



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Muistio  
31.3.2023

VN/6600/2019

1/31

## **Matalan kynnyksen ratkaisumekanismi työsuhteen ja yrittäjäsuhteen rajanvetotilanteisiin**

## SISÄLLYS

<b>1. TOIMEKSIANTO JA VALMISTELU</b> .....	<b>3</b>
1.1. Toimeksianto .....	3
1.2. Valmistelu .....	3
<b>2. TAUSTA JA TAVOITTEET</b> .....	<b>3</b>
2.1. Tausta .....	3
2.2. Tavoitteet, selvitettävät kysymykset ja rajaukset .....	4
<b>3. Nykytila ja sen arviointi</b> .....	<b>5</b>
3.1. Nykytila .....	5
3.2. Nykytilan arviointi .....	9
3.2.1. Varhainen oikeussuoja .....	9
3.2.2. Työntekosuhteen aikainen ja oikeussuhteen jälkeinen oikeussuoja .....	10
<b>4. Arvioita vaikeiden rajanvetotilanteiden lukumääristä</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Johtopäätökset ratkaistavan ongelman luonteesta</b> .....	<b>18</b>
<b>6. Matalan kynnyksen oikeussuojamekanismin luominen</b> .....	<b>19</b>
6.1. <i>Kuinka varmistaa, että väärinluokiteltu oikeussuhde tulee oikeussuojamekanismin tarkasteltavaksi?</i> .....	19
6.1.1. Yleistä .....	19
6.1.2. Menettelyn voi käynnistää muukin kuin asianosainen .....	19
6.1.3. Kriteereihin perustuva ilmoitus- tai vireillepanovelvollisuus .....	20
6.2. <i>Oikeussuojamekanismin tekemän ratkaisun sitovuus</i> .....	20
<b>7. Organisatoriset vaihtoehdot matalan kynnyksen oikeussuojakeinon luomiseksi</b> .....	<b>21</b>
7.1. <i>Vaihtoehto A: Työneuvoston lausuntoon ja työsuojeluviranomaisen valvontakäytännön kohdentamiseen perustuva malli</i> .....	21
7.2. <i>Vaihtoehto B: Työsuojeluviranomainen ratkaisee omassa erillismenettelyssään oikeussuhteen luonteen</i> .....	23
7.3. <i>Vaihtoehto C: Työsuojeluviranomaiselle oikeus antaa kirjallinen kehoitus tilanteessa, jossa työsuhteelle annettu lainvastaisesti väärä oikeussuhteen muoto</i> .....	24
7.4. <i>Vaihtoehto D: Työsuhteasioiden valtuutettu, asiamies tai muu vastaava viranomainen</i> .....	25
<b>8. Digitalisaation hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen</b> .....	<b>26</b>
<b>9. Vaikutukset</b> .....	<b>27</b>
9.1. <i>Oikeussuojamekanismin luomisesta aiheutuvat kustannukset</i> .....	27
9.2. <i>Työelämävaikutukset ja muut keskeiset vaikutukset</i> .....	28
<b>10. Muita pohdinnassa olleita vaihtoehtoja</b> .....	<b>29</b>
10.1. Yleistä .....	29
10.2. <i>Matalan kynnyksen oikeussuojan parantaminen tuomioistuinprosessissa</i> .....	29
10.2.1. <i>Voisiko oikeussuhteen luonnetta koskevan asian käsitellä kiireellisenä?</i> .....	29
10.2.2. <i>Voisiko työoikeudelliset kysymykset keskittää yhteen/useampaan kärjäoikeuteen?</i> .....	30

10.2.3.	Voidaanko oikeudenkäyntimenettelyn keventämisellä mahdollista vaikuttaa asiaan?.....	30
10.2.4.	Työtuomioistuimen toimivallan muuttaminen.....	30
10.2.5.	Järjestöjen ryhmäkanneoikeus .....	31
10.3.	Työsuhdeolettama .....	31

## 1. TOIMEKSIANTO JA VALMISTELU

### 1.1. Toimeksianto

Työministeri on antanut toimeksiannon, jonka mukaan tulee kartoittaa, mitä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja voisi olla työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajanveto-ongelman ratkaisemiseksi. Tässä muistiossa käsitellään mahdollisia vaihtoehtoja matalan kynnyksen ratkaisuelemiksi ja arvioidaan, mitä selvitettäviä kysymyksiä eri vaihtoehtoihin liittyy.

### 1.2. Valmistelu

Muistio on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Muistiota on käsitelty kolmikantaisesti sääntelytyöryhmän kokouksissa ajalla 18.11.2022–3.3.2023. Lisäksi sääntelytyöryhmän jäsenille on varattu tilaisuus lausua muistiosta. Asiassa annetut lausunnot ovat tämän muistion liitteinä.

## 2. TAUSTA JA TAVOITTEET

### 2.1. Tausta

Työsopimuslakia (55/2001) sovelletaan kaikissa sen soveltamisalasäännöksen mukaiset tunnusmerkit täyttävissä oikeussuhteissa. Lain soveltamisalaa koskevan 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Lakia on sovellettava, vaikka vastikkeesta ei ole sovittu, jos tosiseikoista käy ilmi, että työtä ei ole tarkoitettu tehtäväksi vastikkeetta. Jotta kysymys olisi työsuhteesta, tulee kaikkien tunnusmerkkien täytyä. Mikäli momentissa säädetty tunnusmerkit eivät täyty, kysymys ei ole työsuhteisesta työstä.

Työelämässä esiintyy vaikeita tulkintatilanteita siitä, tehdäänkö työtä työsopimuslaisissa tarkoitustussa työsuhteessa vai yrittäjänä. Oikeussuhteen luonne voi olla epäselvä niin osapuolille itselleen kuin työntekosuhdetta arvioiville viranomaisille. Työelämässä ilmenee myös lain kiertämistarkoituksessa tehtyä väärinluokittelua.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:ää on muutettu lailla, joka tulee voimaan 1.7.2023. (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n ja merityösopimuslain 13 luvun 15 §:n muuttamisesta, HE 215/2022 vp). Työsopimuslain soveltamisalasäännös muuttuu siten, että siihen on lisätty kokonaisharkinnan tekemistä koskeva säännös, joka koskee tilanteita, joissa laissa säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien arvioimisen jälkeenkin työntekoa koskevan oikeussuhteen luonne jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi.

*Oikeussuhteen luonnetta koskevassa kokonaisharkinnassa olisi otettava huomioon työn tekemistä koskevat ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään, osapuolten tarkoitus työntekosuh-*

*teen oikeudellisesta luonteesta sekä muut osapuolten tosiasialliseen asemaan oikeussuhteessa vaikuttavat seikat. Esityksen tavoitteena on täsmentää ja selkeyttää työsuhteen käsitteen määrittelyä tulkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa, erityisesti työsuhteessa ja yrittäjänä tehtävän työn välisessä rajanvedossa. Tavoitteena on helpottaa lain soveltajia ratkaisemaan työntekosuhteen oikeudellinen luonne tilanteissa, joissa työnsuorittajan asemaan liittyy tulkintaa edellyttäviä kysymyksiä.*

Olemassa olevissa riidanratkaisuprosesseissa on asianosaisten oikeussuojan saatavuuteen liittyviä ongelmia, jotka johtuvat tuomioistuinprosessin aloittamisen korkeasta kynnyksestä. Hallituksen esitystä valmistelleessa sääntelytyöryhmässä nostettiin esille kysymys saada matalan kynnyksen menettelyllä selvitettyä työntekosuhteen oikeudellinen luonne.

Sääntelytyöryhmässä keskusteltiin muutamista vaihtoehtoista matalan kynnyksen ratkaisumekanismeiksi. Yhtenä vaihtoehtona nousi esille työsuojeluviranomaisen toimivallan kehittäminen niin, että valvontaviranomaisella olisi toimivalta laatia esimerkiksi perusteltu lausunto työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä.

Sääntelytyöryhmässä pohdittiin myös työneuvoston toimivallan laajentamista koskemaan työ sopimuslain 1 luvun 1 §:n tulkintaa ja siten työntekosuhteen oikeudellisen luonteen määrittelyä vastaavalla tavalla kuin työneuvosto voi voimassa olevan lain mukaan esikysymyksenä ratkaista työsuhteen olemassaolon selvittäessään työaikalain ja vuosilomalain soveltamiskysymystä.

Jotta oikeussuhteen luonnetta koskeva riitakysymys saataisiin mahdollisimman nopeasti ratkaistua, valmistelussa pohdittiin myös, voitaisiinko käräjäoikeuksiin luoda pikakaista työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevien ratkaisujen saamiseksi. Toisaalta huolta kannettiin siitä, että oikeudenkäyntikuluriskit vaikuttavat erityisesti työntekijäpuolen mahdollisuuteen viedä työsuhteen olemassaoloa koskeva tulkintakysymys oikeusprosessiin.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamista koskeva aikataulu oli kuitenkin niin tiukka, että matalan kynnyksen oikeussuojan ratkaisuvaihtoehtoja ei kyetty selvittämään asetetussa aikataulussa.

## **2.2. Tavoitteet, selvitettävät kysymykset ja rajaukset**

Matalan kynnyksen ratkaisumekanismeilla tavoiteltaisiin yleisesti sitä, että työtä tehtäisiin oikein valitussa ja tosiasioita vastaavassa työntekosuhteessa (yhteiskunnallinen intressi). Matalan kynnyksen ratkaisumekanismiin tavoitteena olisi parantaa työntekosuhteen asianosaisten oikeussuojan saatavuutta ja oikeusvarmuutta.

Muistiossa selvitetään, minkälaisella matalamman kynnyksen ratkaisumekanismeilla voitaisiin parantaa asianosaisten oikeussuojaa, kun on kyse työsuhteen ja yrittäjyyden väliseen rajanvetoon liittyvästä epäselvyydestä tai riidasta. Lisäksi käsitellään sitä, voisiko ja millä tavalla tällainen ratkaisumekanismi vaikuttaa viranomaisen päätöksentekoon, kun sen ratkaistavana on työntekostusta koskeva kysymys. Muistion tarkoituksena on kartoittaa ja esitellä mahdollisia vaihtoehtoja matalan kynnyksen ratkaisuelimeksi ja arvioida, mitä selvitettäviä kysymyksiä ja positiivisia sekä negatiivisia puolia eri vaihtoehtoihin liittyy. Muistion tavoitteena on tuottaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehtoista ja niihin liittyvistä kysymyksistä mahdollista lainsäädännön valmistelutyötä varten. Syvällisempi analyysi tehtäisiin mahdollisen lainsäädäntövalmistelun yhteydessä.

Toimeksiannon mukaisesti muistiossa käsitellään matalan kynnyksen oikeussuojakeinon luomista nimenomaan työsuhteen ja yrittäjyyden välisiä rajanvetotilanteita varten. Muistiossa käsitellään sitä, onko perusteltua luoda matalan kynnyksen ratkaisumekanismi oikean oikeussuhteen määrittelemiseksi. Muistiossa ei käsitellä sitä, mitkä muut kuin työntekosuhdetta koskevat kysymykset voisivat tulla ratkaistavaksi matalan kynnyksen ratkaisuelimessä.<sup>1</sup>

### 3. Nykytila ja sen arviointi

#### 3.1. Nykytila

Nykytilanteessa työsuhteen ja yrittäjyyden välistä rajanvetoa käsitellään useissa eri viranomaisissa ja oikeussuhteiden eri vaiheissa. Seuraavaksi kuvataan työsuhteen ja yrittäjyyden välistä rajanvetoa käsitteleviä instansseja ja tilanteita, joissa oikeussuhteen luonnetta joudutaan pohtimaan.

##### *Yleiset tuomioistuimet*

Työoikeudellisista riita-asioista useimmat kuuluvat yleisten tuomioistuinten asiallisen toimivallan piiriin. Suuri osa työsuhteeseen liittyvistä laajoista riita-asioista koskee työsuhteen päättämistä. Työoikeudellisissa jutuissa voidaan kuitenkin joutua ensin ratkaisemaan välituomiolla kysymys oikeussuhteen luonteesta, minkä jälkeen vasta päästään käsittelemään esimerkiksi maksamatta jääneitä saatavia.

Suoritus- eli velvoittamiskanteessa vaaditaan, että tuomioistuin velvoittaa vastaajan johonkin suoritukseen, kuten maksamaan työsuhteeseen perustuvia palkkasaatavia ja/tai korvausta työsuhteen laittomasta päättämisestä. Vahvistuskanteella kantaja puolestaan pyrkii saamaan vahvistustuomion siitä, että hänen ja vastaajan välillä on tietty oikeussuhde tai että sellaista ei ole. Vahvistuskannetta ei voida ajaa pelkästään abstraktista laintulkintakysymyksestä. On siten mahdollista nostaa vahvistuskanne esimerkiksi työsuhteen olemassaolon vahvistamiseksi, mutta tällöin on oltava jokin intressi, miksi vahvistuskannetta ajetaan.

*Yleisissä tuomioistuimissa sovelletaan riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia (394/2011). Rikos- ja riita-asioiden sovittelussa on kyse maksuttomasta palvelusta, jossa vapaaehtoiset sovittelijat toimivat välittäjinä tapahtuneen rikoksen tai riidan osapuolten välillä. Muu kuin rikokseen perustuva vahingonkorvausvaatimusta koskeva riita-asia voidaan kuitenkin ottaa soviteltavaksi vain, jos riita sen kohde ja asiassa esitetyt vaatimukset huomioon ottaen on vähäinen. Kun vapaaehtoisessa sovittelussa ei voida sopia työntekosuhteen luonteesta sen ollessa indispositiivinen asia, ei sovittelumekanismia voida käyttää työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajapinnan selvittelykeinona.*

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi taloudelliset vaateet, joiden laatu ja määrä ratkeavat oikeussuhteen luonteen perusteella.

### *Työehtosopimuksen mukainen neuvottelujärjestys*

Eri alojen työehtosopimukseen sisältyy yleensä aina määräyksiä neuvottelumenettelystä kyseistä työehtosopimusta koskevien riitakysymysten ratkaisemiseksi. Työehtosopimuksissa sovittu neuvottelumenettely on yleensä kaksipuolinen. Menettely jakautuu paikallisen tason neuvotteluihin ja liittotason neuvotteluihin. Ellei liittotasollakaan päästä ratkaisuun, voi asian käsittely edetä työtuomioistuimeen, jos kysymyksessä on sen toimivaltaan kuuluva asia, tai yleiseen tuomioistuimeen.

### *Työtuomioistuin*

Työtuomioistuimen tehtävänä on käsitellä ja ratkaista erityistuomioistuimena muun muassa työehto- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat samoin kuin työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvat, oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974) tarkemmin määritellyt riita-asiat. Useimmiten kysymys on sanottujen sopimusten oikeasta sisällöstä tai tulokinnasta tai sopimusten tai työehto- ja virkaehtosopimuslakien rikkomisista ja niistä aiheutuvista seuraamuksista.

Koska työsuhteen käsite on pakottavaa oikeutta, siitä ei voida poiketa edes työehtosopimusmääräyksiin. Tästä syystä työsuhteen ja yrittäjyyden väliset rajanveto-ongelmat eivät nouse esille työtuomioistuimessa.

Työtuomioistuin on edellä mainituissa asioissa ainoa toimivaltainen tuomioistuin. Sen tuomioihin ei voida hakea muutosta, vaan ne ovat lopullisia ja heti täytäntöönpanokelpoisia. Työtuomioistuimessa kanteen nostaa työehtosopimusta koskevassa asiassa työehtosopimukseen osallinen yhdistys tai työnantaja, ensiksi mainittu omissa nimissään myös niiden puolesta, jotka sen tekemän työehtosopimuksen perusteella ovat työehtosopimukseen sidotut. Nämä eivät voi olla kantajina, ellei osoiteta, että sopimukseen osallinen yhdistys on antanut siihen luvan tai kieltäytynyt panelemasta kannetta vireille tai sitä ajamasta. Työtuomioistuimen tehtävänä on lisäksi antaa muille tuomioistuimille lausuntoja niiden käsiteltävinä olevista asioista, joiden ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- ja virkaehtosopimusolojen tuntemusta.

Työtuomioistuimen jäseniä ovat presidentti ja työtuomioistuinneuvos. Työtuomioistuimessa voi lisäksi olla asessori. Työtuomioistuimessa on neljätoista asiantuntijajäsentä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa säädetään. Asiantuntijajäsenistä kaksi on lainoppineita ja sellaisia, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja. Muista asiantuntijajäsenistä kahdeksan on työsuhteisiin ja neljä virkasuhteisiin perehtyneitä.

### *Työneuvosto*

Työneuvostosta ja sen kolmikantaisesta kokoonpanosta sekä toimivallasta säädetään työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004). Sen toimintaa koskevia säännöksiä on lisäksi työneuvostosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (431/2004).

Työneuvosto on työ- ja elinkeinoministeriön alainen riippumaton erityisviranomainen. Sen tehtävänä on antaa pyynnöstä lausuntoja työaikalain (872/2019), vuosilomalain (162/2005), työturvall-

lisuuslain (738/2002) ja nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) soveltamisesta ja tulkinasta sekä siitä, onko yritystä tai yhteisöä pidettävä sellaisena, että siihen sovelletaan yhteistointalakia (1333/2021) tai yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia (335/2007). Työneuvosto käsittelee ja ratkaisee myös aluehallintoviraston poikkeuslupa-asiassa antamaa päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen.

Työneuvoston tehtäviin ei kuulu työsopimuslakia koskevien lausuntojen antaminen. Muihin lakeihin perustuvaa lausuntoasiaa käsitellessään työneuvosto voi kuitenkin joutua esikysymyksenä ratkaisemaan, onko oikeussuhteessa kysymys työsuhteesta vai ei.

Työneuvostossa on sivutoimiset puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan jäsentä ja jokaisella jäsenellä, puheenjohtajaa lukuun ottamatta, kaksi henkilökohtaista varajäsentä. Jäsenten on oltava työlainsäädäntöön ja työoloihin perehtyneitä henkilöitä. Puheenjohtajan ja yhden jäsenen sekä tämän varajäsenten on oltava tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittaneita henkilöitä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijätahoja. Puheenjohtajan estyneenä ollessa toimii työneuvoston puheenjohtajana edellä sanottu tuomarin tutkinnon suorittanut jäsen tai hänen varajäsenensä. Yhden muun jäsenen ja hänen varajäseniensä on oltava tehtävään soveltuvan tutkinnon suorittaneita, erityisesti työsuojelukysymyksiin perehtyneitä henkilöitä, joiden ei myöskään voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijätahoja. Työneuvoston muista jäsenistä ja heidän varajäsenistään yhtä monen on oltava työ- tai virkasuhteisiin perehtyneitä työnantaja- ja työntekijätahoja edustavia henkilöitä.

Työneuvosto kokoontuu puheenjohtajan kutsusta. Työneuvosto on päätösvaltainen, kun läsnä ovat puheenjohtaja tai hänen sijaisensa sekä vähintään neljä muuta jäsentä tai heidän varajäsenensä, joista yhtä monen on oltava työnantaja- ja työntekijätahoja edustavia henkilöitä.

Työneuvosto käsittelee 9 §:ssä tarkoitettua poikkeuslupaa koskevan oikaisuvaatimuksen erityisessä kokoonpanossa, jossa on puheenjohtaja tai hänen sijaisensa, tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut jäsen tai hänen varajäsenensä, erityisesti työsuojelukysymyksiin perehtynyt jäsen tai hänen varajäsenensä sekä yksi työnantaja- ja yksi työntekijätahoja edustava jäsen tai heidän varajäsenensä.

Asioiden käsittelyssä työneuvostossa noudatetaan hallintolakia (434/2003), ellei työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa toisin säädetä. Menettely on kirjallista. Työneuvoston lausuntoa voivat pyytää tuomioistuin, aluehallintovirasto, työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestö, valtion työmarkkinapolitiikkaa käsittelevä ministeriö, kirkon sopimusvaltuuskunta, kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta. Yhteistoiminta-asiamies voi pyytää lausuntoa siitä, sovelletaanko johonkin tapaukseen yhteistointalakia tai yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia yritykseen tai yritysryhmään.

*Työneuvostolla oli aiemmin toimivalta antaa sitovia päätöksiä työlakien soveltamisalasta ja siten työsuhteen olemassaolosta. Se toimi asiallisesti tuomioistuimena. Työneuvostolta poistettiin toimivalta antaa tuomioistuijia, asianosaisia ja viranomaisia sitovia ratkaisuja 1990-luvulla (HE 179/1996 vp). Hallituksen esityksessä katsottiin muun muassa, että tilanne, jossa lainkäyttöviranomainen oli sidottu työneuvoston antamaan ratkaisuun, ei ollut oikeusjärjestyksen kannalta tyydyttävä, koska työneuvostolla ei ollut samanlaisia keinoja hankkia näyttöä kuin tuomioistuimilla.*

*Tuomioistuimissa siirryttiin 1990-luvulla suulliseen, välittömään ja keskitettyyn oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäyntiaineisto, joka aikaisemmin oli sisällytynyt tuomioistuimen pöytäkirjoihin, esitettiin pääkäsittelyssä suullisesti. Lisäksi hallituksen esityksessä viitattiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Sopimusmääräyksen katsottiin edellyttävän kattamisaan asioissa julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa. Työneuvoston soveltamisalaratkaisut koskivat kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Kun työneuvostolle lain muuttamisen jälkeen jäi vain oikeus antaa sitomattomia lausuntoja, sopimusmääräykset eivät olleet ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen kanssa. (HE 179/1996 vp.)*

### *Työsuojeluviranomainen*

Työsuojeluviranomaisena toimii aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien ohjauksesta. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006, *työsuojelun valvontalaki*) säädetään menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Säädöksen tai sen osan kuulumisesta työsuojeluviranomaisen valvontaan säädetään asianomaisessa aineellisessa laissa. Työsuojeluviranomaisen tehtäväksi on säädetty yli sadan lain tai asetuksen valvonta.

Työsuojeluvalvonta on viranomaisaloitteista tai asiakasaloitteista. Myös työntekijä voi tehdä valvontapyyntöä. Valvontaa tehdään työpaikatarkastuksina tai kirjallisen aineiston perusteella toteutettuna asiakirjatarkastuksina. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus. Muita valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi työsuojeluviranomaisen myöntämät hallintoluvat. Työsuojeluviranomaisen hallinnollisilla valvontatoimenpiteillä pyritään vaikuttamaan työnantajan toimintaan siten, että havaitut epäkohdat korjataan vastaisuudessa.

Työsuojelun valvontalain 2 luvussa säädetään työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista. Lain 13 §:n mukaan, jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Toimintaohje soveltuu kaikkiin työsuojeluviranomaisen valvottavina oleviin säännöksiin. Toimintaohjeen noudattamista valvotaan, kun valvontakohteeseen tehdään seuraavan kerran tarkastus. Jos tällöin havaitaan säännösten vastaisen olotilan jatkuvan, tarkastaja voi asian laadun ja sisällön perusteella joko toistaa annetun toimintaohjeen, antaa kehotuksen tai siirtää asian suoraan työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 13 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta. Työsuojelutarkastaja voi antaa kehotuksen ainoastaan 13 §:n 3 momentin sisältämän luettelon mukaisissa asioissa.

Työsuojelun valvontalain 14 §:n 1 momentin mukaan tarkastajan on seurattava, onko työnantaja noudattanut 13 §:n 2 momentissa tarkoitettua kehotusta määräajassa. Jos tarvittavia toimenpi-



teitä ei ole suoritettu, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Työsuojelun valvontalain 14 §:n 2 momentin perusteella työpaikan lainvastainen olotila voidaan saattaa työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi myös toimintaohjetta tai kehotusta antamatta, jos tarkastaja havaitsee, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen tai jos asia ei siedä viivytystä. Työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa. Päätöksen noudattamista voidaan tehostaa asettamalla uhkasakko. Työsuojeluviranomaisen antamaan velvoittavaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

### *Muiden hallintoviranomaisten rooli työsuhteen olemassaolon arvioinnissa*

Sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu pitkälti sen mukaan, onko kysymys työsuhteessa tehtävästä työstä vai ei. Muun muassa työntekijän eläkelain (395/2006) ja työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) soveltamisalasäännöksissä viitataan suoraan työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä säädettyihin työsuhteen tunnusmerkkeihin. Myös muun muassa työttömyysturvaa ja palkkaturvaratkaisuja käsittelevät viranomaiset perustavat ratkaisunsa työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien arviointiin. Verotuksessa on sen sijaan itsenäinen työsuhteen käsite. Viranomaisten päätöksiin, joissa tosiasiallisesti otetaan kantaa myös työsopimuslain 1 luvun 1 §:n soveltamiseen, saa yleensä hakea muutosta joko hallintotuomioistuimesta tai muutoksenhakulautakunnasta ja edelleen vakuutusosastoilta.

## **3.2. Nykytilan arviointi**

Oikeussuojakynnyksen madaltamisen voidaan katsoa tarkoittavan esimerkiksi sitä, että asianosaiset voisivat saada työntekosuhteen luonteen ratkaistuksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, helposti, nopeasti, edullisesti ja sitovasti. Mikään olemassa olevista vaihtoehdoista ei kuitenkaan tarjoa mahdollisuutta ratkaista työntekosuhteen luonne ripeästi, vähin kustannuksin, sitovasti ja ilman kytkentää johonkin jo syntyneeseen tulkinta-, riita- tai valvontakysymykseen.

### **3.2.1. Varhainen oikeussuoja**

Oikeusvarmuutta lisäksi, jos oikeussuhteen luonnetta koskeva ratkaisu olisi mahdollista saada mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jo ennen työntekosuhteen solmimista voi ilmetä epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta osapuolten tarkoituksista ja oikeussuhteen laadusta. Tästä syystä varhaisen vaiheen ratkaisu edistäisi esimerkiksi erilaisten maksujen, eläkkeiden ja työstä maksettavan vastikkeen oikeaa kertymistä heti oikeussuhteen alusta lukien ja vähentäisi myöhempää riitoja, joskin myöhemmät tapahtumat ja olosuhteet työntekosuhteessa voivat tulla vaikuttaa oikeussuhteen luonnetta muuttavasti.

Varhainen oikeussuoja olisi todennäköisesti myös nopein ja edullisin vaihtoehto matalan kynnyksen oikeussuojan turvaamiseksi. Tällä hetkellä suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ei kuitenkaan ole sellaista mekanismia, jolla kyettäisiin jo ennen työntekosuhteen alkua selvittämään tai ratkaisemaan sitovasti, mistä oikeussuhteesta sen hetkisten tietojen perusteella olisi kysymys. Edes käräjäoikeus ei voi antaa sellaista vahvistustuomiota, jossa työntekosuhteen laatu vahvistettaisiin, jos vahvistuskanne ei liity mihinkään konkreettiseen intressiin tai vaateeseen.

On selvää, että ennen oikeussuhteen alkamista tehty perusteellinen selvittely oikeussuhteen luonteesta vähentäisi myöhempiä oikeudellisia epäselvyyksiä. Kaikilla ei kuitenkaan ole osaaamista, ymmärrystä, uskallusta tai keinoa varmistua ennen sopimussuhteen syntymistä siitä, että oikeussuhde vastaa kummankin sopijapuolen tarkoitusta. Muun muassa eläkelaitoksilta, työsuojeluviranomaiselta ja muiltakin viranomaisilta voi pyytää neuvoja oikeussuhteen laadusta, mutta tällöinkin on kysymys sitomattomasta neuvontavastauksesta eikä valituskelpoisesta päätöksestä.

Varhaiseen oikeussuojaan liittyy kysymys päätöksen sitovuudesta ja myöhempien tapahtumien vaikutuksesta oikeussuhteeseen. Moni viranomainen voi antaa pyynnöstä ennakkoratkaisuja niiden toimialaan liittyvistä kysymyksistä. Ennakkoratkaisu on sitova niillä tiedoilla, joihin ratkaisu on perustunut. Mikäli olosuhteet tai päätökseen vaikuttavat tekijät muuttuvat, voi viranomaisratkaisun lopputuloskin muuttua.

Työntekosuhteiden osalta ennakkolliseen tai varhaiseen kannanottoon liittyy monia epävarmuuksia. Oikeussuhteesta ei ole välttämättä laadittu mitään asiakirjoja ja tarkastelusta jää väistämättä puuttumaan osa oikeussuhteen arvioimiseen liittyvistä seikoista, kuten työnteon tosiasiallinen luonne ja osapuolten asema, koska vasta työskentelyhistoria voi selventää näitä kysymyksiä.

Muun muassa näistä syistä oikeussuhteen luonne voi muuttua myöhemmin toiseksi siitä, mitä varhaisen vaiheen tarkastelussa on arvioitu.

### 3.2.2. Työntekosuhteen aikainen ja oikeussuhteen jälkeinen oikeussuoja

Työntekosuhteen aikana annettava ratkaisu oikeussuhteen luonteesta voi edistää väärin luokitellun oikeussuhteen ohjaamista oikeaan kategoriaan. Tämä todennäköisesti vähentäisi oikeussuhteen päättymisen jälkeisiä riitaisuuksia, mutta kynnyks käynnistää oikeussuhteen luonnetta koskeva prosessi kesken oikeussuhteen on melko korkea. Kynnyksen korkeuteen vaikuttanevat paitsi huoli oikeussuhteen selvittelyn vaikutuksista oikeussuhteen jatkuvuuteen ja muut kielteiset vaikutukset siihen myös selvittelyprosessin kesto ja kustannukset. Lisäksi, jos työntekosuhte luokiteltaisiin aiemmasta poikkeavasti, seuraisi tästä todennäköisesti oikeussuhteen alkupään tapahtumien uudelleen arviointi.<sup>2</sup>

Kesken työntekosuhteen tapahtuva oikeussuhteen arviointi on todennäköisesti ennakkollista suojaa hitaampi ja kalliimpi vaihtoehto. Mikäli oikeussuhde on luokiteltu väärin, jatkoseuraamusten vaikutukset riippuvat siitä, mistä asiasta ja minkä viranomaisen kannanotosta on kysymys.

#### *Yleiset tuomioistuimet*

Siviiliprosessissa voidaan nostaa kanne kesken oikeussuhteen työntekosuhteen luonteen vahvistamiseksi. Näissä tilanteissa kanteessa vaaditaan yleensä myös saatavia, joiden määrä ja laatu liittyvät vahvistettavan oikeussuhteen luonteeseen.<sup>3</sup> Kuten aiemmin on jo todettu, tuomioistuimessa ei yleensä vahvistuteta pelkästään oikeussuhteen luonnetta, vaan haastehakemus sisältää tavallisesti saatavavaateita. Ylipäättään suomalaisessa oikeuskäytännössä on vähän korkeimman oikeuden ratkaisuja, joissa olisi ratkaistu työntekosuhteen oikeudellinen luonne.

<sup>2</sup> Esimerkiksi eläkevakuuttamisessa ja verotuksessa tapahtuu melko usein vakuuttamisen ja verotuksen jälkikäteistä uudelleen arviointia ja oikaisuja.

<sup>3</sup> Käräjäoikeudessa voidaan esittää vaatimus oikeussuhteen vahvistamisesta työsuhteeksi ja samalla työn suorittaja voi vaatia muun muassa lomakorvausta, jota ei tarvitse maksaa yrittäjälle.

Työntekosuhteen alkuvaiheeseen painottuvat oikeussuhteen luonnetta koskevat vahvistuskanteet ovat siviiliprosessissa harvinaisia. Tyypillisesti oikeussuojaa haetaan vasta sen jälkeen, kun työntekosuhde on jo päättynyt. Yleensä siviilikanteita ei nosteta kesken oikeussuhteen, koska prosessin voidaan olettaa vaikuttavan sopimussuhteen jatkumiseen. Riski sopimussuhteen päättymisestä tai muista kielteisistä vaikutuksista (ns. maineriski), kustannuskysymykset ja oikeusprosessien hitaus karsivat oikeussuhteen aikaisia siviiliprosesseja ja nostavat oikeussuojan saamisen kynnyksiä.<sup>4 5</sup>

Työntekosuhteen aikaisesta oikeudenkäynnistä aiheutuvien kulujen määrää ja prosessin kestoa on vaikeaa varmuudella arvioida, mutta ne tuskin poikkeavat niistä kustannuksista ja ajankulusta, jotka liittyvät oikeussuhteen päättymisen jälkeiseen prosessiin. Selvää kuitenkin on, että oikeusprosessi voi kestää vuosia, jos juttu etenee ylimpään oikeusasteeseen saakka. Oikeussuojan saamiseen vaikuttaa merkittävästi riski suurista oikeudenkäyntikuluista. Mikäli oikeussuhteen luonnetta koskeva riita-asia etenee korkeimpaan oikeuteen, voi oikeudenkäyntikuluriski olla kymmeniä tuhansia euroja. Asianosaisten kuluriskiin vaikuttavat muun muassa, onko asianosaisilla oikeusturvavakuutusta, mahdollisuutta työmarkkinaosapuolten tarjoamaan oikeudelliseen turvaan tai oikeusaputoimiston palveluihin.

Mikäli yleisten tuomioistuinten roolia haluttaisiin kehittää matalan kynnyksen oikeussuojakeinon näkökulmasta, olisi oikeusprosessien hitauteen ja toisaalta oikeudenkäyntikulujen suuruuteen liittyvät ongelmat ratkaistava.

Yleisen tuomioistuimen antaman tuomion etuihin on luettava tuomion sitovuus. Sen jälkeen, kun tuomio on lainvoimainen, siihen ei saa enää hakea muutosta normaalein muutoksenhakekeinoin. Ainoastaan ylimääräisen muutoksenhaun kautta korkein oikeus voi poistaa lainvoimaisen tuomion, mikäli laissa säädetty tiukat edellytykset täyttyvät. Lainvoimaisen tuomion etuna on myös sen täytäntöönpanokelpoisuus. Lainvoimainen suoritustuomio toimii muun muassa ulosottoperusteena.

Yleisen tuomioistuimen kautta saatavan oikeussuojan positiivisiin puoliin kuuluu myös se, että oikeussuojaa hakevien piiriä ei ole rajattu. Siten kuka tahansa, jolla on intressiä asiassa ja joka voi olla asianosainen, voi nostaa asiassaan kanteen. Asian saattamista vireille ei ole rajattu vireillepano-oikeutettujen osalta vastaavalla tavalla kuin on esimerkiksi työtuomioistuinprosessissa tai pyydettyä lausuntoa työneuvostolta.

Työntekosuhteen päätyttyä oikeussuhteen osapuoli voi nostaa kanteen samalla tavoin kuin oikeussuhteen aikanakin. Tuomioistuimen antama lainvoimainen tuomio ei vaikuta oikeussuhteen korjaavalla tavalla, koska työskentely on jo päättynyt. Näin ollen tuomioistuimen antama

---

<sup>4</sup> Tuomioistuinlaitoksen tilasto 2021: Keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet erityisesti kärjäoikeuden pääkäsittelyssä käsiteltävissä asioissa. Tämä kehityskulku koskee myös työoikeusasioita. Vuonna 2021 kärjäoikeuksissa ratkaistiin työntekijän palkkaetuja koskevia asioita 319 kappaletta (käsittelyaika 11,17 kk), työsuhdetta koskevia riita-asioita 99 kappaletta (käsittelyaika 13,75 kk) ja työsuhteen irtisanomista/purkamista koskevia juttuja 450 kappaletta (käsittelyaika 13,68 kk). Jos tuomiosta valitetaan, voi oikeusjutun käsittely kestää vuosia.

<sup>5</sup> Edilex 2020/36, Oikeudenkäyntikulut pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa kärjäoikeuksissa 2019: Oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet voimakkaasti. Työsuhdetta koskevissa riidoissa vastaajan (medi-aani) oikeudenkäyntikuluvaatimus (15 122 €) oli lähes puolet kantajan vaatimusta korkeampi (10 219 €).

oikeussuoja on jälkikäteistä suojaa, jolla pyritään mahdollisesti vahvistamaan, minkä laatuinen työntekosuhte oli ja tuomitsemaan saatavat ja mahdolliset vahingonkorvaukset oikeussuhteen luonnetta vastaaviksi.

Oikeussuhteen päätyttyä oikeussuojan saamiseen vaikuttavat samat tekijät kuin työntekosuhteen aikanakin. Oikeusprosessit ovat kalliita ja hitaita. Erityisesti kuluriski vaikuttaa prosessointihalukkuuteen. Myös mainehaitalla on painoarvoa.

#### *Työehtosopimuksen mukainen neuvottelujärjestys ja työtuomioistuin*

Työnantajan ja työntekijän välisestä työsopimuksesta aiheutuvat riidat käsitellään asianomaisessa käräjäoikeudessa. Työtuomioistuimessa sen sijaan ratkaistaan lähinnä työ- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat, työrauharikkomukset ja niistä aiheutuvat seuraamukset. Kumpakaan tuomioistuinreittiä voi edeltää työehtosopimuksen mukaiset neuvottelut. Työehtosopimukseen liittyvä neuvottelumekanismi on käytettävissä sekä työsuhteen kestäessä että sen päätyttyä.

Työtuomioistuimessa ei ratkaista työntekosuhteen luonnetta, koska mainittuun erityistuomioistuimeen viedään juttuja, joissa on kysymys työ- ja virkaehtosopimusten oikeasta sisällöstä tai tulkinnasta tai sopimusten tai työ- ja virkaehtosopimuslakien rikkomisista. Työtuomioistuimessa käsiteltävien asioiden luonteen vuoksi asianosaisen oikeussuoja toteutuu yleisiin tuomioistuihin verrattuna useammin työsuhteen aikana kuin sen päätyttyä.

Työtuomioistuimen rooli poikkeaa erityistuomioistuimena yleisen tuomioistuimen asemasta sikäli, että yleisissä tuomioistuimissa asianosaisilla on mahdollisuus saada asiansa käsiteltäväksi kolmiportaisessa mallissa, jossa käräjäoikeuden ratkaisusta voi valittaa tietyin rajoituksin hovioikeuteen ja edelleen korkeimpaan oikeuteen. Työtuomioistuin käsittelyä ei edellä alemman asteinen tuomioistuinprosessi eikä työtuomioistuimen tuomiosta voi valittaa. Asianosaisten oikeussuojan näkökulmasta työtuomioistuimen yksinomaista ratkaisovaltaa tulisi muuttaa, jos ajateltaisiin, että työtuomioistuimen toimenkuvaa muutettaisiin siten, että se voisi ratkaista työntekosuhteen oikeudellisen luonteen. Asianosaisilla tulisi olla mahdollisuus valittaa työtuomioistuimen päätöksestä.

Työntekosuhteen aikana käytäviin työehtosopimuksen mukaisiin neuvotteluihin ja työtuomioistuinprosesseihin liittyy periaatteessa sama riski oikeussuhteen jatkumisesta kuin yleisessä tuomioistuimessa käytäviin oikeudenkäynteihin. On mahdollista, että erimielisyysneuvottelujen käynnistäminen tai työehtosopimuksen tulkintakysymyksen vieminen työtuomioistuimeen kesken oikeussuhteen voi vaarantaa koko oikeussuhteen jatkumisen, jolloin kynnys oikeussuojan hakemisesta voinee kasvaa. Käytännössä riskit ovat kuitenkin matalammat kuin yleisissä tuomioistuimissa ajettavissa jutuissa, koska työtuomioistuimessa oikeutta käydään liittojen kesken.

Kuluriskin osalta on todettava, että työehtosopimuksen mukaisiin neuvottelumenettelyihin ei liity erityistä kuluriskiä, kun taas työtuomioistuinprosesseissa oikeudenkäyntikulujen maksamisesta ja jakautumisesta säädetään oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa. Pääsääntö on, että se asianosainen, joka häviää asian, voidaan velvoittaa korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Tällöin oikeudenkäyntikuluvastuuseen ei yleensä joudu yksittäinen työntekijä.

Erimielisyysneuvottelujen käyminen paikallistasolla ja liittotasolla eivät yleensä kestä kohtuuttoman kauan. Sen sijaan työtuomioistuimessa käsittelyajat ovat useita kuukausia. Vuosien 2015-

2020 aikana työtuomioistuimeen saapuneiden tapausten määrät ovat laskeneet, mutta käsittelyajat ovat pidentyneet.<sup>6</sup> Vaikka työtuomioistuimessa käsittelyajat ovat lyhyemmät kuin käräjäoikeuksissa, joiden tuomioista voi valittaa vielä ylempiin oikeusasteisiin, ei yli 14 kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa työtuomioistuimessa voida pitää erityisen nopeana menettelynä. Toki on huomioitava, että työtuomioistuimen ratkaistavana on hyvin erilaisia asioita, joten keskimääräinen käsittelyaika ei kerro koko totuutta. Esimerkiksi työrauhakysymykset on työtaistelun aikana ratkaistava nopeasti, kun taas pääkäsittelyyn menevissä tulkintariidoissa ja lausunnoissa oikeusprosessi kestää yleensä pidempään.

Työehtosopimuksen mukainen erimielisyysneuvottelun lopputulos ei ole lainvoimaisen tuomion tavoin osapuolia sitova. Mikäli neuvottelut eivät johda sopimukseen, on oikeussuhteen osapuolella mahdollisuus jatkaa prosessia joko yleisessä tuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa. Mikäli neuvottelujen lopputuloksena syntyy esimerkiksi rahallista suoritusta edellyttävä sopimus eikä suoritusvelvollinen osapuoli noudata sopimusta, on asianosaisen nostettava asiassaan kanne saadakseen täytäntöönpanokelpoisen suoritusuomion.

Työehtosopimuksen mukaiseen neuvottelujärjestykseen ja työtuomioistuinkäsittelyyn liittyy matalan kynnyksen oikeussuojakeinon luomisen näkökulmasta paitsi edellä esitettyjä kysymyksenasetteluja, myös se näkökulma, että millekään neuvottelumennettelylle ei voida asettaa oikeudellisesti sitovaa luonnetta, koska se ei ole tuomioistuin. Toisaalta oikeussuojan saatavuuden kannalta kumpaankin vaihtoehtoon liittyy se ongelma, että oikeussuojaa voi hakea vain rajattu joukko. Nykyisen lain mukaan työtuomioistuimessa kannetta voi ajaa lähinnä työehtosopimukseen sidottu osallinen tai työnantaja.

Työntekosuhteen päätyttyä erimielisyysneuvotteluihin ja työtuomioistuinprosessiin liittyy samat ongelmat ja puutteet kuin oikeussuhteen aikaisiinkin tilanteisiin. Neuvottelutulos ei ole osapuolia sitova, työtuomioistuimen tuomioista ei voida valittaa, mainitut mekanismit eivät ole erityisen nopeita eivätkä mainitut oikeussuojakeinot ole kaikkien työntekosuhteen osapuolten käytettävissä. Prosessikustannukset ovat kuitenkin maltillisemmat kuin yleisissä tuomioistuimissa.

### *Työneuvosto*

Työneuvoston tehtävänä on antaa pyynnöstä lausuntoja työaikalain, vuosilomalain, työturvallisuuslain ja nuorista työntekijöistä annetun lain soveltamisesta ja tulkinnasta. Työneuvosto käsittelee myös oikaisuvaatimukset aluehallintovirastojen tekemistä työsuojelun poikkeuslupapäätöksistä. Työneuvoston lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä on painoarvoa lausuntoa pyytäneiden tahojen jatkoprosesseissa ja toisaalta oikeuskäytännön ohjaamisessa.

Työneuvoston lausunnoista ei voi valittaa, mutta oikaisuvaatimuksia koskevat päätökset ovat valituskelpoisia. Työneuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kirjallisella valituksella työtuomioistuimelta.

Asioiden käsittelyssä työneuvostossa noudatetaan hallintolakia (434/2003), ellei työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa toisin säädetä. Menettely on kirjallista.

---

<sup>6</sup> Tuomioistuinten tilastotietoja vuodelta 2019 ja Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio 2022: Vuonna 2015 työtuomioistuimeen saapui 163 asiaa ja vuonna 2019 99 asiaa. Vuonna 2015 km. käsittelyaika oli 7 kk ja vuonna 2020 vastaava luku oli 11,6 kk. Vuoden 2023 talousarvioesityksestä ilmenee, että vuonna 2021 työtuomioistuimen km. käsittelyaika on ollut 14,3 kk. Käsittelyaikojen pidentymiseen saattoi osaltaan vaikuttaa korona-aika.

Työneuvosto voi järjestää katselmuksia ja suullisia kuulemisia. Kun työneuvosto ei ole tuomioistuinin tai siihen verrattava viranomainen, se ei voi ottaa vastaan suullista todistelua. Mikäli työneuvostossa jouduttaisiin tilanteeseen, jossa todistajan kuuleminen olisi välttämätöntä, olisi virka-apua pyydettävä hallinto-oikeudelta.

Vaikka työneuvoston tehtäviin ei suoraan kuulu antaa lausuntoja työsopimuslain 1 luvun 1 §:stä, se joutuu usein lausunnon esikysymyksenä ratkaisemaan, onko oikeussuhteessa kysymys työsuhteesta vai ei. Rajanvetoon työsuhteen ja yrittäjyyden välillä on otettu esikysymyksenä kantaa lukuisissa työneuvoston lausunnoissa usean vuosikymmenen aikana.

Työneuvoston lausunto voi koskea sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa jotain tiettyä yksittäistä tapausta tai laajemmin jonkin asian periaatteellista tulkintaa.<sup>7</sup> Tyypillisesti työneuvoston lausunnon jälkeen lausuntoa pyytänyt taho ratkaisee sen käsiteltävänä olevan kysymyksen tai harkitsee jatkotoimia lausunnon pohjalta.

Oikeussuojakeinon näkökulmasta työneuvoston rooliin liittyy moninaisia kysymyksiä. Kuten edellä on todettu, työneuvostolla ei ole toimivaltaa lausua pelkästään työntekosuhteen luonteesta. Työneuvoston kantaa ei nykyisten säännösten mukaan voi pyytää kuka tahansa, jonka intressissä asia voisi olla. Jos työneuvoston ratkaisuihin haluttaisiin oikeudellisesti sitovia, olisi työneuvoston asemaa muutettava siten, että sen ratkaisuihin olisi voitava hakea muutosta. Näiden muutosten vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta oletettavaa on, että prosessi hidastuisi.<sup>8</sup> Lisäksi nykyinen hallintomenettelyn maksuttomuus todennäköisesti muuttuisi tuomioistuimille tyypillisten korkeidenkin oikeudenkäyntikulujen suuntaan.

### *Työsuojeluviranomainen*

Työsuojeluviranomaisella ei ole nykyisin toimivaltaa ratkaista työntekostatusta sitovasti erillisenä kysymyksenä. Työsuojeluviranomainen ratkaisee työsopimuslain 1 luvun 1 §:n nojalla esikysymyksenä työsuhteen olemassaolon arvioidessaan kulloisessakin yksittäistapauksessa, onko sillä toimivaltaa valvoa muita työlainsäädännössä asetettuja työnantajan velvollisuuksia, kuten esimerkiksi työaikakirjanpidon laatimisvelvollisuutta tai työterveyshuollon järjestämisvelvollisuutta. Tyypillisesti valvontatoimenpiteet ajoittuvat työntekosuhteen voimassaoloaikaan.

Työsuohdeasioissa kehotusta ja velvoittavaa päätöksentekoa voidaan nykyisin käyttää työaika- ja vuosilomakirjanpitoa koskevissa asioissa ja eräiden työsuohdeasiakirjojen antovelvollisuuteen. Välillisesti työsuohdeasiat tulevat esille myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjinnän kiellon valvonnassa. Muut työsuojeluviranomaisen valvottavana olevaa työsuohdelainsäädäntöä koskevat kysymykset ovat yleensä yksityisoikeudellista sopimussuhdetta koskevin luonteeltaan sellaisia, ettei niissä esiintyvien tulkintaerimielisyyksien ja sopimussuhdetta koskevien riitojen tai rahamääräisten vaatimusten ratkaisemista ole pidetty oikeudellisesti mahdollisena hallintoviranomaisen päätöksellä. Tällaisten kysymysten oikeudellisesti sitova ratkaisu edellyttää joko yleisessä tuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa tapahtuvaa riita-asian käsittelyä. Työsuojelun

<sup>7</sup> Työneuvosto voi lausua esim., onko jossain tietyssä tapauksessa sovellettava työaikalakia tai sitten se voi lausua yleisemmin esim. konkurssin vaikutuksesta vuosilomien siirtymiseen.

<sup>8</sup> Työneuvoston käsittelyajat vaihtelevat asiatyypeittäin. Oikaisuvaatimukset käsitellään ripeästi, kun taas lausuntojen käsittely vie enemmän aikaa. Työneuvoston vastaanottamat lausuntopyyntö: 2019 3 kpl, 2020 6 kpl ja 2021 6 kpl. Keskimääräinen käsittelyaika oli: 2019 93,67 pvä, 2020 143,67 pvä ja 2021 261 pvä.

valvontalain 13 §:n 3 momentin kehotuksen käyttöä koskevalla rajauksella on tähän asti jätetty tällaiset yksityisoikeudelliset ja usein tulkinnanvaraiset riita-asiat hallintomenettelyn ja hallintotuomioistuinkäsittelyn ulkopuolelle (HE 94/2005 vp.).

Kesäkuun alussa 2023 tulee voimaan lainmuutokset, joilla valvontatoimivaltuuksia laajennetaan palkkausta koskevissa asioissa. Muutosten myötä kirjallinen kehoitus ja sitä koskeva velvoittava hallintopäätös voitaisiin antaa asiassa, joka koskee velvollisuutta maksaa vähintään sellaista lain ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, jonka peruste ja määrä ovat yksiselitteisesti todettavissa. Muutos merkitsee eräässä mielessä muutosta edellä mainittuun lainsäädäntötraditioon. Perinteisesti työsuojeluviranomaisen valvontatoimivalta on kiinnitetty työnantajan laissa säädettyihin velvollisuuksiin, eikä viranomaisen tässä mielessä puutu suoraan yksityisoikeudellisen työsuopimussuhteen sisältöön. Lainmuutoksen jälkeenkään työsuojeluvalvonnassa ei vahvisteta maksamatta jääneitä palkkasaatavia taikka muutoinkaan vahvisteta työsuopimussuhteen sisältöä täsmälleen tietynsisältöiseksi. Tulkinnanvaraiset ja muut yksityisoikeuden alaan kuuluvat palkkariita-asiat ratkaistaan jatkossakin yleisessä tuomioistuimessa.

#### *Muut viranomaistahot*

Työntekosuhteen luonteen arviointia voi tapahtua kesken oikeussuhteen monessa eri viranomaisessa ja laitoksessa useasta eri syystä. Tyypillisesti työntekosuhteen arviointi eri viranomaisissa ja laitoksissa liittyy sosiaaliturvaan, kuten sairaus-, työtapaturma-, työttömyys- ja työeläkevakuuttamiseen sekä työttömyys- ja palkkaturvaan.

Monessa eri substanssilaisissa viitataan soveltamisalan osalta työsuopimuslain 1 luvun 1 §:ään. Esimerkiksi työntekijän eläkelaisissa ja työtapaturma- ja ammattitautilaisissa viitataan suoraan työsuopimuslain 1 luvun 1 §:ään. Palkkaturvalaisissa (866/1998) puolestaan puhutaan työsuopimuslain tarkoittaman työntekijän saatavista.

Eläkevakuuttamisessa lähtökohtaisesti eläkeyhtiö tekee vakuutusosuopimuksen työnantajan tai yrittäjän kanssa sen jälkeen, kun työntekosuhte on solmittu. Sopimuksen tekeminen edellyttää sen ratkaisemista, mistä oikeussuhteesta on kysymys ja minkä eläkelain mukaan henkilö vakuutetaan. Lähtökohtaisesti eläkevakuutusyhtiö ratkaisee asian, mutta jos tilanne on epäselvä tai riidanalainen, Eläketurvakeskus ratkaisee hakemuksesta työeläkelain valintaa koskevan kysymyksen. Myös oikeussuhteen myöhäisemmässä vaiheessa voi tulla ilmi seikkoja, jolloin on tarpeen hakea asiaan päätöstä Eläketurvakeskukselta. Hakemuksen voi tehdä työn teettäjä, työntekijä, työn suorittaja tai eläkelaitos. Eläketurvakeskuksen päätöksestä voi valittaa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan ja sen päätöksestä edelleen vakuutusosikeuteen. Mikäli työntekosuhteen oikeudellinen luonne on arvioitu väärin, väärän työeläkelain mukaan vakuutettu työskentely korjataan oikean työeläkelain piiriin.

Vastaavasti tapaturma- ja ammattitautiasioissa työntekosuhteen oikeudellinen luonne tulee yleensä pohdittavaksi heti työnteon alkuvaiheessa. Työntekosuhteen alussa työn teettäjän tulee arvioida, kuuluuko työn suorittaja vakuuttaa työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla työsuhteisena työntekijänä. Ensisijaisesti vahinkovakuutusyhtiön tulee ottaa kantaa vakuuttamiseen. Jos työntekosuhteen laatu on epäselvä tai riidanalainen, voi Tapaturmavakuutuskeskus ratkaista työntekijän, työn suorittajan, työnantajan, työn teettäjän tai vakuutuslaitoksen hakemuksesta, sovelletaanko työhön tätä lakia. Vaikka vakuuttamista koskevat ratkaisut painottuvatkin työntekosuhteen alkuun, toisinaan joudutaan kuitenkin pohtimaan myöhäisemmässä vaiheessa oikeussuhteen luonnetta. Esimerkiksi silloin, kun työn suorittajalle sattuu työtapaturma, saatetaan joutua

ratkaisemaan, mikä on tapaturman uhrin oikeudellinen status. Vahinkovakuutusyhtiöiden ja Tapaturmavakuutuskeskuksen päätöksistä voi valittaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen.

Työntekosuhteen oikeudellinen luonne voi tulla eri viranomaisissa arvioitavaksi sekä kesken oikeussuhteen että sen päätyttyä. Viranomaisen toimialan mukaisesti selvittelyt painottuvat eri tavoin. Eläkeasioissa oikeussuhteen jälkeinen selvittely on yleisempää kuin esimerkiksi tapaturmavakuutuksissa, koska eläkkeisiin liittyy etujen karttumista toisin kuin tapaturmavakuutuksiin. Työtömyysturva-asiat voivat tulla ajankohtaisiksi missä tahansa työntekosuhteen vaiheessa, samoin palkkaturva-asiat. Yhteinen tekijä kaikkien viranomaisten osalta kuitenkin on, että mitä kauemmin aikaa on kulunut oikeussuhteen alkamisesta, saati oikeussuhteen päättymisestä, sen vaikeampaa työntekosuhteen luonteen selvittäminen on. Asianosaisia on vaikeampaa tavoittaa, työn teettäjän puolella on saattanut tapahtua muutoksia (esimerkiksi liikkeen luovutus tai konkurssi) eikä asiaan liittyviä dokumentteja enää välttämättä löydy. Muun muassa näistä syistä työntekosuhteen oikeudellinen luonne olisi saatava selvitettyä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Yhteistä viranomaisten päätöksille on, että niistä saa yleensä valittaa asianomaiseen lautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen. Joidenkin viranomaisten osalta päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusprosessit voivat kestää jopa muutaman vuoden, mutta yleisesti voidaan todeta, että kokonaiskäsitelyaika on yleisiä tuomioistuimia lyhyempi ja käsittelyaika riippuu luonnollisestikin asian laadusta.

Viranomaisasiointi on yleensä maksutonta. Myös muutoksenhakulautakuntien antamat päätökset ovat maksuttomia. Kun muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusoikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), määräytyvät asianosaisten oikeudenkäyntikulut mainitun lain mukaan. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luvun 95 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteetoman vaatimuksen.

Viranomaisratkaisuihin liittyy toisinaan ristiriitaisuuksia. Samaa oikeussuhdetta voidaan arvioida eri viranomaisissa eri tavoin. Tämä on asianosaisten näkökulmasta luonnollisestikin hämmentävää. On mahdollista, että esimerkiksi työsuojeluviranomainen pitää kevytyrittäjänä toiminutta henkilöä tosiasiallisesti työsuhteisena työntekijänä, jolloin työn teettäjä on työnantaja ja siten työaikakirjanpitovelvollinen, mutta palkkaturvaviranomainen voi pitää työn suorittajaa yrittäjänä. Kuvatunlaista toisin arviointia tapahtuu sekä oikeussuhteen aikana että sen jälkeen. Jokainen virasto ja laitos ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat omien substanssilakiensa puitteissa. Päätöksentekoa ohjaavat myös toimintaohjeet ja oikeuskäytäntö. Tästä syystä on mahdollista, että eri viranomaiset päätyvät samankin oikeussuhteen osalta eri ratkaisuihin. Tätä ristiriitaa on vaikeaa poistaa, koska kysymys ei ole pelkästään työsuhtelainsäädännön 1 luvun 1 §:n tulkinnasta, vaan painoarvoa annetaan myös kunkin viranomaisen aiemmalle ratkaisu- ja oikeuskäytännölle, joissa voi painottua hyvinkin erilaiset kysymykset.



#### 4. Arvioita vaikeiden rajanvetotilanteiden lukumääristä

Siitä, minkä verran yhteiskunnassa esiintyy tilanteita, joissa työntekosuhteen luonne on oikeudellisesti sillä tavalla tulkinnanvarainen tai epäselvä, että oikeussuhteen osapuolilla tai muilla tahoilla olisi perusteltu intressi lähteä sitä selvittämään, ei ole saatavissa lukumäärätietoja. Vaikeaa on myös arvioida, kuinka suuressa osassa näistä tilanteista joko työntekosuhteen osapuolilla tai muilla tahoilla olisi niin vahva intressi lähteä selvittämään asiaa hyödyntäen matalan kynnyksen oikeussuojamekanismeja, että tähän tosiasiaa myös ryhdyttäisiin.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 215/2022 vp on esitelty arvioita siitä, minkä verran työtä tehdään viime vuosina työsuhteessa tehtävän työn ja yrittäjänä tehtävän työn välimaastoon syntyneiden uudenlaisten työnteon muotojen piirissä. Tällaisina on esityksessä mainittu esimerkiksi erilaisten digitaalisten alustojen välityksellä tai avulla tehtävä työ, niin sanottu kevytyrittäjyys, laskutusosuuskuntien käyttö tai työosuuskunnan lukuun tehtävä työ. Lisäksi esityksessä on käsitelty freelancereita ja ”kevytyrittäjiä”. Suurin osa suomalaisista tekee edelleen jatkuvaa kokoaikaista palkkatyötä. Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2022 kaikista 15–74-vuotiaista työllisistä 62 prosenttia oli jatkuvassa kokoaikatyössä olevia palkansaajia. Lukumäärällisesti heitä oli yhteensä 1 612 000 henkilöä. Yksinyrittäjien, ammatinharjoittajien, freelancereiden ja apurahansaajien (pl. maa-, metsä- ja kalatalous) osuus kaikista 15–74-vuotiaista työllisistä oli seitsemän prosenttia vuonna 2022. Lukumäärällisesti tällaisia henkilöitä oli 194 000. Edellisvuoteen verrattuna yrittäjien määrä laski hieman kaikissa muissa paitsi yrittäjäperheenjäsenten ryhmässä.<sup>9</sup>

Laskutuspalveluyrityksiä edustavan Uusi työ ry:n mukaan vuonna 2021 noin 217 000 suomalaista on rekisteröitynyt Uusi työ ry:n jäsenyritysten palveluiden käyttäjäksi. Tilastokeskuksen mukaan aktiivisia kevytyrittäjiä, eli sellaisia, jotka olivat saaneet palkkaa tai työkorvausta laskutuspalvelun kautta vähintään kerran vuoden aikana, oli vuonna 2020 noin 44 300. Kevytyrittäjien määrä kasvoi kymmenellä prosentilla vuodesta 2019, jolloin kevytyrittäjiä oli noin 39 800.<sup>10</sup>

Valtaosa alustoihin kytkeytyvästä työstä perustuu toimeksiantosuhteisiin, eikä siis tapahdu palkkatyösuhteessa mihinkään työnantajaan. Työtä tehdään esimerkiksi kumppanuussopimusten perusteella, freelancereina, kevytyrittäjinä, toiminimen haltijoina tai osakeyhtiön kautta. Alustaväli-teistä työtä tekevien henkilöiden määrästä Suomessa ei ole olemassa tarkkaa tietoa, ja eri selvi-tyksissä esitetyt luvut vaihtelevat.

Tilastokeskuksen toteuttamassa Työvoimatutkimuksessa on selvitetty erilaisten digitaalisten alustojen kautta tapahtuvaa ansionmuodostusta. Vuonna 2017 noin 0,3 prosenttia 15–74-vuotiaista suomalaisista oli hankkinut edellisten 12 kuukauden aikana vähintään yhden neljäsosan ansiostaan erilaisten digitaalisten alustojen kautta. Lukumäärällisesti kyse oli noin 14 000 henkilöistä. Tutkimuksen haastattelukysymyksissä vaihtoehtoisina ansion hankkimistapoina mainittiin kuitenkin myös mm. Airbnb:n kautta asunnon vuokraamisesta saadut tulot tai Tori.fi:n kautta tapahtunut tavarantoiminnan myynti, eli siis muunkinlainen kuin varsinaiseen työn tekemiseen perustuva an-

---

<sup>9</sup> Työvoimatutkimuksen laskentatapaa uudistettiin vuonna 2021. Tietokannassa olevat luvut on muutettu takautuvasti uuden menetelmän mukaisiksi vuoteen 2009 saakka. Tästä syystä aiemmissa muistioissa tms. julkaisuissa voi olla tilastokeskuksen nykyisistä tiedoista poikkeavia lukuja.

<sup>10</sup> Tarkistettu Tilastokeskuksesta, että per 03/2023 aiheesta ei ole tuoreempaa dataa. Vuoden 2023 aikana tiedot päivitetään.

sioiden hankkiminen alustojen kautta. Euroopan komission toteuttaman selvityksen mukaan kuudesta seitsemään prosenttia suomalaisesta aikuisväestöstä olisi tarjonnut työpanostaan digitaalisilla alustoilla vuonna 2017.<sup>11</sup>

Työsuojeluviranomaisen valvontakäytännössä yrittäjyyden ja työsuhteen rajanvetotilanteet ovat yleistyneet viime vuosina. Valvonnassa syntyy kuitenkin edelleen verrattain vähän raportoitavia havaintoja tilanteista, joissa työsuojelutarkastaja olisi joutunut vastoin työtä teettävän tahon käsitystä tulkitsemaan oikeussuhteena työsuhteeksi. Havainnot ovat kuitenkin kasvamaan päin, koska asiaan kiinnitetään viranomaisaloitteisilla tarkastuksilla aiempaa enemmän huomiota. Yrittäjyyden ja työsuhdetyön rajanvetoa on jouduttu tekemään esimerkiksi laskutusosuuskuntaa tai ns. kevytyrittäjyyttä koskeissa tilanteissa.

Työmarkkinoilla on havaittavissa ainakin joillakin toimialoilla myös kehitystä, jossa aiemmin työsuhteessa teetettyä työtä teetetään toimeksiantosuhteessa. Voitaneen pitää todennäköisenä, että rajanvetotilanteet myös tällaisen kehityksen myötä lisääntyvät tulevaisuudessa jossain määrin, vaikka todennäköisesti suurin osa tekee työtä joko työ- tai virkasuhteessa myös lähitulevaisuudessa.

Voitaneen olettaa, että yksinyrittäjien, ammatinharjoittajien, freelancereiden ja apurahansaajien joukosta suuri osa on sellaisia, joiden osalta työntekosuhteen statusta on pidetty selkeänä eikä työntekosuhteen osapuolilla pääsääntöisesti siten olisi tarvetta hakea ratkaisua työntekosuhteen luonteesta.

## **5. Johtopäätökset ratkaistavan ongelman luonteesta**

Työelämässä ilmenee tilanteita, joissa on epäselvää, onko työnsuorittaja työsuhteessa vai yrittäjä. Uusien työnteon muotojen myötä vaikeita rajanvetotilanteita on aiempaa useammin. Kaikkien etu olisi, että oikeussuhteen luonne olisi selvä heti työnteon alkaessa, mutta todellisuudessa rajanvetotilanteiden selvittely painottuu aikaan, jolloin oikeussuhde on jo kestänyt jonkin aikaa tai oikeussuhteen päättymisen jälkeiseen tilanteeseen. Suomessa ei ole oikeussuhteen luokitteluun mekanismeja, jonka avulla voitaisiin määritellä oikeussuhteen luonne matalalla kynnyksellä. Tuomioistuinprosessin korkea kynnyks estää usein myös oikeussuojan hakemisen työsuhteen aikana ja sen jälkeen. Kynnystä nostavat oikeudenkäyntikuluriski, prosessien kesto, maineriski sekä puutteet lainsäädännön osaamisessa ja tietämättömyys lakiin perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Edellä kuvattujen syiden vuoksi on perusteltua arvioida, onko oikeussuhteen luonteen ratkaisuun luotavissa vaihtoehtoinen mekanismi. Matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa luotaessa keskeisenä päämääränä tulisi olla, että se voisi puuttua oikeussuhteen virheelliseen valintaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällä tavalla voitaisiin parantaa osapuolten oikeusvarmuutta sekä estää väärinkäytöksiä ja niihin liittyviä vahingollisia seurauksia. Tämä päämäärä on perusteltua myös siitä syystä, että jälkikäteiseen oikeussuojaan on jo olemassa mekanismeja, joiden käyttökynnyks tosin on korkea.

---

<sup>11</sup> Tarkistettu Tilastokeskuksesta, että per 03/2023 aiheesta ei ole tuoreempaa dataa. Vuoden 2023 aikana tiedot päivitetään.

Toisena päämääränä olisi pyrkiä varmistamaan, että epäselvä/väärinkäytökseen viittaava oikeussuhteen luonne voisi tulla tarkastelun kohteeksi muissakin tilanteissa kuin niissä, joissa työnsuorittaja käynnistää menettelyn. Ottaen huomioon työnsuorittajan heikompi asema on haastavaa madaltaa työnsuorittajan kynnystä lähteä hakemaan selvyyttä työntekosuhteen luonteesta ennakkolisesti tai sopimussuhteen aikana, koska riskinä voi olla, että sopimussuhde jää solmimatta tai, että sopimussuhde jopa päätetään.

Kolmantena päämääränä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa luotaessa on, että menettely täyttää riittävällä tavalla oikeussuojalle asetettavat vaatimukset ja että mekanismin perustaminen ja käyttäminen on kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen tapa ratkaista oikeussuhteen väärinluokitteluun liittyviä ongelmia.

Seuraavassa luvussa kuvataan vaihtoehtoja, joilla edellä kuvattuja päämääriä voitaisiin saavuttaa.

## **6. Matalan kynnyksen oikeussuojamekanismin luominen**

### **6.1. Kuinka varmistaa, että väärinluokiteltu oikeussuhde tulee oikeussuojamekanismin tarkasteltavaksi?**

#### *6.1.1. Yleistä*

Työnsuorittaja voi olla oikeussuhteessa sillä tavoin heikommassa asemassa, että hänellä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia kyseenalaistaa työnteettäjän osoittamaa oikeussuhteen luonnetta. Tämä piirre korostuu mahdollisesti juuri niissä tapauksissa, joissa oikeussuhteen luonteen tarkastelulle on eniten tarvetta. Jos uudelle ratkaisumekanismille halutaan riittävästi vaikuttavuutta, oikeussuhteen luonteen tarkastelun ei tulisi jäädä yksinomaan työnsuorittajan reagoinnin varaan, vaan menettelyn tulisi voida joissakin tilanteissa käynnistyä, vaikka työnsuorittaja ei olisi sitä vaatinut.

#### *6.1.2. Menettelyn voi käynnistää muukin kuin asianosainen*

Yhtenä mahdollisuutena varmistaa, että oikeussuhteen luonne tulee oikeussuojamekanismin tarkasteltavaksi, on laajentaa asian vireillepano-oikeutettujen piiriä. Oikeussuhteen väärinluokittelun seuraukset eivät rajoitu oikeussuhteen osapuoliin, vaan asiaan liittyy myös julkinen intressi. Työsuhteeseen työhön liittyy erilaiset vakuuttamis- ja verovelvoitteet kuin yrittäjätyöhön. Asialla on merkitystä myös työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksien kannalta. Lisäksi väärinluokittelu väärinluokittelee kilpailua ja vaikuttaa siten haitallisesti markkinoihin.

Jotta varmistetaan, että oikeussuhteen luonne tulee arvioitavaksi osapuolten tahdosta riippumatta, menettelyn voisi osapuolten lisäksi panna vireille kolmaskin taho, jolla on kuitenkin asiaan jonkinlainen liittymä. Tällaisia tahoja voisivat olla esimerkiksi työnantajien tai työntekijöiden sekä itsensätyöllistäjien etuja ajavat järjestöt, työsuojeluviranomainen sekä mahdollisesti muut viranomaiset<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua pohtia, voisiko erityisesti ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvien väärinkäytösepäilyjen yhteydessä olla vaikutusta sillä, jos Migri tai TE-toimisto voisivat hakea lausuntoa sellaisessa tilanteessa, jossa työntekijälle on myönnetty työntekijän oleskelulupa, mutta

### 6.1.3. Kriteereihin perustuva ilmoitus- tai vireillepanovelvollisuus

Laissa voitaisiin säätää niistä edellytyksistä, joiden vallitessa työn teettäjällä olisi velvollisuus tehdä ilmoitus viranomaiselle oikeussuhteen syntymisestä taikka sitten käynnistää oikeussuhteen tarkastelua koskeva menettely. Ilmoitusta voitaisiin viranomaisessa käyttää esimerkiksi valvonnan kohdentamiseen.

Jotta ilmoitus- tai vireillepanovelvollisuuden piiriin tulisi vain sellaisia tapauksia, joissa oikeussuhteen luonteen tarkastelu on aidosti tarpeellista, olisi velvoitteen laukaisevien edellytysten oltava hyvin tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Ilmoitus- tai vireillepanovelvollisuuden piiriin ei tulisi ajautua tapauksia, joissa oikeussuhteen luonteen tarkastelu ei ole tarpeellista.

Kohdejoukkoon kuuluisivat tilanteet, joissa henkilön kanssa on tehty toimeksiantosopimus, mutta asiassa on perustellusti epäselvyyttä siitä, voisiko kysymyksessä kuitenkin olla työsuhde (*työsuhteenkaltaisuus*). Erityisesti kohdejoukkoon kuuluisivat tilanteet, joissa on viitteitä väärinkäytöksistä.

Velvollisuuden toimivuus edellyttäisi valvonta- ja sanktiomekanismin pohdintaa velvollisuuden noudattamisen tehosteeksi.

Tällaisen vaihtoehdon kautta voisi olla saavutettavissa se hyöty, että oikeussuhde ohjautuisi alusta alkaen oikeaan luokkaan.

## 6.2. Oikeussuojamekanismin tekemän ratkaisun sitovuus

Selvitystyön aikana pohdittiin sitä, millainen olisi oikeussuojamekanismin tuottaman ratkaisun sitovuus. Oikeussuhteen luonnetta koskeva kysymys vaikuttaa sopimusosapuolten lisäksi kolmansiin tahoihin. Työsopimussuhteessa tehtyä työtä ja yrittäjänä tehtyä työtä koskevat esimerkiksi erilaiset vakuuttamisvelvoitteet ja lisäksi viranomaisvalvonta poikkeaa suuresti. Tällöin on pohdittava, voiko ratkaisu olla sitova (a) osapuolten välillä, (b) vakuutusjärjestelmien tai (c) työsuojeluviranomaisen kannalta. Sääntelyesimerkkejä sellaisista prosesseista, joiden tuottamilla ratkaisuilla on yleisempi sitovuuspiiri, ei juuri ole. Esimerkiksi siviilituomioistuimen antama tuomio oikeussuhteen luonteesta ei oikeudellisesti sido hallintoviranomaista, vaikka sillä tosiasiallista merkitystä luultavasti onkin.

*Työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunnan tekemillä ratkaisuilla on tosin laaja sitovuuspiiri. Jos lautakunta on ratkaisullaan pitänyt työehtosopimusta yleissitovana, se sitoo työsuhteen osapuolten lisäksi myös muitakin toimijoita, kuten työsuojeluviranomaista tai palkkaturvaviranomaista.*

Lisäksi on pohdittava ajallista sitovuutta. Selvää lienee, että ratkaisu voi sitoa vastaisuudessa vain, jos olosuhteet säilyvät ennallaan.

---

työtä edellytetään suoritettavan toimeksiantosuhteessa. Vastaavasti lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteessa, jossa on haettu yrittäjän työlupaa, joka on myönnetty, mutta sittemmin huomataan, että oikeussuhde vaikuttaa tosiasiasa työsuhteelta.

Jos tavoitellaan oikeudellisesti ja yleisesti sitovaa ratkaisua, oikeussuojamekanismille on asetettava määrättyjä lisävaatimuksia (prosessia ja muutoksenhakua koskevat vaatimukset). Laaja sitovuuspiiri edellyttäisi käytännössä sitä, että työsopimuslaissa tai muussa lainsäädännössä (esim. etuuslainsäädännössä) säädettäisiin työsopimussuhteen olevan olemassa, jos laissa säädetty oikeussuojamekanismi on vahvistanut oikeussuhteen luonteen. Tällöin ratkaisulla vahvistettaisiin oikeussuhteen olemassaolo kaikkia osapuolia sitovalla tavalla.

Vaikka oikeussuojamekanismin tuottama ratkaisu ei olisi oikeudellisesti sitova, sillä voi silti olla huomattavaa tosiasiallista sitovuutta. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia tietyvästi noudatetaan laajalti ja myös tuomioistuimet antavat niille painoarvoa. Tämän vuoksi myönteisiä vaikutuksia voidaan tavoitella myös sellaisen oikeussuojamekanismin kautta, joka tuottaa oikeudellisesti sitomattomia ratkaisuja, kuten lausuntoja.

Koska päämääränä on luoda sellainen oikeussuojamekanismi, jossa vireillepanokynnys on matala (prosessi on edullinen) ja jossa oikeussuhteen luonne voitaisiin ratkaista nopeasti, voi olla tarkoituksenmukaisempaa tavoitella mallia, jossa ratkaisulla ei olisi oikeudellista sitovuutta. Pyrkimyksenä tulisi kuitenkin olla, että ratkaisulla olisi tosiasiallista vaikuttavuutta osapuolten välillä ja muiden toimijoiden prosesseissa.

## **7. Organisatoriset vaihtoehdot matalan kynnyksen oikeussuojakeinon luomiseksi**

### **7.1. Vaihtoehto A: Työneuvoston lausuntoon ja työsuojeluviranomaisen valvontakäytännön kohdentamiseen perustuva malli**

Vaihtoehdon mukaisessa mallissa työneuvosto antaisi hakemuksesta lausunnon siitä, kuuluuko kyseessä oleva työntekosuhte työsopimuslain soveltamisalaan eli työsopimuslain 1 luvun 1 §:n soveltamisesta. Työneuvosto antaisi lausunnon hallintoviranomaisena vastaavalla tavalla kuin nykyisissä lausuntoasioissa.

Työneuvoston lausunto annettaisiin tiedoksi työsuojeluviranomaiselle, vaikka se ei olisi ollut lausunnon hakijana. Työsuojeluviranomainen voisi lausunnon perusteella kohdentaa valvonnan työpaikkaan, jonka työnsuorittajaa työneuvoston lausunto on koskenut, jos lausunnon perusteella on pääteltävissä, että työtä mahdollisesti teetetään väärinluokitellussa työntekosuhteessa.

Työsuojeluviranomainen toteuttaisi valvonnan voimassa olevan lainsäädännön mukaisen toimivaltansa ja normaalin prosessinsa mukaisesti. Työsuojeluviranomainen voisi toimintaohjein ja tarvittaessa kehotuksin ohjata työnantajaa noudattamaan työsuojeluviranomaisen valvottavana olevasta muusta työlainsäädännöstä ja yleissitovasta työehtosopimuksesta johtuvia velvollisuuksiin. Prosessi voisi työsuojeluviranomaisen toimivallan puitteissa edetä kehotuksen kautta sitovaan hallintopäätökseen asti. Kehotuksen ja sitovan hallintopäätöksen sisältöihin ei olisi tarvetta tehdä muutoksia.

Työsuojeluviranomainen ottaisi työsuhteen olemassaoloon kantaa esikysymyksenä kuten nykyäänkin. Työsuojeluviranomainen voisi nykykäytäntöä vastaavalla tavalla hyödyntää arvion tekemiseen työneuvoston lausuntoa.

Työn teettäjällä olisi muutoksenhakuoikeus työsuojeluviranomaisen sitovasta päätöksestä. Tällä olisi mahdollisuus kyseenalaistaa työsuojeluviranomaisen toimivalta sillä perusteella, ettei kyse ole työsuhteesta.

Jotta työneuvoston lausuntokäytännön vaikuttavuus kohdistuisi oikeaan kohdejoukkoon ja toisaalta kustannukset pysyisivät tarkoituksenmukaisella tasolla, olisi perusteltua pohtia työneuvoston käsiteltäväksi tulevien tapausten määrän ja laadun rajaamista. Laissa voitaisiin säätää niistä edellytyksistä, joiden perusteella asian saisi työneuvostossa vireille. Edellytyksiä olisi tarpeellista miettiä tarkkaan mahdollisessa lainvalmistelussa. Niitä olisi pohdittava erityisesti tavoiteltujen päämäärien näkökulmasta.

*Edellytyksiä voitaisiin arvioida riskiperusteisesti, jotta lausuntokäytännön ja mahdollisen työsuojeluviranomaisen sen pohjalta käynnistämisen valvonnan ohjaava vaikutus ulottuisi sellaisiin tilanteisiin, joissa selvästi on riski siitä, että työtä tehdään väärinluokitellussa työnteosuhteessa.*

*Toisaalta lausunnon saaminen voisi olla hyödyllinen esimerkiksi vaikeissa rajanvetotilanteissa, ennakkopäätöstä edellyttävissä tulkintatilanteissa tai jos vastaavanlaisin ehdoin työskentelisi suuri joukko työntekijöitä.*

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi työneuvoston toimivaltaa koskevan sääntelyn muuttamista siten, että toimivaltaa laajennettaisiin kattamaan työsopimuslain soveltamisalaa koskeva kysymys. Kysymykset työneuvoston roolin ja kokoonpanon mahdollisista muutostarpeista olisi ratkaistava lainvalmistelussa.

Mahdollisessa lainvalmistelussa olisi varmistettava, että työneuvostolla olisi riittävät tiedonsaantioikeudet asianosaisilta.

Vaihtoehdon toimivuus edellyttäisi työneuvoston käsittelyprosessin tehostamista ja riippuen siitä, kuinka laajalle joukolle annettaisiin oikeus hakea lausuntoa ja millaisin edellytyksin, todennäköisesti myös jossain määrin resurssilisäyksiä. Varhaiseen oikeussuojan tarpeeseen vastaaminen edellyttäisi käsittelyaikojen merkittävää lyhentämistarvetta verrattuna nykyisiin lausuntoasioiden käsittelyaikoihin. Olisi myös mahdollista pohtia, tulisiko tietynlaiset asiat säätää kiireellisinä käsiteltäviksi.

#### Ratkaisuvaihtoehdon myönteiset puolet

- + Työneuvosto on jo nykyisellään ratkaissut työlainsäädännön soveltumiskysymyksiä.
- + Työsuojeluviranomaisen rooli valvovana viranomaisena säilyisi nykyisellään eikä sen toimivaltaa koskevaa sääntelyä olisi tarvetta muuttaa.
- + Työsuojeluviranomaisen nykyisiä valvontaresursseja ei tarvitsisi sitoa aidosti tulkinanvaraisten kysymysten ratkaisemiseen.
- + Tarvittavat lainsäädäntömuutokset olisivat kohtalaisen vähäisiä.

#### Ratkaisuvaihtoehdon kielteiset puolet/haasteet

- Työneuvoston lausuntoon ei voisi hakea muutosta. Sen sijaan lausuntoon pohjautuvaan työsuojeluviranomaisen sitovaan ratkaisuun liittyisi muutoksenhakumahdollisuus.
- Prosessin nopeus riippuu siitä, miten sujuvasti työneuvoston lausunto vaikuttaa työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan ja toisaalta siitä, valitetaanko työsuojeluviranomaisen päätöksistä hallinto-oikeusreittiä eteenpäin.

## 7.2. Vaihtoehto B: Työsuojeluviranomainen ratkaisee omassa erillismenettelyssään oikeussuhteen luonteen

Työsuojeluviranomaisen yhteyteen olisi mahdollista luoda erillinen menettely, jossa työsuojeluviranomainen tekisi ratkaisun oikeussuhteen luonteesta ja tämä ratkaisu sitoisi sitä itseään sen omassa valvontatoiminnassa. Muihin osapuoliin nähden ratkaisulla ei olisi oikeudellista sitovuutta, vaikkakin sillä voisi olla tosiasiallista vaikutusta. Ratkaisu annettaisiin hakemuksesta ja vireillepano-oikeutettujen piiriä voitaisiin arvioida sen mukaan kuin edellä kohdassa 6.1 on kaavailtu. Lisäksi olisi ajateltavissa, että myös työsuojeluviranomaisella itsellään olisi oikeus saattaa asioita erillismenettelyn kohteeksi.

Erillinen menettely olisi tarkoitettu nimenomaan oikeussuhteen luonnetta koskevan kysymyksen arviointiin. Tämä merkitsisi sitä, että työsuojeluviranomaisessa olisi varattu erityistä oikeudellista osaamista erillismenettelyn toimeenpanoon.

Koska kysymyksessä olisi oikeudellisesti sitova ratkaisu, siihen liittyisi myös mahdollisuus hakea muutosta. Pääsääntöisesti hallintoviranomaisen ratkaisuihin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja sen päätöksistä valitusluvalla edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Toisaalta on mahdollista harkita myös työsuojeluviranomaisen poikkeuslupaprosessien mukaista muutoksenhakumenettelyä, jossa asianosainen voisi tehdä oikaisuvaatimuksen työneuvostoon, jonka päätöksestä voisi tehdä valituksen työtuomioistuimeen.

#### Ratkaisuvaihtoehdon myönteiset puolet

- + Työsuojeluviranomainen ratkaisee jo nykyisin työsuhteen olemassaoloa koskevan kysymyksen valvontansa esikysymyksenä.
- + Ratkaisuun liittyy sitovuus työsuojeluviranomaisen toiminnassa, mutta vain tosiasiallista sitovuutta muissa prosesseissa.
- + Ratkaisuun voidaan hakea suoraan muutosta.

#### Ratkaisuvaihtoehdon kielteiset puolet/haasteet

- Ratkaisun pyytäminen ei saisi estää työpaikkatarkastustoimintaa ja etenemistä sen mukaisessa prosessissa.

### **7.3. Vaihtoehto C: Työsuojeluviranomaiselle oikeus antaa kirjallinen kehoitus tilanteessa, jossa työsuhteelle annettu lainvastaisesti väärä oikeussuhteen muoto**

Työsuojeluviranomaisen roolia oikeussuhteen luonteen ratkaisijana voitaisiin vahvistaa siten, että työsuojelutarkastajalle säädettäisiin oikeus antaa kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila tilanteessa, jossa työnantaja pitää työsuopimussuhdetta lainvastaisesti yrittäjien välisenä sopimussuhteena. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että asia lisättäisiin työsuojelun valvontalain 13 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään niistä asiakokonaisuuksista, joista työsuojelutarkastaja voisi kehotuksen antaa. Oikeussuhteen väärää muotoa pidettäisiin säännöksessä tarkoitettuna säännösten vastaisena olotilana.

Kehotukseen liittyvät oikeusvaikutukset vastaisivat voimassa olevaa lakia. Työsuojelun valvontalain 14 §:n mukaan tarkastajan olisi seurattava, onko työnantaja noudattanut kehoitusta määräajassa. Jos tarvittavia toimenpiteitä ei ole suoritettu, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Lain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa ja lisäksi asettaa uhkasakon velvollisuuden tehosteeksi. Työsuojeluviranomaisen päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Tässä vaihtoehdossa haastavana kysymyksenä on, mikä olisi se konkreettinen toimenpide, jota kirjallisessa kehotuksessa edellytettäisiin viime kädessä jopa sakan uhalla. Vai voisiko kehoitus koskea sitä yleisempää kysymystä, että työnantajan on jatkossa käsiteltävä oikeussuhdetta työsuhteena. Lainvastaisen olosuhteen jatkumisena pidettäisiin sitä, ettei oikeussuhteessa ryhdytä soveltamaan työlainsäädäntöä.



#### Ratkaisuvaihtoehdon myönteiset puolet

- + Kohtuullisen nopea ensivaihe. Mahdollistaa nopean puuttumisen lainvastaiseen tilaan.
- + Lainsäädäntöteknisesti kevyt toteuttaa, koska rakentuu työsuojelun valvontalain systematiikalle ja olemassa olevalle prosessille. Työsuojeluviranomaisen toimivaltaa kehitettäisiin valvontaviranomaisen roolissa, mikä on sen ydintehtävä.
- + Työsuojeluvälvönnän vaikuttavuus kasvaisi työoikeuden yhdessä keskeisimmistä kysymyksistä ja sen myötä myös työsuojelulainsäädännön soveltamiseen.

#### Ratkaisuvaihtoehdon kielteiset puolet/haasteet

- Yksittäiselle työsuojelutarkastajalle työsuhteen olemassaolon ratkaiseminen voi olla haasteellinen kysymys ratkaistavaksi ja ratkaisulla voi olla merkittävät vaikutukset.
- Kehotuksella edellytettävät toimenpiteet kyettävä konkretisoimaan.

### 7.4. Vaihtoehto D: Työsuhteasioiden valtuutettu, asiamies tai muu vastaava viranomainen

Suomessa on eräitä rajattuja valvonta- ja viranomaistehtäviä hoitavia viranomaisasiamiehiä tai -valtuutettuja. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteistoiminta-asiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, konkurssiasiamies, kuluttaja-asiamies ja lapsiasiavaltuutettu. Kysymys on itenäisistä ja riippumattomista viranomaisista.

Pelkästään työntekosuhteen olemassaoloa koskevan kysymyksen ratkaisemiseen ei ole mielekästä luoda uutta viranomaista. Jos oikeussuhteen luonnetta koskevaa kysymystä ei kuitenkaan voida antaa jo olemassa olevien viranomaisten, kuten työsuojeluviranomaisen tai työneuvoston tehtäväksi, voitaisiin yhtenä mahdollisuutena arvioida, olisiko yhteistoiminta-asiamiehen ja työneuvoston tehtäviä mahdollista organisoida uudelleen siten, että uuteen organisaatioon sopisi myös uudentyypisiä kysymyksiä ratkaistavaksi. Tämä ratkaisuvaihtoehto voisi olla tarkoituksenmukainen, jos arvioidaan, että tulevaisuudessa olisi enemmänkin sellaista oikeussuojan tarvetta, jonka kattamiseen olemassa olevat viranomaisinstituutiot eivät sovellu.

Vaihtoehdossa asiamiehelle voitaisiin säätää tehtäväksi antaa perusteltu lausunto siitä, soveltuuko työsuojelulaki kyseiseen oikeussuhteeseen. Perusteltu lausunto ei olisi sellaisenaan osapuolia sitova juridinen kannanotto. Lausunto voitaisiin kuitenkin toimittaa tiedoksi kolmansille tahoille, joiden asemaan oikeussuhteen luonteella on merkitystä. Tällaisia tahoja ovat muun muassa työsuojeluviranomainen ja eräät muut viranomaiset. Nämä tahot antavat sitovia ja muutoksenhaakukelpoisia ratkaisuja työsuhteeseen liittyvistä velvoitteista.

Oikeussuhteen valinnalla on merkitystä muillekin kuin oikeussuhteen osapuolille. Tästä syystä voitaisiin harkita, voisiko asiamies vaatia, että tuomioistuin velvoittaa työnantajan täyttämään velvollisuutensa määräajassa ja asettaa velvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Tällöin työsuhteen olemassaoloa koskeva kysymys päättyisi yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän tyyppisestä menettelystä on säädetty yhteistoimintaa koskevassa lainsäädännössä.

*Yhteistoiminta-asiamies voi vaatia, että tuomioistuimien velvoittaa työnantajan tai yrityksen täyttämään velvollisuutensa määräajassa ja asettaa velvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, jos on ilmeistä, että eräitä lainkohdassa yksilöityjä velvoitteita on rikottu.<sup>13</sup>*

Perusteltu lausunto ja mahdollisuus vaatia lain noudattamista ja uhkasakon asettamista tuomioistuimissa voisivat toimia porrastetustikin siten, että molemmat keinot olisivat valtuutetun/viranomaisen käytettävissä. Perustellun lausunnon merkitys voisi vastata vaihtoehdossa A kuvattua työneuvoston lausuntoa.

#### Ratkaisuvaihtoehdon myönteiset puolet

- + Jos ratkaisuvaihtoehtoon sisältyisi valtuutetun/asiamiehen mahdollisuus vaatia lain noudattamista ja uhkasakon asettamista tuomioistuimissa, oikeussuhteen luonne tulisi yleisen tuomioistuimen toimesta ratkaistuksi.
- + Kuten vaihtoehdossa A, myös tässä vaihtoehdossa työsuojeluviranomainen voisi omassa valvontatoiminnassaan tukeutua valtuutetun/asiamiehen antamaan lausuntoon.

#### Ratkaisuvaihtoehdon kielteiset puolet/haasteet

- Vaihtoehto edellyttäisi hallinnollisesti suurta muutosta, jota on vaikea perustella yksinomaan tämän oikeussuhteen luonnetta koskevan kysymyksen ratkaisemisella.
- Oikeussuhteen molemmat osapuolet voivat olla viranomaisen kanssa eri mieltä oikeussuhteen luonteesta.

## 8. Digitalisaation hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi ja ohella jatkotyössä olisi tarkoituksenmukaista arvioida, mitä mahdollisuuksia digitalisaatio ja automatisaatio käytännössä voisivat tarjota oikeussuhteen luonteen arvioinnissa. Työsuhteen tunnusmerkistökriteerit sekä niiden arvioinnissa käytetyt lain esitöissä kuvatut ja oikeuskäytännössä syntyneet tosiseikat ovat monilta osin määriteltävissä. Työsuhteen tunnusmerkistö on kokonaisuutena sellainen, jossa erilaisille seikoille annettava painoarvo voi vaihdella. Tämä ei kuitenkaan välttämättä estä sitä, etteikö automatisaatiota voisi hyödyntää oikeussuhteen luonteen arvioinnissa. Tietojärjestelmiä kehitettäessä on mahdollista määrittää eri tosiseikoille erilaisia painoarvoja.

Digipalvelun hyödyntämiselle oikeussuhteen luonteen arvioinnissa voisi olla useita vaihtoehtoja. Mahdollista on myös nähdä digipalvelun käyttöönotto eräänlaisena evoluutiona, jossa ajan myötä digipalvelun hyödyntämisessä ja kehittämisessä edetään tasolta seuraavalle, jos se saatujen kokemusten perusteella nähdään mahdolliseksi ja tarpeelliseksi.

Ensivaiheessa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia omaehtoiseen käyttöön perustuvan internetissä toimivan digipalvelun luomiselle. Käytännössä digipalvelussa voitaisiin arvioida oikeussuhteen luonnetta asiassa merkityksellisten kysymysten avulla. Kysymyksillä voitaisiin pyrkiä selvittämään esimerkiksi työn johtoa ja valvontaa, työnteko-olosuhteiden luonnetta, työn sisältöä ja

<sup>13</sup> Ks. yhteistoiminta-asiamiehestä annetun lain (216/2010) 8 §.

muita työsuhteen olemassaolon kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Palvelun avulla työn teettäjät ja työn suorittajat voisivat itse arvioida oikeussuhteensa todennäköistä luonnetta. Palvelun tuottama vastaus voisi tukea asiakasta ja antaa hänelle informaatiota oikeussuhteen luonteesta ja siihen vaikuttavista seikoista. Vastauksella ei kuitenkaan olisi sitovaa merkitystä, eikä sitä olisi pidettävä varmana osoituksena oikeussuhteen luonteesta. Palvelun antama vastaus voi kuitenkin olla impulssi sille, että asiakas veisi asian viranomaisen tai muun tahon arvioitavaksi.

Digitaalisessa palvelussa voitaisiin hyödyntää eri kieliversioita ja antaa ohjeita oikeussuhteeseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista käyttäjän omalla kielellä. Tämä voisi ehkäistä ainakin tietämättömyydestä aiheutuvia haasteita.

Jatkokehittämisessä olisi mahdollista selvittää digipalvelun laajemman hyödyntämisen mahdollisuuksia. Voitaisiin esimerkiksi selvittää, olisiko automatisaatiota mahdollista hyödyntää esimerkiksi riskiperusteisen valvonnan tai mahdollisen matalan kynnyksen oikeussuojamekanismin käytön kohdentamisessa siten, että sellaiset tapaukset tulisivat arvioitavaksi, joissa oikeussuhde on todennäköisesti valittu väärin. Lisäksi voisi olla mahdollista, että joissakin yrittäjämäisen työsuhteen tilanteissa tarkastelun tekeminen palvelussa olisi pakollista.

Jos myöhemmässä vaiheessa lähdetäisiin selvittämään vaihtoehtoa, jossa viranomainen hyödyntäisi automaatiota jossakin hallintoasian käsittelyvaiheessa, olisi otettava huomioon perustuslaista, tietosuoja-asetuksesta ja hallintolaista aiheutuvat reunaehdot. Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva uusi lainsäädäntö tulee voimaan 1.5.2023. Uudet hallintolain säännökset koskevat muun muassa asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksiä. Hallintolain lisäksi muutoksia tulee myös eräisiin muihin lakeihin.

## 9. Vaikutukset

### 9.1. Oikeussuojamekanismin luomisesta aiheutuvat kustannukset

Edellä esitetyt matalan kynnyksen oikeussuojavaihtoehdot merkitsevät lisäkustannuksia. Jokaisessa vaihtoehdossa olemassa olevalle tai uudelle viranomaiselle annetaan tehtäväksi ratkaista kysymys työntekosuhteen oikeudellisesta luonteesta. Tämä vaatii henkilöresursseja, joiden suuruusluokka lienee kaikissa edellä kuvatuissa vaihtoehdoissa suunnilleen sama. Oikeussuhteen luonteen ratkaisemiseksi vaadittavan selvityksen hankkiminen ja sen pohjalta tehtävä päätösharkinta on työnä saman kaltainen riippumatta siitä, mikä viranomainen asian ratkaisee. Työsuojeluviranomaisen osalta uusien ehdotettavien tehtävien ja olemassa olevien tehtävien välillä voidaan ajatella olevan jonkin verran päällekkäisyyttä, koska työsuojeluviranomainen joutuu jo nykyisellään esikysymyksenä ottamaan kantaa oikeussuhteen luonteeseen.

Kustannusten määrään vaikuttavat ainakin seuraavat asiat:

- Oikeussuojamekanismin arvioitavaksi tulevien tapausten lukumäärä.
  - Epäselvien soveltamistilanteiden lukumäärä?
  - Minkälaisin rajauksin tapauksia otetaan arvioitavaksi?
  - Onko tilanteita, joissa työn teettäjällä on velvollisuus saattaa asia tarkasteltavaksi?
  - Onko tapausten selvittämisessä patoumaa, eli olisiko aluksi selvitettäviä asioita enemmän kuin myöhemmin vuosina?
- Missä määrin tehtävää voisi suorittaa olemassa olevan viranomaistoiminnan uudelleen kohdentamisella?

- Missä määrin oikeussuhteen luonteen arviointi uudessa menettelyssä hyödyttää muita menettelyjä ja pienentää niissä työmäärää?
- Jos oikeussuojamekanismi toimii kollegiossa, kustannukset ovat jonkin verran suuremmat.

Uuden mekanismin käyttöönottoon liittyy myös perustamisvaiheen kustannuksia. Tämän jälkeen voidaan puhua vuosittaisista toimintakustannuksista. Koska kustannukset riippuvat merkittävästi niistä valinnoista, joita ratkaisumekanismien luomisen yhteydessä tehdään, luotettavaa euromääräistä arviota ei ole mahdollista tehdä nyt. Vielä vaikeampaa on arvioida tulevien tapausten määrää. Jos matalan kynnyksen oikeussuojaa lähdetään kehittämään, on välttämätöntä pyrkiä selvittämään esimerkiksi erillisellä tutkimuksella tai muilla keinoin ratkaistavaksi tulevien tapausten suuruusluokka.

Tässä vaiheessa matalan kynnyksen oikeussuojakeinon kustannuksia ei voida luotettavasti arvioida lähinnä siitä syystä, että epäselvien tapausten määrää ja kohdejoukon reagointikynnystä, eli sitä kuinka aktiivisesti matalan kynnyksen oikeussuojakeinoa käytettäisiin, ei tunneta. Kustannuksia voidaan haarukoida lähinnä erilaisten skenaarioiden avulla. Jos tapauksia olisi sadoista tapauksista tuhanteen tapaukseen vuodessa, mekanismin kustannukset liikkuisivat sadoista tuhansista euroista yli miljoonaan euroon.<sup>14</sup> Hankaluus on, että vireille tulevien tapausten määrästä ei pystytä esittämään edes karkeaa arviota. Jos mekanismi tuottaisi valituskelpoisia ratkaisuja, kustannuksia syntyisi myös muutoksenhausta.

Jos oikeussuojamekanismiin liittyy riskiperusteisuutta, viranomaisen harkintavaltaa tai muita vastaavia rajauksia, kustannusten määrä pienenee, tai ainakin mekanismin kustannuksista tulee hallittavampia ja ennakoitavampia. Samalla on toki huomattava, että oikeussuojamekanismin kautta on odotettavissa, että väärinkäytökset vähenisivät, mikä vaikuttaisi muun muassa sosiaali- ja vakuutusturvaan sekä verotukseen myönteisellä tavalla. Tämänkään vaikutuksen euromäärää on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida.

## 9.2. Työelämävaikutukset ja muut keskeiset vaikutukset

Matalan kynnyksen oikeussuojamekanismin avulla pystytään kohtuullisin kustannuksin varmistamaan oikeussuhteen luonteesta vaikeissa rajanvetotilanteissa. Uusi mekanismi voi parantaa molempien osapuolten oikeusvarmuutta.

Mekanismien avulla voidaan myös estää väärinkäytöksiä, joissa työsuhdetta pidetään keinotekoisesti kahden yrittäjän välisenä oikeussuhteena. Jos väärinkäytökset altistuvat helposti viranomaistarkastelulle, mekanismeilla voi olla myös ennalta estävää vaikutusta. Tämä kuitenkin riippuu siitä, kuinka hyvin onnistutaan kohdentamaan mekanismi ns. ongelmajoukkoon. Oikea kohdentaminen on tärkeää myös siitä syystä, ettei tarkastelua tehtäisi turhaan, jolloin mekanismeista aiheutuisi viranomaiselle ja oikeussuhteen osapuolille tarpeetonta hallinnollista työtä.

Väärinkäytökset haittaavat markkinoita ja vahingoittavat julkista taloutta sekä sosiaaliturva- ja työeläkejärjestelmien toimintaa. Keinotekoisilla järjestelyillä tavoitellaan taloudellista hyötyä työlainsäädäntöön perustuvan suojan kustannuksella ja työsuhteeseen liittyvien kulujen välttämällä.

---

<sup>14</sup> Tämä hyvin karkea skenaario perustuu oletukselle, että yksi henkilötyövuosi kustantaa 70 000 euroa ja arvio yhden tapauksen edellyttämästä työpanoksesta olisi 3 htp.

Jos ehdotetuilla mekanismeilla kyetään torjumaan väärinkäytöksiä, markkinoiden toimivuus paranee, koska yritykset kilpailisivat tasavertaisessa asemassa.

Yrityksille mekanismeista aiheutuisi kustannuksia mahdollisten oikeussuojaprosessien lisääntyessä. Ennakoilmoitusvelvollisuus aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia veloitteen täyttämisestä.

## 10. Muita pohdinnassa olleita vaihtoehtoja

### 10.1. Yleistä

Selvitystyön aikana esillä oli myös muita vaihtoehtoja matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen luomiseksi. Näitä vaihtoehtoja ei kuitenkaan lopulta päädytty pitämään sellaisina, joita selvitystyön perusteella olisi nähtävä optimaalisina vaihtoehtoina käsillä olevan ongelman ratkaisemiseksi. Nämä vaihtoehdot kuitenkin kuvataan lyhyesti tässä luvussa.

### 10.2. Matalan kynnyksen oikeussuojan parantaminen tuomioistuinprosessissa

Työsopimuksessa on kysymys yksityisten osapuolten välisestä sopimussuhteesta, johon liittyvät riitaisuudet ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa. Tästä syystä on tarpeen arvioida, missä määrin tuomioistuinprosessi voi ratkaista niitä ongelmia, joita oikeussuhteen rajanvetoon liittyy.

Tuomioistuinprosessin vireillepanokynnys on korkea. Kynnystä nostavat prosessiin liittyvät taloudelliset riskit, maineriski sekä prosessin kesto. On kuitenkin selvää, että tuomioistuimet soveltuvat parhaiten käsittelemään työsuhteeseen liittyviä riita-asioita ja antamaan jälkikäteistä oikeussuojaa. Käytännössä yleisimpiä ovat työsuhteen päättymiseen liittyvät riidat. Luonnollisesti tuomioistuintie on mahdollinen myös työsuhteen aikana.

Kartoitettaessa vaihtoehtoja matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen luomiseksi arvioitiin seuraavia tuomioistuinprosessiin liittyviä vaihtoehtoja:

#### 10.2.1. Voisiko oikeussuhteen luonnetta koskevan asian käsitellä kiireellisenä?

Eräät asiat on säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä käräjäoikeudessa. Voisiko oikeussuhteen luonnetta koskeva kysymys olla sellainen, joka ratkaistaisiin tuomioistuimessa kiireellisenä? Tätä voisi perustella sillä, että oikeussuhteen luonteella on iso merkitys oikeussuhteen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Väärinluokittelu vaikuttaa myös kolmansien osapuolten asemaan.

Toisaalta mitä enemmän asioita säädetään kiireellisiksi, sitä vähemmän merkitystä prosessin nopeuttamisella on tuomioistuinten resurssipulan vuoksi. Tämän vuoksi olisi arvioitava, olisiko nimenomaan työntekostatuksen arviointiin liittyvien asioiden säätäminen kiireelliseksi yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaista yleisten tuomioistuinten käsittelemien asioiden kokonaisuudessa. Ovatko nämä asiat yksilön oikeusturvan kannalta sillä tavalla kiireellisempiä kuin muut yksilön taloudelliseen asemaan merkittävästi vaikuttavat asiat, kuten esimerkiksi laajat vahingonkorvausjutut? Tarkastelussa on otettava huomioon, että työoikeudelliset asiat päättyvät tuomioistuihin yleensä vasta varsin myöhäisessä vaiheessa, jolloin kyse on jälkikäteisen oikeussuojan tarpeesta. Kiireelliseksi säätämällä ei myöskään välttämättä olisi olennaista vaikutusta oikeudenkäyntikulujen määrään.

### 10.2.2. Voisiko työoikeudelliset kysymykset keskittää yhteen/useampaan kärjäoikeuteen?

Työoikeudellisten asioiden keskittäminen yhteen tai useampaan kärjäoikeuteen voisi lisätä tuomareiden asiantuntemusta, mutta keskittäminen tuskin vaikuttaisi olennaisesti prosessiainkoja lyhentävästi tai oikeudenkäyntikuluja alentavasti. Pitkät etäisyydet voisivat päinvastoin vaikuttaa prosessikynnystä nostavasti. Vaihtoehdolla ei pystyittäne vaikuttamaan prosessikynnukseen.

### 10.2.3. Voidaanko oikeudenkäyntimenettelyn keventämisellä mahdollista vaikuttaa asiaan?

Oikeudenkäyntimenettely on keskeinen riidanratkaisuväline työoikeudellisissa riitakysymyksissä. Työsuhteen olemassaoloa koskevan kysymyksen ratkaiseminen ei lähtökohtaisesti ole riidan keskeisin kohde, vaan yleensä asiassa vaaditaan työsuhteeseen perustuvia saatavia. Työsuhteen olemassaoloa koskeva kysymys voi nousta esiin lähinnä jonkinlaisena esikysymyksenä. Ei ole tarkoituksenmukaista harkita sellaisia poikkeuksia oikeudenkäyntimenettelyyn, jotka koskisivat vain tätä asiatyyppiä.

Oikeudenkäyntimenettelyä ollaan kehittämässä. Oikeusministeriö on vastikään antanut arviomuistion<sup>15</sup> ns. pienriitamenettelystä. Monissa valtioissa pienehköjen riitojen oikeudenkäyntikynnystä on pyritty alentamaan säätämällä niitä koskevasta erityisestä oikeudenkäyntimenettelystä. Tällaiset menettelyt ovat asianosaisten näkökulmasta täysimittaista oikeudenkäyntiä yksinkertaisempia ja edullisempia, ja käsittelyajat ovat lyhyempiä. Asian ajamiseen ilman avustajaa rohkaistaan, ja tuomarin materiaallinen prosessinjohto on tavallista voimakkaampaa.

Pienriitamenettely voisi soveltua joihinkin työoikeudellisiin riitakysymyksiin. Kuitenkin oikeussuhteen luonnetta koskevat kysymykset saattavat olla juridisesti niin vaikeita asioita ja oikeussuhteisiin liittyvien saamisten määrät voi olla taloudelliselta intressiltään sen verran suuria, että pienriitamenettelyä ei voitaisi soveltaa.<sup>16</sup> <sup>17</sup> Lisäksi kysymys olisi lähtökohtaisesti jälkikäteisestä suojasta.

### 10.2.4. Työtuomioistuimen toimivallan muuttaminen

Yhtenä vaihtoehtona on pohdittu mahdollisuutta laajentaa työtuomioistuimen roolia oikeussuhteen luonnetta koskeviin kysymyksiin. Vaihtoehtoa ei voida pitää perusteltuna, koska ratkaisulla ei olisi merkittäviä etuja siihen nähden, että asia ratkaistaisiin yleisessä tuomioistuimessa. Kysymys olisi jälkikäteisestä suojasta, joka ei todennäköisesti ratkaisisi käsillä olevaa ongelmaa.

---

<sup>15</sup> Oikeusministeriön julkaisu 2023:1. Arviomuistio pienriitamenettelystä.

<sup>16</sup> Pienriitamenettelyä koskevan arviomuistion mukaan pienriitamenettelyyn pääsemisen yläraja voisi asettua 5 000 euroon. Lisäksi muistiossa todetaan, että tuomioistuimelle asetettava prosessinjohto korostuisi, koska riidan asianosaiset todennäköisesti ajaisivat nykyistä useammin itse omaa asiaansa.

<sup>17</sup> On oletettavaa, että työntekosuhteen selvittäminen edellyttää jatkossakin vahvaa juridista osaamista, jolloin oikeussuhteen osapuolet tarvitsevat asiamiehiä. Lisäksi työntekosuhteeseen liittyvät saamiset ovat usein huomattavat ja ylittänevät em. 5 000 euroa.

### 10.2.5. Järjestöjen ryhmäkanneoikeus

Valmistelussa on noussut esille myös järjestöjen ryhmäkanneoikeus. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että järjestöllä (esimerkiksi ammattiliitoilla) olisi oikeus nostaa vahvistuskanne oikeussuhteen luonteen selvittämiseksi. Työn suorittajien valtuutuksella järjestöillä on tämä oikeus jo voimassa olevan lain mukaan. Sääntely merkitsisi käytännössä siis sitä, että järjestö voisi nostaa kanteen työn suorittajien tahdosta riippumatta.

On epävarmaa, missä laajuudessa järjestöjen ryhmäkanneoikeudella voitaisiin ratkaista väärinluokitteluun liittyviä ongelmia. Kukin järjestö ratkaisisi itse, ulottaisiko se tarjoamaansa suojaa muihinkin kuin jäseniinsä ja millä edellytyksillä se näin toimisi. Tämä ratkaisumalli ei välttämättä tarjoaisi yleistä oikeussuojaa työelämän rajanvetotilanteisiin.

### 10.3. Työsuhdeolettama

Komissio ehdotti alustatyötä koskevassa direktiiviehdotuksessaan erityisen työsuhdeolettaman luomista. Vastaavan tyyppistä rakennetta on mahdollista harkita yleisestikin työsuhteen ja yrittäjäsuhteen välisen rajanvedon ratkaisemiseksi.

Tällöin laissa säädettäisiin tunnusmerkeistä, joiden täytyessä oikeussuhteen katsottaisiin olevan työsuhde, jollei olettamaa kumota jossakin oikeudellisessa menettelyssä. Kysymys voisi olla, kuten alustatyötä koskevassa direktiiviehdotuksessa, listasta työsuhteelle ominaisia piirteitä ja jos riittävän moni niistä täyttyy, olettama tulisi voimaan.

Tämän vaihtoehdon ongelmana on, että olettamakriteerien soveltaminen on tulkinnanvaraista, kuten työsuhteen tunnusmerkkienkin soveltaminen. Lisäksi olettama voi myös johtaa tilanteeseen, jossa oikeussuhdetta pidetään työsuhteena, vaikka työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä säädetyt edellytykset eivät täyty. Näin voi käydä tilanteessa, jossa olettamakriteerien tulkitaan täyttyvän, eikä asiaa viedä toimielimen ratkaistavaksi. Olettama ei myöskään varmista sitä, että oikeussuhteen osapuolet toimisivat olettaman edellyttämällä tavalla. On siten mahdollista, että ilman ratkaisumekanismia väärinkäyttötilanteet eivät tulisi arvioitavaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo.tem@gov.fi  
mari.hankaankorpi@tem.fi

Lausunto

1 (4)

27.3.2023

VN/6600/2019-TEM-18

### **Lausunto muistiosta "Matalan kynnyksen ratkaisumekanismi työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin"**

Työ- ja elinkeinoministerin esikunnan toimeksiannosta virkamiestyönä laaditussa muistiossa on käsitelty mahdollisia vaihtoehtoja matalan kynnyksen oikeussuojakeinoksi ja ratkaisuelimeksi työsuhteen ja yrittäjyyden välisissä rajanvetotilanteissa.

Toteamme, että mikään muistiossa esitetyistä vaihtoehtoista matalan kynnyksen oikeussuojakeinon luomiseksi ei ole sellainen, jossa yhdistyisi mahdollisuus saada mahdolliseen epäselvään tilanteeseen ratkaisu nopeasti ja kustannustehokkaasti ja siten, että menettely riittävästi täyttäisi oikeussuojalle ja oikeusvarmuudelle asetettavat vaatimukset.

Työsopimuslain soveltamisalasäännökseen ja työsuhteen olemassaolon ratkaisemiseen tulee muutos heinäkuun alussa. Jatkossa tilanteissa, joissa laissa säädettyjen työsuhteen tunnusmerkkien arvioimisen jälkeen oikeussuhteen luonne jää epäselväksi tai tulkinnanvaraiseksi, tehdään kokonaisharkinta. Säännös antaa oikeussuhteen osapuolille ja viranomaisille välineen työsuhteisen työn ja yrittäjätyön väliseen rajanvetoon. Kokonaisharkintasäännöksen tavoitteena on vaikuttaa työntekosuhteiden oikeaan luokitteluun, mikä todennäköisesti tulee vähentämään tarvetta matalan kynnyksen ratkaisumekanismille.

Kuten muistiossa todetaan, ei ole saatavissa tietoa, eikä pystytä arvioimaan, kuinka monessa oikeussuhteessa olisi todellista tarvetta matalan kynnyksen ratkaisumekanismille. Tietoa ei ole myöskään siitä, kuinka monessa oikeussuhteessa osapuolilla olisi intressi lähteä selvittämään asiaa hyödyntämällä matalan kynnyksen oikeussuojamekanismeja.

Kaikki esitetyt vaihtoehdot vaatisivat lisää resursseja ja merkitsisivät lisäkustannuksia ilman, että voidaan esittää varmuutta muutoksen tarkoituksenmukaisuudesta ja todellisesta tarpeesta. Tilanteessa, jossa valtionalouteen kohdistuu voimakkaita menojen vähennystarpeita, tulee erityisen tarkasti harkita muutosten todellinen tarve ja tarkoituksenmukaisuus.



27.3.2023

Muistion mukaan matalan kynnyksen ratkaisumekanismin tavoitteena olisi parantaa työntekosuhteen asianosaisten oikeussuojan saatavuutta ja oikeusvarmuutta.

Todettakoon, että työn tekemisen oikeudellinen muoto ei suinkaan ole epäselvää oikeussuhteen osapuolille kaikissa tilanteissa, joissa työtä tehdään ns. uudenlaisten työntönteon muotojen piirissä. Olisi siten ristiriitaista lähteä luomaan uutta mekanisme, jossa oikeussuhdetta tarkasteltaisiin ulkopuolisen toimesta ilman sopimussuhteen osapuolten aloitetta ja todellista tarvetta. Haasteellista olisi myös määritellä edellytykset, joilla ilmoitus- tai vireillepanovelvollisuuden piiriin tulisivat vain tapaukset, joissa oikeussuhteen tarkastelu olisi aidosti tarpeellista. Kyseiset menettelyt lisäävät oikeussuhteen osapuolten hallinnollista taakkaa ja aiheuttavat myös viranomaisille tarpeetonta työtä.

Perusperiaatteena on, että yksityisoikeudelliset ja tulkinnanvaraiset riita-asiat jäävät hallintomenettelyn ja hallintotuomioistuinkäsittelyn ulkopuolelle ja ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa yksityisoikeudellisessa prosessissa. Tätä perusperiaatetta tulee myös jatkossa noudattaa työoikeudellisissa asioissa.

Esitetyt vaihtoehdot johtaisivat nykyisestä periaatteesta poikkeavasti työoikeudellisten perusasioiden selvittämisen siirtymisen hallintoprosessiin, mitä ei ole pidettävä tavoiteltavana kehityssuuntana.

Jotta työsuojelutarkastaja tai -viranomainen voisi määritellä oikeussuhteen muodon säännösten vastaiseksi, tulisi perusteen olla selvä, tarkka ja yksiselitteisesti määriteltävissä. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee lisäksi olla tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Työsuojelutarkastajan tekemä ratkaisu työsuhteen olemassaolosta ei täyttäisi näitä tavoitteita. Riskinä olisi myös mahdollisuus, että alueellisten työsuojelun vastuualueiden ratkaisut poikkeaisivat toisistaan.

Muistiossa on pohdittu vaihtoehtoja ratkaista oikeussuhteen luonnetta jo ennen työntönteon aloittamista, jolloin kaikki työsuopimuslain kriteerit työsuhteen olemassaolon määrittelylle eivät ole vielä arvioitavissa. Tämä voi johtaa väärinarviointeihin tai uuden prosessin tarpeeseen. Jos tavoitellaan sitovaa ratkaisua, tulee huomata, että olosuhteiden tulee säilyä samanlaisina läpi koko sopimussuhteen.

Lausunnossa tuodaan esille perusteet, joilla työneuvostolta poistettiin 1990-luvulla oikeus antaa tuomioistumia, viranomaisia ja asianosaisia sitovia ratkaisuja. Muutoksen perusteena oli se, että työneuvostolla ei ole riittäviä keinoja hankkia näyttöä ja se, että oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin edellyttää julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa.

27.3.2023

Nämä oikeudenkäytön peruseriaatteen tulee pitää edelleen voimassa, minkä lisäksi osapuolilla tulee olla oikeus hakea sitovaan ratkaisuun muutosta. Jos tavoitellaan oikeudellisesti ja yleisesti sitovaa ratkaisua, uuden matalan oikeussuojamekanismin on täytettävä oikeusjärjestyksemme edellyttävät prosessia ja muutoksenhakua koskevat vaatimukset.

Koska muistion mukaisesti päämääränä olisi luoda oikeussuojamekanismi, jossa vireillepanokynnys on matala ja prosessi on edullinen sekä nopea, vaihtoehdoksi näyttäisi jäävän ratkaisu, jolla ei olisi oikeudellista sitovuutta. Tällöin tulee ottaa huomioon, että oikeudellista sitovuutta vailla oleva ratkaisu saattaa usein jäädä myös vaille toivottua tosiasiallista vaikuttavuutta. Lisäksi tulee ottaa huomioon mahdollisuus, että eri toimijat suhtautuvat sitovuutta vailla oleviin ratkaisuihin eri tavalla.

Oikeudenkäyntimenettely on keskeinen riidanratkaisuväline työoikeudellisissa riitakysymyksissä. Työsuhteen olemassaoloa koskevan kysymyksen ratkaiseminen ei useinkaan ole riidan keskeisin kohde sellaisenaan, vaan yleensä vaaditaan myös työsuhteeseen perustuvia saattavia. Muistiossa esille tuoduissa matalan kynnyksen oikeussuojakeinoissa ja prosesseissa ei otettaisi kantaa näihin vaatimuksiin, vaan niiden ratkaisu edellyttäisi muita prosesseja ja muita ratkaisuelimiä, mikä lisäisi kustannuksia ja pidentäisi prosessien todellista kestoja.

Muistiossa todetaan, että oikeudenkäyntimenettelyyn suunniteltava ns. pienriitamenettely ei soveltuisi työoikeudellisen oikeussuhteen luonnetta koskeviin kysymyksiin, koska ne saattavat olla ”juridisesti niin vaikeita asioita”. On siten varsin ristiriitaista, että oikeussuhteen luonnetta koskevaan kysymykseen voitaisiin löytää helppo, nopea ja oikeusvarma ratkaisu tuomioistuinmenettelyn ulkopuolella.

Käsityksemme mukaan esitetyt mallit voisivat sen sijaan lisätä epäselvyyttä ja johtaisivat mahdollisesti nykyistä laajemmin erilaisiin tulkintaongelmiin. Vaihtoehdoista useat edellyttävät muutosta, jota on vaikea perustella yksinomaan työsuhte-yrittäjä -oikeussuhteen ratkaisemiseksi.

Digitalisaation hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen oikeussuhteen luonteen arvioinnissa on kannatettavaa. Digitalisaation avulla voitaisiin esimerkiksi tarjota oikeussuhteen osapuolille digipalvelu, jossa jaettaisiin tietoa oikeussuhteen luonteesta ja siihen vaikuttavista seikoista ja jonka perusteella osapuolet voisivat itse arvioida oikeussuhteen luonnetta.

27.3.2023

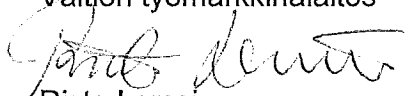
Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK  
Työelämä



Ilkka Oksala  
Johtaja

Valtion työmarkkinalaitos



Risto Lerssi  
Hallitusneuvos

Ilveskivi/ Kannisto/ Douglas

27.3.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo.tem@gov.fi  
mari.hankaankorpi@gov.fi

Lausuntopyyntönnne 20.3.3023  
VN/6600/2019-TEM-18

### **Palkansaajakeskusjärjestöjen SAK, Akava ja STTK lausunto muistiosta ”Matalan kynnyksen ratkaisumekanismi työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin”**

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellussa muistiossa kartoitetaan, mitä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja voisi olla työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajanveto-ongelman ratkaisemiseksi.

Hankkeella on nähtävissä yhteys pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus selvittää lainsäädännön muutostarpeita työn murroksen näkökulmasta (itsensätyöllistäjät, jakamis- ja alustatalous, uudet työn teettämisen muodot ja osuuskunnat). Lisäksi hallitusohjelman mukaan työelämän epävarmuuden vähentämiseksi työsopimuslain (55/2001) työsopimuksen käsitettä täsmennetään siten, että työsopimussuhteen naamiointi muuksi kuin työsopimukseksi estetään.

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n muuttamista koskeva esitys valmisteltiin kolmikantaisesti työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alaisuudessa toimivassa sääntelytyöryhmässä. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen työsopimuslain 1 §:n muuttamiseksi ja muutos tulee voimaan 1.7.2023. Lainsäädäntömuutoksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti mietinnössään kiireellisenä matalan kynnyksen oikeussuojakeinon kehittämistä. (TyVM 24/2022 vp)

Työsopimuslain muutosta valmistelleessa työryhmässä palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK esittivät työntekijöiden aseman parantamiseksi ja oikeusturvan tehostamiseksi matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen kehittämistä. Esimerkiksi työneuvoston toimivaltaa voitaisiin laajentaa kattamaan työsopimuslain työsopimusta koskevat tulkintakysymykset omana asiaryhmänään ilman, että se tulisi arvioitavaksi esikysymyksenä esimerkiksi työaikalain tulkintaa koskevissa kysymyksenä. Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK katsoivat, että pelkkä työsopimuslain 1 luvun 1 §:n täsmentäminen ilman oikeussuojakeinojen tehostamista jättää hallitusohjelman tavoitteen toteutumisen puolitiehen. Nykyinen oikeussuojajärjestelmä on työntekosuhteen oikeudellisen luonteen ratkaisemiseksi työntekijän kannalta aivan liian hidas, raskas ja kallis sisältäen vielä mahdollisen kuluriskin, jos työntekijä häviää juttunsa.

27.3.2023

Ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67). Selvityksen mukaan vuonna 2021 laajojen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli kärjäoikeuksissa 9,6 kuukautta. Keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet erityisesti kärjäoikeuden pääkäsittelyssä käsiteltävissä asioissa. Kuluvaatimusten nousu on painottunut viime vuosina yksityishenkilöiden nostamiin juttuihin, kun taas yhteisöjen alulle panemissa riidoissa vastaavaa nousua ei ole havaittu. Oikeudenkäyntikulujen kasvamisen ongelma koskee usein esimerkiksi työ- tai virkasuhteen irtisanomista tai riitaa asunnon tai kiinteistön kaupasta. Kärjäoikeuden pääkäsittelyssä ratkaistavissa riita-asioissa oikeudenkäyntikulut ja oikeudenkäyntikuluriski ovat kasvaneet jo 1990-luvulta lähtien. Vuonna 2019 kantajan mediaanioikeudenkäyntikuluvaatimus oli 9 213 euroa ja vastaajan 10 246 euroa. Vuosikymmenessä kantajan oikeudenkäyntikuluvaatimukset ovat kasvaneet noin 22 % ja vastaajan 61 %. Vuoteen 1995 verrattuna kantajan oikeudenkäyntikulut ovat 2,5-kertaistuneet ja vastaajan lähes kolminkertaistuneet. Asianosaisten yhteenlasketut oikeudenkäyntikulut ylittivät riidan intressin 41 prosentissa riita-asioista vuonna 2019.

Selonteon mukaan riita-asian asianosaiset käyttävät lähes aina avustajaa. Vain alle 10 % kantajista ajaa riita-asiaa ilman avustajaa. Ilman oikeusapua henkilö vastaa itse omista oikeudenkäyntikuluistaan, joita ovat oikeudenkäyntimaksu, avustajan palkkio, todistajille maksettavat palkkiot ja mahdolliset muut todistelusta aiheutuvat kulut. Pääsäännön mukaan riita-asian hävinnyt osapuoli määrätään korvaamaan voittaneen vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Oikeudenkäyntikulujen määrä pelkästään kärjäoikeusvaiheessa voi nousta useisiin tuhansiin tai jopa kymmeneen tuhansiin euroihin. Jos asiaa käsitellään myös hovioikeudessa, oikeudenkäyntikulut kasvavat edelleen. Oikeudenkäyntikulujen korkea kuluriski voi vaikuttaa siihen, etteivät henkilöt uskalla viedä asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös oikeusministeriön pienriitamenettelyä koskevassa muistiossa 2023:1 kiinnitetään huomiota edellä kuvattuihin oikeusturvan saatavuuden ongelmiin.

Työsuhteen oikeudellisen luonteen arviointiin liittyvät ongelmat eivät tyhjene oikeusprosessiin liittyviin ongelmiin. Työntekosuhte ja työsopimuslain sovellettavuus tulevat arvioitavaksi myös eri viranomaisissa tai julkista tehtävää hoitavissa sosiaalivakuutuslaitoksissa. Ongelmaksi näyttää muodostuneen se, että tulkinnat vaihtelevat esimerkiksi eläke- ja työtaturmavakuuttamisen, verotuksen ja työttömyysturvan toimeenpanossa. Lisäksi muutoksenhakujärjestelmät ovat eriytyneet yhtäältä hallintotuomioistuimiin ja toisaalta sosiaalivakuutuksen lautakuntatyyppeihin lainkäyttöelimiin ja sieltä vakuutusoikeuteen. Periaatteessa samaa työntekosuhdetta koskeva asia voisi tulla käsiteltäväksi kärjäoikeudessa, hallinto-oikeudessa ja lautakuntatyyppeissä lainkäyttöelimessä. Ei ole laisinkaan varmaa, että tulkinnallinen lopputulos olisi sama näissä kaikissa lainkäyttöelimissä. Tästä seuraa epävarmuutta ja haittaa nimenomaisesti työntekijälle. Lähtökohtana tulee olla, että työtä tekevä voisi luottaa työntekosuhteen oikeudellista luonnetta koskevan ratkaisun sitovuuteen asioidessaan eri viranomaisissa.

Yksilön näkökulmasta tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä. Työntekijöiden tosiasiallinen ja vaikuttava suojele muodostuu kokonaisuudesta, joka sisältää selkeän lakitasoisen sääntelyn ja siihen liittyvät oikeussuojakeinot. Heidän asemansa parantamiseksi ja oikeusturvansa tehostamiseksi työntekosuhteen oikeudellinen luonne pitäisi olla mahdollista selvittää ja ratkaista sitovasti nykyistä helpommin, nopeammin ja edullisemmin. Tämä edistäisi erityisesti heikommassa asemassa olevan sopimusosapuolen tosiasiallista oikeussuojaa ja ehkäisisi ennalta työntekijöiden

27.3.2023

väärinluokittelua ja työsuhteen naamiointia. Työntekijöiden tulee voida nauttia työlainsäädännön turvaamaa heikomman osapuolen suojaa ja päästä oikeuksiinsa tehokkaasti.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellussa muistiossa kuvaillaan vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja. Muistiossa painottuvat ongelmallisesti eri oikeussuojakeinoihin liittyvät haasteet. Vaikka ongelmat näyttävät tunnistetun ja joitakin ratkaisuvaihtoehtojakin käsitellään, eri vaihtoehtoihin liittyvien haasteiden ratkaiseminen on jäänyt vähäiseksi. Esimerkiksi työneuvoston toimivaltuuksien laajentamista koskevat pohdinnat painottuvat mahdollisiin ongelmiin, sen sijaan, että olisi arvioitu, miten nykyistä työneuvostoa kehittämällä voitaisiin turvata työntekijöiden oikeus saada työntekosuhteen oikeudellinen luonne arvioiduksi tehokkaasti, nopeasti ja edullisesti. Muistiossa esitetyt ongelmat voidaan ratkaista lainvalmistelussa.

Muistiossa pohditaan digitalisaation hyödyntämisen mahdollisuuksia ja esitetään, että ensivaiheessa selvitettäisiin mahdollisuuksia omaehtoiseen käyttöön perustuvan internetissä toimivan digipalvelun luomiselle. Tämän palvelun avulla työn teettäjä ja työn suorittaja voisivat itse arvioida oikeussuhteensa todennäköistä luonnetta. Muistion mukaan jatkossa olisi mahdollista selvittää digipalvelun laajemman hyödyntämisen mahdollisuuksia esimerkiksi riskiperusteisen valvonnan kohdentamiseksi. Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät omaehtoisuuteen perustuvaa järjestelmää riittämättömänä, eivätkä kannata pelkästään valvonnan riskiperusteista kohdentamista työsuhteen oikeudellisen luonteen selvittämiseksi, koska työsuhteen naamiointi ja työn teettäminen muuhun kuin työsopimukseen perustuen näyttää lisääntyvän ja laajenevan yhä useammalle toimialalle.

Lopuksi palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK toteavat, että työntekijöiden oikeussuojan parantamiseksi muistiossa olisi tullut käsitellä vahvemmin vaihtoehtoa järjestöjen kanneoikeudesta säätämisestä työelämäkysymyksissä. Järjestöjen kanneoikeutta perustelee muun ohella yksittäisen työntekijän korkea kynnys lähteä ajamaan riita-asiaa työnantajaansa vastaan. Lisäksi oikeusturvan tehostamiseksi ja parantamiseksi tarvitaan hallinnon rajat ylittävää viranomaisten yhteistyötä mukaan lukien lainvalmistelu. Olennaista tässä hankkeessa tulee olla, että työn tekemisen oikeudellisen luonteen selvittäminen on jatkossa tosiasiallisesti mahdollista ilman kohtuutonta oikeudenkäyntikuluriskiä, pitkäkestoista oikeudenkäyntiä ja epävarmuutta työntekosuhteen oikeudellisen luonteen sitovuudesta. Palkansaajakeskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK pitävät erittäin tärkeänä, että matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen valmistelu jatkuu seuraavalla hallituskaudella.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Akava ry

STTK ry

27.3.2023

VN/6600/2019-TEM-18

työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo.tem@gov.fi

## Lausunto matalan kynnyksen ratkaisumekanismista työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin -selvityksestä

### Taustaa

Ministerin esikunta on antanut toimeksiannon, jonka mukaan tulee kartoittaa, mitä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja voisi olla työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajanveto-ongelman ratkaisemiseksi. Sen mukaisesti muistiossa on käsitelty mahdollisia vaihtoehtoja matalan kynnyksen ratkaisuelimeksi ja arvioitu, mitä selvitettäviä kysymyksiä eri vaihtoehtoihin liittyy.

### Selvityksestä

Oikeussuojakynnyksen madaltamisella voidaan ymmärtää tarkoitettavan (s. 8) sitä, että asianosaiset voisivat saada työntekosuhteen luonteen ratkaistuksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa helposti, nopeasti, edullisesti ja sitovasti. Näitä päämääriä voidaan pitää sinällään kannatettavina kaikkiin oikeudellisiin ratkaisuprosesseihin.

Selvityksessä kuvataan neljä jatkotyössä arvioitavaa organisatorista vaihtoehtoa matalan oikeussuojakeinon luomiseksi. Nämä ovat a) työneuvoston lausuntoon ja työsuojeluviranomaisen valvontakäytännön kohdentamiseen perustuva malli b) työsuojeluviranomainen ratkaisee omassa erillismenettelyssä oikeussuhteen luonteen c) työsuojeluviranomaiselle annetaan oikeus antaa kirjallinen kehoitus tilanteessa, jossa työsuhteelle annettu lainvastaisesti väärä oikeussuhteen muoto ja d) työsuhteasioiden valtuutettu, asiamies tai muu viranomainen. Näiden vaihtoehtojen lisäksi selvityksessä nähdään tarkoituksenmukaiseksi arvioida, mitä mahdollisuuksia digitalisaatio ja automaatio käytännössä voisivat tarjota oikeussuhteen luonteen arvioinnissa (s. 23).

Selvityksen toimeksianto on oikeudellisesti haastava ja kohdistuu monin tavoin oikeusjärjestyksen peruseriaatteisiin kuin myös muun muassa eri viranomaiset ja toimijoiden toimivaltasuhteisiin. Tämä koskee myös kaikkia jatkoselvittelyn kohteeksi valikoituja mekanismeja.

Mikäli selvityksen perusteella ryhdytään jatkotyöskentelyyn, on siinä erittäin huolellisesti ja laaja-alaisesti arvioitava vaihtoehtoihin liittyviä vaikeita kysymyksenasetteluja, joita on noussut esille jo selvitystyön alussa. Lisäksi mahdollisessa jatkotyössä voisi olla tarkoituksenmukaista tehdä myös kansainvälistä vertailua tarvittavin osin.

Mahdollisessa jatkotyössä on pidettävä avoimena myös se vaihtoehto, että ei ole löydettävissä selvityksessä tarkoitettua toteutettavissa olevaa matalan kynnyksen ratkaisumekanismeja.

27.3.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö  
[kirjaamo.tem@gov.fi](mailto:kirjaamo.tem@gov.fi)

VN/6600/2019-TEM-18

---

## Lausunto matalan kynnyksen ratkaisumekanismia koskevasta muistiosta

---

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa muistiosta, jossa käsitellään matalan kynnyksen ratkaisumekanismeja työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin.

Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää lausuntoaan seuraavaa.

### Yleiset huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on ollut kartoittaa, mitä matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja voisi olla työsuhteen ja yrittäjyyden välisen rajanveto-ongelman ratkaisemiseksi. Suomen Yrittäjät katsoo, että muistiossa on sinänsä perustellusti ja kattavasti käsitelty erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja sekä niiden vaikutuksia toimeksiannon mukaiseen kysymykseen. Katsonne, että muistiossa esitettyjen havaintojenkin pohjalta on kuitenkin selvää, että ei ole perusteltua säätää erillisestä ”matalan kynnyksen ratkaisumekanismista”.

Asiaa tarkasteltaessa on huomattava, että Suomen työ- ja sosiaalivakuutuslainsäädännössä on selkeä jaottelu työsuhteeseen työhön ja muuhun taloudellista hyötyä tavoittelevaan toimintaan eli yrittäjätööhön. Voimassa olevassa työsuhtelaisissa – jota kuluvalle hallituskaudella on täsmennetty ja jota koskevat muutokset tulevat voimaan 1.7.2023 - määritellään, millä edellytyksillä työntekijän ja työnantajan välille syntyy työsuhtesuhde. Kaikki virkasuhteiden ulkopuolella tehtävä työ on määriteltävissä olemassa olevien rajausten perusteella jompaankumpaan edellä mainitusta kategoriasta, jonka jälkeen henkilön oikeudet ja velvollisuudet seuraavat statusta. On totta, että lisääntynyt yrittäjämäinen tapa tehdä työtä työsuhtesuhhteessa voi haastaa rajanvedon työn tekijöiden arjessa. Juridisesti rajanvetokysymys ei kuitenkaan ole toistaiseksi aiheuttanut ongelmia, eikä myöskään edellä mainittua työsuhtelaislain muutosta valmisteltaessa noussut esille tilanteita, joissa tapauskohtaisesti ei olisi pystytty nyky-lainsäädännön pohjalta ratkaisemaan, tehdäänkö työtä työntekijänä vai



yrittäjänä. Lisäksi on huomattava, kuten muistion osiossa 5 on tuotu ilmi, tulkintaa aiheuttavien tapausten osuus työmarkkinoilla on edelleen varsin marginaalinen ja esimerkiksi työsuojeluviranomaisten valvonnassa syntyy edelleen verrattain vähän raportoitavia havaintoja tilanteista, joissa työsuojelutarkastaja olisi joutunut vastoin työtä teettävän tahon käsitystä tulkitsemaan oikeussuhteena työsuhteeksi.

Muistiossa tarkasteltujen vaihtoehtojen sekä työmarkkinoiden kehittämistä ja erilaisten sääntelyvaihtoehtojen tarkoitusta sekä tavoitteita yleisesti arvioitaessa on syytä huomioida se, että tällä hetkellä meillä Suomessa vallitsee hyvin vahva kahtiajako työelämän ja markkinoiden sääntelyn osalta sopimusvapauden ideaalissa. Yhtäältä yrittäjätöissä sopimusvapaus on lähes rajaton (pl. kohtuuttomat sopimusehdot) ja toisaalta työsuhteisessa työssä se on erittäin rajallinen. Tämä jako ajaa väistämättä markkinoita toimimaan tavalla, joka preferoi yrittäjätöitä. Tämä on nähtävissä esimerkiksi yksityistajien kasvuna ja työnantajayrittäjien määrän laskuna. On kysyttävä, onko tarkoituksenmukaista pidemmällä aikavälillä ylläpitää järjestelmää, jossa tietyn tyyppisessä työssä sopimusvapaus on laaja ja toisen tyyppisessä työssä sitä ei ole lähes ollenkaan. Vastaus kysymykseen ei kuitenkaan pidä olla se, että ryhdytään kaventamaan yrittäjätöiden sopimusvapautta tai se, että pyritään kehittämään uusia yksittäisiä toimielimiä mahdollisten yksittäisten tulkinnanvaraisten tapausten ratkaisemiseksi, vaan se, että sääntelyä kehitetään liberaalimpaan suuntaan nimenomaan työsuhteista työtä koskien. Tulevalla hallituskaudelle tulee Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan keskittyä ensisijaisesti työmarkkinoiden rakenteiden uudistamiseen ja työllistämisen kynnyksen madaltamiseen.

## Ratkaisu on löydettävä tuomioistuinjärjestelmän toimintaa kehittämällä

Keskeinen kysymys asiaa tarkasteltaessa on ratkaisussa tavoiteltavan nopeuden sekä ratkaisun sitovuuden ja tätä kautta oikeusvarmuuden sekä osapuolten oikeusturvan välinen suhde. Keskeistä on se, että käytössä olevat menettelyt myös jatkossa täyttävät oikeussuojalle asetettavat vaatimukset ja että mekanismin perustaminen ja käyttäminen on kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen tapa ratkaista mahdollisia oikeussuhteen väärinluokitteluun liittyviä ongelmia. Muistiossa esitettyjen huomioiden pohjalta on nähdäksemme selvää, että kysymyksen ratkaisuun ei ole yksiselitteisesti löydettävissä mallia, joka takaisi sekä nopean käsittelyn että riittävän oikeusvarmuuden ja oikeusturvan. Lisäksi on huomattava, että mikäli asioiden käsittely annettaisiin esimerkiksi työneuvoston, työsuojeluviranomaisen tai muistiossa käsitellyn työsuhteasioiden valtuutetun, asiamiehen tai muun vastaavan viranomaisen tehtäväksi ja päätöksistä haluttaisiin tehdä osapuolia sitovia, se tarkoittaisi käytännössä asioiden siirtämistä

muutoksenhakumahdollisuuden kautta yleisistä tuomioistuimista hallinto-tuomioistuinprosessiin. Tällaista kehityskulkua ei voida pitää missään määrin perusteltuna tai kannatettavana.

Korostamme, että työsuhteen ja yrittäjätyön väliseen rajanvetoon mahdollisesti liittyvät kysymykset eivät ole ainoa asiaryhmä, jossa nykyisen tuomioistuinlaitoksen haasteet, kuten vireillepanon korkea kynnys tai prosessiin liittyvät taloudelliset riskit, maineriski sekä prosessin kesto olisivat ongelma. Kyse on laajasta, koko yhteiskuntaa koskettavasta ongelmasta. Tämän vuoksi katsomme, että ratkaisua ei nyt kyseessä olevan kysymyksen osalta tule pyrkiä löytämään uuden yksittäisen toimielimen tai ratkaisumekanismin kautta, vaan huomio tulee keskittää laajemmin siihen, millä tavoin tuomioistuinjärjestelmäämme voidaan uudistaa siten, että edellä mainittuja riskejä saadaan pienennettyä. Lopuksi toteamme, että Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan yrittäjyyden ja työnteon väliset mahdolliset tulkintakysymykset tulee myös jatkossa ratkaista tuomioistuimessa eikä muistiossa käsiteltyjen kaltaisille uusille ratkaisumekanismeille - huomioiden niissä tapahtuvaan käsittelyyn liittyvät puutteet sekä haasteet - ole tarvetta.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Atte Rytkönen-Sandberg  
asiantuntija

Janne Makkula  
johtaja

17.3.2022

## Työ- ja elinkeinoministeriölle

### Lausunto ministerin esikunnan toimeksiannosta tehdystä muistiosta matalan kynnyksen ratkaisumekanismista työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin

Viite: VN/6600/2019-TEM-18

Pyydettyinä lausuntona Kirkon työmarkkinalaitos toteaa seuraavaa:

Työministerin esikunnan toimeksiannosta on valmisteltu kolmikantaisesti muistio, jossa on selvitetty mahdollisuuksia kehittää uusi matalan kynnyksen oikeussuojakeino työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteisiin. Kirkon työmarkkinalaitos pitää muistiota tasapainoisena selvityksenä kolmikantavalmistelussa esillä olleista näkökohdista.

Muistion nykytilan arvioinnissa luvussa 4.2. Todetaan seuraavasti:

*Oikeussuojakynnyksen madaltamisen voidaan katsoa tarkoittavan esimerkiksi sitä, että asianosaiset voisivat saada työntekosuhteen luonteen ratkaistuksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, helposti, nopeasti, edullisesti ja sitovasti. Mikään olemassa olevista vaihtoehdoista ei kuitenkaan tarjoa mahdollisuutta ratkaista työntekosuhteen luonne ripeästi, vähin kustannuksin, sitovasti ja ilman kytkentää johonkin jo syntyneeseen tulkinta-, riita- tai valvontakysymykseen.*

Kirkon työmarkkinalaitos on samaa mieltä siitä, että nykyistä matalampi kynnys oikeussuhteen luonteen ratkaisemiseksi edellyttäisi käytännössä sitä, että ratkaisua pyydetäisiin ja se voitaisiin saada työntekosuhteen alkuvaiheessa tai jopa ennen työnteon alkamista. Kuten muistiossa todetaan, tämä ongelma ei ole ratkaistavissa nykyisillä oikeussuojakeinoilla. Kirkon työmarkkinalaitos on asiasta samaa mieltä.

Muistiossa on luvussa 8 tarkasteltu erilaisia ratkaisukeinoja esille nousseiden työsuhteen ja yrittäjyyden rajanvetotilanteiden ratkaisemiseksi nykyistä kevyemmällä ja joustavammalla mallilla. Muistiossa on pyritty kuvaamaan eri vaihtoehtojen myönteisiä ja kielteisiä puolia. Näistä kuvauksista ilmenee Kirkon työmarkkinalaitoksen mielestä, että mikään vaihtoehdoista ei ole sellainen, jolla esillä oleva ongelma kyettäisiin ratkaisemaan. Esitetyt vaihtoehdot aiheuttaisivat uusia kustannuksia, jotka suhteessa tiedossa oleviin rajanveto-ongelmiin eivät vaikuta perustelluilta. Lisäksi on otettava huomioon, että jos uusia matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja luotaisiin, ne eivät saisi olla luonteeltaan sellaisia, jotka aiheuttavat uusia velvoitteita sellaisiin oikeussuhteisiin, joissa

työntekosuhteen statusta on luvussa 6 kuvatus mukaisesti pidetty nykyisin selkeänä eikä työntekosuhteen osapuolilla pääsääntöisesti siten olisi tarvetta hakea ratkaisua työntekosuhteen luonteesta.

Luvussa 9 on kuvattu digitalisaation hyväksikäyttömahdollisuuksia rajanvetoa vaativassa tilanteissa työsuhteen tai yrittäjyyden alkuvaiheessa oikeussuhteen luonteen tunnistamiseksi. Erilaisten digitaalisten palveluiden kehittäminen saattaa olla hyödyllinen etenemistie siihen suuntaan, että kynnys rajanvetotilanteiden esille nostamiseen työnteon alkuvaiheessa alenisi. Vaikka kyseessä ei ole oikeudellisesti velvoittavien ratkaisujen toteuttamisesta, asiallisen tiedon saaminen rajanvetotilanteiden arvioimiseksi työtä tekevien henkilöiden omalla kielellä voi osaltaan auttaa tavoitetta rajanvetotilanteiden esille saamiseksi ja siten ratkaisukynnyksen madaltamiseksi jo nyt olemassa olevilla oikeussuojakeinoilla.

Jo tällä hetkellä infofinland.fi-sivustolla on 12 kielellä tietoa mm. työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista. Sen yhteyteen sopisi työsuhteen ja yrittäjyyden välistä rajapintaa selvittävä osio.

Anna Kaarina Piepponen  
Työmarkkinajohtaja

Timo von Boehm  
Lakimies