohto-oikeuden jakaminen on mahdollista ja myös alaikäiselle lapselle voidaan antaa välittömästi työn tekemiseen liittyvä työnjohto-oikeus. Säännöksellä varmistettaisiin, että vanhemman tai lapsen laillisen edustajan tulee jakaa työnjohto-oikeus vammaisen lapsen kanssa, millä varmistettaisiin alaikäisen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus henkilökohtaisen avun käytössä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Muut työsuhteeseen kuuluvat työnantajan vastuut ja velvollisuudet säilyisivät siten edelleen vanhemmalla tai lapsen laillisella edustajalla. Koska vanhemmalla on vastuu lapsensa hyvinvoinnista, hoidosta ja huolenpidosta, ei vanhemman työnantajana toimimisen ja jaetun työnjohto-oikeuden katsota vaarantavan lapsen itsemääräämisoikeutta."

Perustelujen valossa epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan välittömästi työn tekemiseen ja järjestelyihin kuuluvalla työnjohto- ja valvontaoikeudella tai ylipäätään yhteisellä työnjohto-oikeudella kyseisessä tilanteessa.

a) Voidaanko yksin vammaislainsäädännössä säätää työnjohto-oikeuden jakamisesta ilman, että työsopimuslakiin otetaan vähintään viittaussäännös?

Kyse säännösehdotuksessa ei ole työnjohto-oikeuden jakamisesta, vaikka näin hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 118) todetaan, vaan kahdelle eri taholle kuuluvasta yhteisestä työnjohdosta. Työryhmän loppuraportin terminologia on tältä osin väärä. Tämä järjestely poikkeaa esimerkiksi työvoiman vuokrauksen osalta työsopimuslaissa nimenomaan säädetyistä työnjohto-oikeuden siirtymisestä käyttäjäyritykselle (ks. TSL 1:7.3). Tällainen yhteistyönjohto on sen verran erikoinen järjestely, että viittaus asiaan mahdollisesti tulisi olla työsopimuslaissa. Vähän samantapainen asia on ollut esillä tilanteissa, joissa usea perhe palkkaa yhteisen kodin-/lastenhoitajan. Yhtenä vaihtoehtona on pidetty sitä, että yksi kuitenkin käyttää työnjohto-oikeutta ja perheet taustalla sopivat siitä, miten työnjohto-oikeutta käytetään. Toisena

vaihtoehtona on ollut se, että työsuhde muodostuisi jokaisen perheen kanssa erikseen, jolloin työnjohtokin menisi luontevasti.

Työntekijän kannalta syntyy hankalia tilanteita, kun kahdella eri taholla on oikeus työnjohtoon. Toisaalta työpaikoilla on usein monia esimiehiä ja ns. työn johtamisen valtasuhteet eivät ole aina selviä. Säännös pakottaa työnjohtovallan käyttäjät yhteistyöhön. Laissa ei ole säännöksiä sen varalta, että osapuolet ovat asiasta erimielisiä. Tätä koskeva säännös saattaisi olla liioittelua. Asian luonne puoltaa tällaista yhteismääräämistä, vaikka juridisesti se on hankala.

Nykyisen työsopimuslain 1 luvun 2 §:ssä säännellään poikkeukset lain soveltamisalaan. Kyseisen pykälän 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Tämä poikkeus koskee mielestäni myös nyt esillä olevaa tilannetta. Säännös lähtökohtaisesti tarkoittaa sitä, että työsopimuslakiin ei tarvita ns. yleisviittausta nyt ehdotettuun lainsäädäntöön, toisin kuin edellä totesin holhoustoimesta sekä elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annettujen lakien osalta.

Työryhmän loppuraportin sivulla 118 (13 §:n yksityiskohtaiset perustelut) on toisaalta todettu seuraavaa: ”Pykälän 1 momentissa viitattaisiin työsopimuslakiin, jota sovelletaan työnantajan ja henkilökohtaisen avustajan välisessä työsopimuksessa. Viittauksella halutaan selkeyttää sitä, että työnantajamallilla toteutettavassa henkilökohtaisessa avussa on kyse työsopimuslain mukaisesta työsopimussuhteesta työnantajan ja työntekijän välillä. Nykyisellään tämä ei ole aina selvää vammaiselle henkilölle eikä avustajalle. Työsopimuslaissa määritellään mm. työnantajan ja työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista, työturvallisuudesta, sairausajan palkasta, palkan maksusta yleensä, irtisanomisperusteista ja niin edelleen. Työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta johtuen henkilökohtaisen avun työnantajamalliin sovelletaan myös muun muassa vuosilomalakia (162/2005), työaikalakia (605/1996), työterveyshuoltolakia (1383/2001), työturvallisuuslakia (738/2002) ja vahingonkorvauslain säännöksiä työnantajan ja työntekijän korvausvelvollisuudesta (412/1974).”

Työryhmän käsitys on mielestäni perusteltavissa sillä, että kyseinen erityislainsäädäntö ei ole riittävän kattavaa. Erityissääntelyä tarkoittavassa laissa voi luonnollisesti olla erilaisia viittauksia työsopimuslakiin, myös laaja viittaus työsopimuslain soveltamiseen. Eli erityislaissa voi olla kyseinen viittaus, mutta mielestäni sitä ei tarvita työsopimuslakiin.

b) Voidaanko alaikäiselle antaa työsopimuslain mukaan työnjohto-oikeutta perusteluissa kuvatulla tavalla? Pitäisikö tässä huomioida myös rikosoikeudellinen vastuu esim. työsuojeluun liittyen, joka alle 15-vuotiaalta kuitenkin puuttuu.

Kun säännöksessä edellytetään työnjohtovallan yhteistä käyttämistä silloin, kun työnantajana toimii vammaisen laillinen edustaja, alaikäisyyden merkitys on hankala kysymys. Kun alaikäinen voi olla selvästi alle 15 vuotias, tämä ongelma korostuu. Alaikäisellekin pitää antaa oikeus käyttää



työnjohtovaltaa, mutta miten yhteisymmärrys todellisesti tällöin toteutuu. Tämä saattaa olla sellainen asia, joka on mahdotonta säädellä teknisesti hyvin.

Kuten edellä totesin, työnantajan osalta ei ole olemassa mitään alaikärajaa, mutta holhoojan asema korostuu (laki elinkeinonharjoittamisen oikeudesta 6 § ja laki holhoustoimesta 23-28 §), jos on ulkopuolisia työntekijöitä ja kyse on alaikäisestä "elinkeinonharjoittajasta". Sama laillisen edustajan asemaa korostava näkökulma pätee viime kädessä myös työnjohtovallan käyttämiseen, jos kyse on näiden kahden käyttäjän määräyksen kollisiosta. Holhooja ajatellaan "ulkopuolisen" työntekijän viimekätiseksi turvaksi. Tätä näkökulmaa voidaan perustella myös rikosoikeudellisella ulottuvuudella. Kun holhooja on ainoa rikosoikeudellisessa mielessä vastuullinen taho toisen direktiovallan käyttäjän ollessa alaikäinen, ei kyse voi olla normaalista yhteisestä työnjohtovallan käyttämisestä. Vajaavaltaisella ei siis voi olla aidosti yhteistä työnjohtovaltaa holhoojan kanssa siinä mielessä, että alle 15-vuotiaalla ei ole rikosoikeudellista vastuuta.

c) Mahdollistaako työsopimuslain 1 luvun 9 § tässä tilanteessa ylipäätään työnjohto-oikeuden jakamisen?

Loppuraportin sivulla 118 (yksityiskohtaiset perustelut) on todettu: ” Työsopimuslain 1 luvun 9 §:n mukaisesti tällainen työnjohto-oikeuden jakaminen on mahdollista ja myös alaikäiselle lapselle voidaan antaa välittömästi työn tekemiseen liittyvä työnjohto-oikeus. Säännöksellä varmistettaisiin, että vanhemman tai lapsen laillisen edustajan tulee jakaa työnjohto-oikeus vammaisen lapsen kanssa, millä varmistettaisiin alaikäisen itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus henkilökohtaisen avun käytössä lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan edellä vanhempaan. Varsinaisessa lakiluonnoksessa sen sijaan puhutaan huoltajasta tai muusta laillisesta edustajasta. Vanhempaan viittaaminen yksityiskohtaisissa perusteluissa lienee vain työryhmän huolimattomuutta. Tässäkin kohdin tarkoitettaneen holhoustoimilain mukaista edunvalvojaa.

Työryhmä siis viittaa tässä kohdin työsopimuslain 1 luvun 9 §:n säännökseen. Työsopimuslain 1:9 mahdollistaa työnantajalle työntekijän siirtämismenettelyn, jonka päättää työnantaja. Nyt on kuitenkin kyse lainsäädännökseen perustuvasta yhteisestä työnjohtovallan käyttämisestä käsitykseni mukaan vain siinä tilanteessa, että työnantajana on vammaisen laillinen edustaja. TSL 1:9:ssä on kyse yhdestä vallan käyttäjästä (eli jokaisella sijaisella on oma päätäntävaltansa) kun taas loppuraportin mukaisessa tilanteessa käyttäjätahoja saman asian suhteen on kaksi. Yhteinen direktiovallan käyttämistilanne ei tässä mielessä yhdy vammaisen ja hänen laillisen edustajansa (holhoojansa) normaalitilanteeseen, koska jälkimmäisessä kyse ei ole yhdessä tapahtuvasta vallan käyttäjästä. Holhoojan toimivalta on lailla erikseen säädetty.

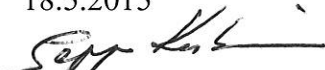
Yhteinen työnjohtovallan käyttäminen on työoikeudellisesti erikoinen ratkaisu. Työoikeudellisesti asiaa olisi voitu lähestyä normaalisti holhoustoimesta annetun lain mukaisesti eikä asiassa olisi

tarvittu luoda epäselvää jaettua / yhteistä direktiokonstruktiota. Holhoojakin joutuu aina ottamaan mahdollisuuksien mukaan huomioon vajaavaltaisen oman käsityksen.

### 3. Lopuksi

Pidän ongelmallisena sitä, että sekä työnantaja-asemaan liittyvää ikäedellytystä että työnjohto-oikeuden jakamisasiaa ei loppuraportin mukaan ole perusteellisesti selvitetty. Asiassa on kyse merkittävästä työoikeudellisesta avauksesta. Työryhmäraportissa ikäedellytyksen kerrotaan olevan jo voimassa olevaa oikeutta ja tämä voidaan johtaa nuorista työntekijöistä annetusta laista. Tältä osin mietintö perustuu väärään oikeudelliseen arviointiin ja se siten antaa väärän kuvan uudistuksen merkityksestä.

18.5.2015



Seppo Koskinen