

Työsuhteen ja kehitysvammaisten työtoiminnan häilyvät erot

Oikeussuhteiden yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien tarkastelua

OT00BE17/Henkilöstöasiat käytännössä
ON-opinnäytetyö

Laatija:
Nea Järvisalo

4.6.2026

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

ON-työ

Oppiaine: OT00BE17/Henkilöstöasiat käytännössä

Tekijä: Nea Järvisalo

Otsikko: Työsuhteen ja kehitysvammaisten työtoiminnan häilyvät erot

Ohjaaja: Annika Rosin

Sivumäärä: 24 sivua

Päivämäärä: 4.6.2026

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, täyttääkö kehitysvammaisten työtoiminta työsuhteen tunnusmerkit. Tulkinta pohjautuu voimassa olevan oikeussääntelyn tarkasteluun, ja tarkastelun kohteena on sekä kansallinen että kansainvälinen oikeussääntely. Aihepiiri on jäänyt vähemmälle huomiolle oikeudellisesti, mutta työtoiminnan epäoikeudenmukaisuuteen kiinnitetään ajoittain huomiota yhteiskunnallisessa keskustelussa. Työtoiminta ei kuulu työoikeuden soveltamisalaan, vaikka muistuttaa tunnusmerkeiltään työsuhdetta. Työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen liittyy työoikeudellinen suojelu, kuten irtisanomissuoja, mikä toisaalta taas puuttuu työtoiminnasta.

Tutkimus on luonteeltaan lainopillinen ja keskittyy voimassa olevan oikeuden systematisointiin ja tulkintaan. Työsuhteesta ja työtoiminnasta on olemassa runsaasti oikeudellista sääntelyä, mutta sääntely on systematisoitu erilleen oikeudenalakohtaisesti työ- ja sosiaalioikeuteen. Työsuhteen sääntely pohjautuu etenkin kansallisesti työsopimuslakiin, mutta myös lain esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen. Työtoiminnasta säädetään taas lähinnä sosiaalihuoltolaissa ja vammaispalvelulaisissa. Aihepiiriä on tutkittu vain vähän kansallisesti, ja oikeussuhteita on tutkinut lähinnä oikeustieteen tohtori Jaana Paanetoja väitöskirjassaan. Tämän vuoksi tarkastelen myös kansainvälistä oikeussääntelyä, pitkälti Euroopan unionin oikeutta, jossa aihepiiristä on säännelty enemmän.

Tutkielmani osoittaa, kuinka identtisiä työsuhde ja työtoiminta ovat tunnusmerkeiltään sekä niitä erottavien tekijöiden vähäisyyden. Mikäli työtoiminta täyttää työsuhteen tunnusmerkit, arvioinnissa käytetään kokonaisarviointia ja työsopimuslain 1 luvun 2 §:n poikkeussäännöstä selkiyttämään, voidaanko työtoiminta luokitella työsuhteeksi. Useimmiten työtoiminnan poissulkeminen työsopimuslain soveltamisalasta on perusteltua lain poikkeussäännöksen nojalla, mitä tukee myös oikeussuhteiden luokittelu itsenäisiin oikeudenaloihin. Keskeinen loppupäätelmä on siten ymmärtää, miksi työtoimintaa ei luokitella työsuhteeksi, ja miten oikeussääntely tukee kyseistä tulkintaa.

Asiasanat: Euroopan unionin työoikeus, työsopimus, työsuhde, työsopimuslaki, työtoiminta, työosuusraha, sosiaalihuoltolaki, vammaispalvelulaki, vammaissopimus.

Sisällys

Työsuhteen ja kehitysvammaisten työtoiminnan häilyvät erot	I
Lähteet	IV
Lyhenteet	VIII
Liitteet	IX
1 Johdanto	1
1.1 Lähtökohdat	1
1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rakenne	4
2 Työsuhde ja työtoiminta	5
2.1 Työsopimuslain mukainen työsuhde ja poikkeukset soveltamisalasta	5
2.2 Työsuhteen tunnusmerkit ja niiden yksityiskohtaisempi tulkinta	7
2.3 Työsuhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet.....	8
2.4 Työtoiminnan oikeudellinen sääntelykehys ja työtoimintaan osallistuvan oikeudet	10
3 Työtoiminnan vertailu työsuhteen tunnusmerkkeihin sekä kansallisen että EU-oikeuden valossa	13
3.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	13
3.1.1 Työsopimuslain tunnusmerkit.....	13
3.1.2 Kokonaisarvionti	16
3.2 Euroopan unionin oikeus.....	18
3.2.1 EU:n työntekijäkäsitteen tunnusmerkit	19
3.2.2 Kokonaisarviointi	21
4 Johtopäätökset	23

Lähteet

Kirjallisuus

- Anttila, Outi – Bruun, Niklas – Engblom, Matleena - Hellstén, Harri – Hietala, Harri – Jarmas, Timo - Kivimäki, Kauko – Lehto, Anu-Tuija - Mäkelä, Albert - Penttilä, Maria – Sunnari, Tuomas, Työsuhdeasioiden käsikirja, 7., uudistettu painos. Edita 2021.
- Barnard, Catherine, EU employment law, 4. edition. Oxford, England: Oxford University Press 2012.
- Bercusson, Brian, European labour law. 2. uudistettu painos. Cambridge: Cambridge University Press 2009.
- Bruun, Niklas, Työoikeuden perusteet. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent 2022.
- Hietala, Harri – Hurmalainen, Mikko – Kaivanto, Keijo, Työaika: työaikajärjestelyt ja sopimusmallit, Helsinki: Alma Talent Oy 2020.
- Hietala, Harri – Kairinen, Martti – Kaivanto, Keijo - Schön, Esa, Työsopimuslaki käytännössä. 8., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent 2023.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Hoffrén, Tea, Kysely oikeuksien toteutumisesta vammaisten henkilöiden arjessa: Raportti keskeisistä kyselytuloksista. Vammaisten henkilöiden neuvottelukunta 2017.
- Koskinen, Seppo – Ullakonoja, Vesa, Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa, 5., uudistettu painos. Edita 2020.
- Paanetoja, Jaana, Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? : tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys 2013.
- Salisma, Tanja – Vuorenpää, Kari, Onko kehitysvammaisten henkilöiden avotyötoiminta laillista? Tukiviesti 4/2018.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, Oikeus osallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen – YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallinen toimintaohjelma 2023–2027. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:31. Helsinki 2024. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024b).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvitysraportti: Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:20. Helsinki 2019.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalihuoltolain soveltamisopas 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:13. Helsinki 2024. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024a).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut – Työryhmän ehdotukset 2026. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:6. Helsinki 2026.

Teittinen, Antti – Kivistö, Mari – Tarvainen, Merja – Hautala, Sanna (toim.),
Vammaiset ihmiset kansalaisina. Tampere: Vastapaino 2021.

Virallislähteet

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 169/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi.

HE 93/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perhehoitolain 20 §:n, omaishoidon tuesta annetun lain 10 §:n, kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 23 §:n, sosiaalihuoltolain 27 e §:n, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, työtapaturma- ja ammattitautilain, maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain sekä urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain muuttamisesta.

HE 198/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 191/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaeiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 215/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 1 luvun 1 §:n ja merityösopimuslain 13 luvun 15 §:n muuttamisesta.

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuin

EUT C-316/13 Gérard Fenoll vastaan Centre d'aide par le travail "La Jouvène" ja Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon. Unionin tuomioistuimen tuomio 26.3.2015.

EUT C-428/09 Union syndicale Solidaires Isère vastaan Premier ministre, Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ja Ministère de la santé et des sports. Unionin tuomioistuimen tuomio 14.10.2010.

Työneuvoston lausunto

TN 1195-86, Keski-Suomen työsuojelupiiri, 31.5.2001.

Internetlähteet

Huuskonen, Matti, Kehitysvammainen Mika Ruonala palveli kaupassa 19 vuotta, uusi kauppiaspari antoi lähtöpassit. Helsingin Sanomat 1.9.2025.
<https://www.hs.fi/suomi/art-2000011464058.html> (Luettu 1.10.2025).

Ihmisoikeusliitto, Kehitysvammaisilla ihmisillä on oikeus saada työstään palkkaa. Ihmisoikeusliitto 16.9.2019. <https://ihmisoikeusliitto.fi/kehitysvammaisilla-ihmisilla-on-oikeus-saada-tyostaan-palkkaa/> (Luettu 1.10.2025).

Karjalainen, Jonna, Jaripekka Paananen on tienannut alle kymppin päivässä ja nyt sekin lähtee: "Tulkaa kotiini katsomaan, mitä siellä on." Yle 19.2.2026.
<https://yle.fi/a/74-20209324> (Luettu 1.4.2026).

Kehitysvammaliitto, Tuoko työosuusrahan poistaminen kehitysvammaiset ihmiset takaisin ruokajonoihin? Kehitysvammaliitto 6.2.2026.
<https://www.kehitysvammaliitto.fi/tuoko-tyosuusrahan-poistaminen-kehitysvammaiset-ihmiset-takaisin-ruokajonoihin/> (Luettu 1.4.2026).

Kehitysvammaliitto, Työ. Kehitysvammaliitto 2016.
<https://www.kehitysvammaliitto.fi/kehitysvammaisuus/tyo/> (Luettu 17.9.2025).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmien ehdotuksen sosiaalihuollon palvelujen uudistamiseksi on julkaistu. Sosiaali- ja terveysministeriö 11.2.2026.
<https://stm.fi/-/tyoryhmien-ehdotukset-sosiaalihuollon-palvelujen-uudistamiseksi-on-julkaistu>

Virtanen, Milja, Kehitysvammainen Mikko Lapio on ollut vuosia samassa työpaikassa, silti hänelle ei kerry lomiamia. Helsingin Sanomat 6.9.2025.

<https://www.hs.fi/suomi/art-2000011467683.html> (Luettu 11.9.2025).

Lyhenteet

EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SHL	Sosiaalihuoltolaki (710/1982)
Sosiaalihuollon asiakaslaki	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)
Vammaissopimus	Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

Liitteet

Liite 1. Seminaarityön laajentaminen notaarityöksi

Tämä notaarityö on tehty seminaarityön ”Työsuhteen ja kehitysvammaisten työtoiminnan häilyvät erot” pohjalta. Seminaarityö on toteutettu parityönä ja kirjoittamiseen on osallistunut lisäksi Laura Launo. Notaarityö pohjautuu pitkälti parityönä kirjoitettuun seminaarityöhön, mutta aihepiiriä on laajennettu ja tarkastelu on syvällisemmin alkuperäiseen työhön verrattuna.

Työnjako oli seuraavanlainen seminaarityön osalta: Kirjoitimme yhdessä Laura Launon kanssa 1 *Johdannon* ja 4 *Johtopäätökset*, jotka ovat molemmat päivitetty huomioiden notaarityöhön lisätyt kokonaisuudet. Vastasin kokonaisuudessaan luvun 2 *Työsuhde ja työntekijän oikeudet* kirjoittamisesta, ja notaarityöhön on täydennetty erityisesti työopimuslain 1 luvun 2 §:n poikkeussäännöksen yksityiskohtaisempi tarkastelu. Laura Launo vastasi luvun työtoimintaan liittyvän osan kirjoittamisesta, ja lukua on päivitetty notaarityötä varten. Laura Launo vastaisi osittain luvun 3 *Työtoiminnan vertailu työsuhteen tunnusmerkkeihin sekä kansallisen että EU-oikeuden valossa* kirjoittamisesta seminaarityötä varten, ja lukua on päivitetty lisäämällä kansallista ja kansainvälistä sääntelyä aihepiiristä.

Seminaarityö laajennettiin notaarityöksi pitkälti aihepiirin ja tutkimuskysymyksen pysyessä ennallaan, mutta aihetta tarkastellaan notaarityössä syvällisemmin ja kriittisemmin. Notaarityöhön on lisätty muun muassa työopimuslain tarkempaa tarkastelua sekä yksityiskohtaisempi erottelu työsuhteen ja työtoiminnan eroista sekä kansallisen että kansainvälisen sääntelyn mukaisesti.

1 Johdanto

1.1 Lähtökohdat

YK:n vammaissopimuksen 1 artiklan mukaan “vammaisiiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Vammaisen määritelmä on Suomen lainsäädännössä sisällytetty niin ikään vammaispalvelulakiin sekä lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta. Niin YK:n vammaissopimuksen määritelmä kuin kansallinen lainsäädäntö korostavat määritelmän laajuutta ja moninaisuutta. Vammaisen määritelmä pitää sisällään esimerkiksi liikerajoitteiset, kuurot ja kehitysvammaiset.

Työikäisiä kehitysvammaisia on Suomessa noin 30 000. Näistä vain pieni osa, noin 500–600 henkilöä, on palkallisessa työsuhteessa.¹ Kehitysvammaisten alhaisen työllistymisasteen taustalla ovat sekä rakenteelliset että muut tekijät, jotka selittävät palkallisen työsuhteen vähäisyyttä. On selvää, ettei vammaisten työllistymistä tueta riittävästi, mikä ilmenee esimerkiksi työtoiminnan toteutuksessa, joka ei ole työelämän ja yhteiskunnan edellytysten mukaista.² Lisäksi ongelmaksi muodostuu se, etteivät eri tahot työskentele yhteisesti työllistymisen eteen, ja palvelujärjestelmä on hajanainen. Taustalla on myös tiedostamaton tai tiedostettu syrjintä, joka johtuu muun muassa kehitysvammaisuuteen liittyvistä ennakkoluuloista sekä viranomaisten ja työelämän suhtautumistavoista.³

Vammaisten ihmisten työntekoon liittyy myös lukuisia käytännössä esiin nousseita ongelmia, jotka liittyvät pitkälti työnteon epäoikeudenmukaisuuteen, sillä vammaisilla ei ole yhdenvertaisia työskentelymahdollisuuksia muihin verrattuna.⁴ Aihetta on käsitelty esimerkiksi julkisessa keskustelussa syksyllä 2025, kun *Helsingin Sanomat* julkaisi artikkelin lievästi kehitysvammaisesta henkilöstä, joka on työskennellyt päiväkodin keittiöapulaisena samalla työnantajalla vuodesta 2007 asti. Koska hän ei ole työsuhteessa, hänelle ei kerry vuosilomaa eikä hän saa työstään palkkaa.⁵ Vastaavasti toisen kehitysvammaisen henkilön

¹ Kehitysvammaliitto 2016.

² Sosiaali- ja terveysministeriö 2026, s. 49.

³ Teittinen ym. 2021, Luku Vammaisten työmarkkinakansalaisuus poliittisena ongelmana.

⁴ Hoffrén 2017, s. 50.

⁵ Virtanen 6.9.2025.

työtoiminta oululaisessa ruokakaupassa loppui ilman irtisanomisaikaa 19 vuotta jatkuneen palveluksen jälkeen.⁶ Tapaukset osoittavat, kuinka työtoimintaan osallistuvat henkilöt jäävät ilman perustavanlaatuaista työoikeudellista turvaa, kuten oikeutta vuosilomaan.

Alkuvuodesta 2026 kehitysvammaisten asemaan kiinnitettiin uudestaan huomiota, kun useat hyvinvointialueet päättivät poistaa työosuusrahan säästösyistä.⁷ Päivittäinen 5–12 euron työosuusraha on ollut merkityksellinen vähävaraiselle kehitysvammaiselle, jonka tulot useimmiten koostuvat maksetun rahan lisäksi työkyvyttömyyseläkkeestä.⁸ Esimerkiksi työtoimintaan osallistunut *Jaripekka Paananen* on kertonut, että hän on rahoittanut ruoan ja harrastukset työosuusrahan avulla.⁹ Leikkaukset koskevat useita, sillä THL:n tilastotietojen mukaan vuoden 2022 lopussa yli 8000 osallistui kehitysvammaisten työtoimintaan yhdessä sosiaalihuoltolaissa säädetyn työtoiminnan kanssa.¹⁰ Kuitenkin hyvinvointialueet eivät ole lain mukaan velvollisia maksamaan työosuusrahaa toimintaan osallistumisesta, vaan sen tarkoitus on toimia kannustimena osallistua työtoimintaan.¹¹ Lisäksi Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on kaavailut muita säästöjä tuovia uudistuksia sosiaalihuollon palveluihin.¹²

Tässä tutkielmassa selvitetään, täyttääkö kehitysvammaisten työtoiminta työsuhteen tunnusmerkit. Oikeussuhteen arvioiminen on keskeistä, sillä vain työsuhteeseen lukeutuu työoikeudellinen suoja. Työ- ja sosiaalioikeuteen perehtynyt oikeustieteen tohtori *Jaana Paanetoja* on tuonut esiin, kuinka työoikeudelliset näkökulmat ovat jätetty taka-alalle työtoiminnan oikeudellista luonnetta tarkasteltaessa.¹³ Koska työoikeudellisia säännöksiä voidaan soveltaa vain työsuhteessa, on perusteltua tarkastella, mitkä tekijät erottavat työtoiminnan ja työsuhteen toisistaan.

Työsopimuslakia (TSL, 55/2001) sovelletaan *työsuhteeseen*, jonka määritelmä on keskeinen tutkielman kannalta. TSL:n 1 luvun 1 § 1 momentin mukaan “tätä lakia sovelletaan

⁶ Huuskonen 1.9.2025.

⁷ Karjalainen 2026.

⁸ Kehitysvammaliitto 6.2.2026.

⁹ Karjalainen 19.2.2026.

¹⁰ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2024b, s. 107.

¹¹ Karjalainen 19.2.2026.

¹² Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 11.2.2026.

¹³ Paanetoja 2013, s. 247.

sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkontana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa työsuhteen olemassaolo arvioidaan kokonaisuutena ottamalla huomioon työn tekemisen ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään, osapuolten tarkoitus oikeussuhteen luonteesta sekä muut osapuolten tosiasialliseen asemaan oikeussuhteessa vaikuttavat seikat.” Työsuhde oikeuttaa myös työntekijän laajempaan suojaan, kuten työnantajan toteuttamaan pakolliseen työsuojeluun.

Vastaavasti työtoiminnan oikeudellinen viitekehys muodostuu vuoden 1982 sosiaalihuoltolaista ja vammaispalvelulaista. *Työtoiminnalla* tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisesti vammaisten henkilöiden toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Useimmiten sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta ei ole riittävää, minkä vuoksi vammaisten henkilöiden toiminta järjestetään vammaispalvelulain nojalla.¹⁴ Lisäksi on huomioitava, että lainsäädännön määritelmä työtoiminnan sisällöstä ei ole tyhjentävä, ja toiminnan sisältö määräytyy tarkemmin käytännössä.¹⁵ Kuitenkin työtoiminnan keskeisin tunnusmerkki on sen kuntouttava vaikutus toimintakyvyn ylläpitämiselle, eikä kyseessä ole työsopimuslain mukainen työsuhde.¹⁶ Henkilön osallistuminen työtoimintaan kertoo yleensä riittävästä työkyvystä ja motivaatiosta, mutta kynnys rekrytoida kehitysvammainen työntekijä työsuhteeseen on ollut pääsääntöisesti korkealla, vaikka työnantajalla on mahdollisuus toteuttaa aktiivisia toimenpiteitä yhdenvertaisten työskentelyolosuhteiden takaamiseksi.¹⁷

Koska tutkielmassa on pääasiassa tarkoitus selvittää, täyttääkö työtoiminta työsuhteen tunnusmerkit, oikeussuhteisiin lukeutuvia oikeuksia ja velvollisuuksia tarkastellaan vain lyhyesti erojen osoittamiseksi. Tässä tutkielmassa ei myöskään käsitellä työllistymistä tukevaa toimintaa aiheen rajaamiseksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää huomata, että *työllistymistä tukevalla toiminnalla* tarkoitetaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Osana työllistymistä tukevaa toimintaa voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä

¹⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2024b, s. 103.

¹⁵ Paanetoja 2013, s. 22.

¹⁶ HE 157/2000 vp., s. 56.

¹⁷ HE 198/2021 vp., s. 41.

on työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Tutkielman ulkopuolelle on myös rajattu viimeaikaiset Sosiaali- ja terveysministeriön uudistukset, jotka liittyvät muihin sosiaalihuollon työllistymistä tukeviin palveluihin, eivät kehitysvammaisten työtoimintaan.

1.2 Tutkimuskysymys, metodi ja rakenne

Tutkimuskysymys on: *Täyttääkö työtoiminta työsuhteen tunnusmerkit kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön perusteella?*

Tutkielma sisältyy sekä työ- että sosiaalioikeuden sääntelykokonaisuuteen, ja on luonteeltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainoppi tutkii voimassa olevaa oikeutta oikeusnormien tulkinnan ja systematisoinnin avulla.¹⁸ Tutkielmassa esitellään työsuhteen ja työtoiminnan oikeudelliset tunnusmerkit sekä analysoidaan ja tulkitaan näiden yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia pääasiassa oikeussäätelyä tarkastelemalla.

Tutkielman keskeiset lähteet ovat työ- ja sosiaalioikeutta käsittelevä oikeuskirjallisuus, lainvalmisteluaineistot, YK:n vammaissopimus, Euroopan unionin oikeuslähteet, työsopimuslaki ja erinäiset medialähteet.

Tutkielma koostuu neljästä luvusta. Ensimmäinen luku 1 johdattelee aiheeseen, esittelee tutkielman keskeiset oikeuslähteet ja tutkimuskysymyksen. Toisessa luvussa 2 esitellään työsuhteen oikeudellinen sääntely ja tunnusmerkit sekä vastaavasti työtoiminnan sääntelykehys. Kolmannessa luvussa 3 vertaillaan työsuhdetta ja työtoimintaa sekä kansallisen että kansainvälisen oikeussäätelyn valossa. Neljännessä luvussa 4 kootaan tutkielman keskeiset johtopäätökset.

¹⁸ Hirvonen 2011, s. 21–22.

2 Työsuhde ja työtoiminta

2.1 Työsopimuslain mukainen työsuhde ja poikkeukset soveltamisalasta

Suomessa työoikeuden ja työsuhteen kannalta keskeisin oikeuslähde on työsopimuslaki (TSL), mutta työsuhteen arvioinnissa on lisäksi huomioitava kansainväliset oikeuslähteet, joita tarkastelen yksityiskohtaisemmin jäljempänä.¹⁹ TSL 1:1.1 säädetään lain soveltuvan (työ)sopimuksella solmittavaan *työsuhteeseen*, jonka tunnusmerkkeihin lukeutuvat ansiotyön tekeminen henkilökohtaisesti, työn tekeminen työnantajan lukuun, palkkaa tai vastiketta vastaan sekä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Työoikeuden perussuhdeteorian mukaan osapuolten välillä tehty työsopimus saa aikaan työsopimussuhteen, jonka voimassaoloaika määräytyy solmitun työsopimuksen ehtojen mukaisesti.²⁰ Tutkielmassa käytetään “*työsopimussuhteen*” sijasta termiä “*työsuhde*” tuoden esille työsuhteen laajan soveltamisalan, mikä on merkityksellinen korostaessani jäljempänä työsuhteen ja työtoiminnan vähäistä oikeudellista eroavaisuutta.

Mikäli työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty kokonaan, tulkinnanvaraisen oikeussuhteen arvioimiseen käytetään kokonaisarviointia, jossa arvioidaan osapuolten oikeussuhteen muodostamia tosiseikkoja sen oikeudellisen luonteen selventämiseksi. Huomionarvoista on, että kokonaisarviointia voidaan käyttää myös tilanteissa, joissa työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät.²¹ Hallituksen esityksessä eduskunnalle työsopimuslaiksi on todettu, että työsuhteen tunnusmerkkien on täytyttävä, jotta työsopimuslakia sovelletaan kyseisessä oikeussuhteessa pakkosoveltuvuusperiaatteen mukaisesti.²²

Kuitenkaan kaikki tulkinnanvaraiset oikeussuhteet eivät tule arvioiduiksi työsuhteina, eikä työlaainsäädännön pakkosoveltuvuusperiaate sovellu, mikäli erityislain supistava tai laajentava poikkeussäännös on käsillä.²³ Ilmaisuu on myös työsopimuslain 1 luvun 2 §:ssä säädettyissä poikkeuksissa lain soveltamisalasta. TSL:n mukaan lakia ei sovelleta

¹⁹ Olen tietoinen EUT:n työntekijäkäsistestä (worker), jota ei kuitenkaan sovelleta yleisesti EU:n ja kansallisessa työoikeudessa, vaan pitkälti vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä. Työntekijän käsitettä avataan tarkemmin jäljempänä unionin oikeuskäytännön esittelyn yhteydessä.

²⁰ Hietala ym. 2020, s. 28–29.

²¹ Bruun 2022, s. 35.

²² HE 157/2000 vp., s. 6.

²³ Hietala ym. 2023, s. 28.

- 1) Julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen eikä julkisoikeudelliseen palvelusvelvollisuuden täyttämiseen;
- 2) Tavanomaiseen harrastustoimintaan;
- 3) Sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla

TSL 1:2 poikkeussäännös jää yleisluonteiseksi ja vaatii tuekseen muita oikeuslähteitä, jotta tulkinnanvarainen oikeussuhde voidaan arvioida tapauskohtaisesti. Säännös on itsessään epäselvä, minkä vuoksi sitä on tarkasteltava työsopimuslain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden avulla. Merkityksellisin tämän tutkielman kannalta on TSL 1:2.3, jota on myös selvennetty yksityiskohtaisimmin esitöiden perusteluissa. *Esitöissä* on mainittu erikseen säädetyiksi erityislaeiksi muun muassa merimieslaki, kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettu laki ja ammatillisesta koulutuksesta annettu laki, jotka ovat TSL:n soveltamisalan ulkopuolella.²⁴ Kuitenkaan esitöissä ei oteta kantaa TSL:n soveltamisalan ulkopuolella olevien sosiaali- ja terveysalan lakien säännöksiin.

Erityisesti *Paanetoja* on ottanut väitöskirjassaan kantaa sosiaali- ja terveysalan lakien säännöksiin, joissa säädetään erikseen työsuoritukseen perustuvista sopimuksista. Vastaavia säännöksiä ovat esimerkiksi *vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (SHL) 27 d ja e §* sekä *vammaispalvelulaki*, joissa todetaan, ettei työtoimintaan osallistuva ole TSL:n mukaisessa työsuhteessa palvelua järjestävään tahoon. SHL on erityislaki TSL:ään nähden ja TSL 1:2.3 poikkeussäännös vahvistaa, että SHL tulee sovellettavaksi työsuhteen kaltaisessa oikeussuhteessa.²⁵ Siten työnteko voi silti täyttää työsuhteen tunnusmerkit, mutta se on suljettu erikseen säädetyllä lailla soveltamisalan ulkopuolelle.²⁶ Laintasoinen säännös ratkaisee sen, voivatko osapuolet sopia keskenään työsuoritukseen perustuvasta työsuhteesta. Mikäli työsuoritusta säännellään erikseen laintasoisella säännöksellä, lakien pakottavuus velvoittaa noudattamaan sitä, ja osapuolten sopimusvapauden ulottuvuus kaventuu.²⁷

²⁴ HE 157/2000 vp., s. 59.

²⁵ Paanetoja 2013, s. 252–253.

²⁶ Hietala ym. 2023, s. 52–53.

²⁷ Paanetoja 2013, s. 251.

2.2 Työsuhteen tunnusmerkit ja niiden yksityiskohtaisempi tulkinta

Edellä käsitellyssä TSL 1:1.1:ssä ilmenevät työsuhteen tunnusmerkit, joita voidaan tulkita ja systematisoida yksityiskohtaisemmin erityisesti oikeuskirjallisuuden avulla. Ensinnäkin työsuhde ei synny ilman osapuolten välillä tehtyä sopimusta, joka voi olla nimetty työ sopimukseksi tai kyseessä voi olla muu velvoiteoikeudellinen sopimus.²⁸

Oikeuskirjallisuuden mukaan sopimus voi olla muodoltaan kirjallinen, suullinen tai sähköisesti tehty. Sallittu on myös konkludenttinen eli hiljainen sopimus, jossa työnantajan ja työntekijän välinen työ sopimussuhde on syntynyt ilman nimenomaista sopimusta osapuolten välillä, mutta sopimuksen voi arvioida syntyneen oikeussuhteen olosuhteiden perusteella.²⁹

Toiseksi työsuhteen toisena osapuolena työntekijä on sitoutunut tekemään työn henkilökohtaisesti. *Bruunin* mukaan työ sopimuksen perusteella tehtävällä työllä on oltava taloudellista arvoa, jotta kyse on työsuhteesta.³⁰ Työn laatua ei ole työ sopimuslaissa erikseen määritelty, vaan kysymykseen tulevat sekä aktiivinen että passiivinen työmuoto, joka toteutuu ansiotarkoituksessa. Kuitenkin työntekijä voi käyttää työn tekemiseen avustajaa, mikäli työnantaja antaa siihen suostumuksen työ sopimuslain mukaisesti.³¹

Kolmanneksi työntekijä sitoutuu työ sopimuksella tekemään työtä työnantajan eli toisen osapuolen lukuun. Työntekijä antaa työvoimansa työnantajalle, jolloin työntekijä tekee työnantajan määräämiä työtehtäviä ja työn välitön hyöty on ensisijaisesti työnantajan.³² Työntekijä saa työnantajalle tehdystä työstä palkan tai vastikkeen vaihtona.³³

Neljänneksi työntekijällä on oikeus saada palkkaa tai muuta vastiketta työvoimastaan ja työnantajalle tehdystä työ sopimuksen mukaan määräytyvästä työstä.³⁴ Yleensä kyse on rahapalkasta, mutta *Hietalan* mukaan kyseessä voi olla myös muu taloudellista arvoa oleva vastike, kuten autoetu tai asunto.³⁵ *Työ sopimuslain esitöiden* mukaan merkitystä ei ole, mistä

²⁸ Hietala ym. 2023, s. 31–32.

²⁹ Bruun 2022, s. 34.

³⁰ Bruun 2022, s. 34.

³¹ Hietala ym. 2023, s. 35.

³² Bruun 2022, s. 34.

³³ Hietala ym. 2023, s. 35.

³⁴ Bruun 2022, s. 34.

³⁵ Hietala ym. 2023, s. 36–37.

ja kenen toimesta vastike maksetaan työntekijälle, jotta kyse on työsuhteesta.³⁶ Siten vastike voi muodostua sekä työnantajan maksamasta palkasta että yhteiskunnan sosiaaliturvasta.³⁷

Viidenneksi jotta kyse on TSL:n mukaisesta työsuhteesta työnantajan ja työntekijän välillä, on työntekijän työnteon tapahduttava työnantajan direktio eli johdon ja valvonnan alaisena. Työntekijä on epäitsenäisessä eli alisteisessa asemassa suhteessa työnantajaan, joka johtaa ja valvoo, miten työ suoritetaan, sen tekemistä, laatua ja lopputulosta.³⁸ Työnantajan direktio-oikeuden vastakohtana on työntekijän velvollisuus noudattaa työnantajan antamia määräyksiä ja ohjeita, joita rajoittavat erilaiset sopimukset, kuten työehtosopimus ja työlainsäädäntö.³⁹

2.3 Työsuhteen osapuolten oikeudet ja velvollisuudet

Jos TSL 1:1.1:ssä säädettyt työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät tai tulkinnanvarainen oikeussuhde voidaan kokonaisarviointilla todeta työsuhteeksi, sovelletaan TSL:ssä olevia vähimmäisehtoja, joiden määräykset ovat työnantajan asianomaisella alalla noudatettavassa työehtosopimuksessa.⁴⁰ Työnantajan tärkeimmät pakottavat velvollisuudet työsuhteessa liittyvät palkanmaksuvelvollisuuteen, velvoitteeseen kohdella työntekijöitä tasapuolisesti, työsuhdeturvaan, työturvallisuuslain työsuojeluun, työaikalain työaikasuojeluun sekä vuosilomalain mukaiseen palkalliseen lomaan.⁴¹

TSL 2:2.1:ssä säädetään työnantajan velvoitteesta kohdella työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Oikeuskirjallisuuden mukaan työnantajalta voidaan vaatia aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi työtehtävien järjestelyä, mutta samalla on huomioitava suhteellisuusperiaatteen hyväksyttävä tarkoitus ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuus. Lisäksi TSL 2:2.1 täydentää sekä Suomen perustuslain syrjintäkieltoa, esimerkiksi vammaisuuden perusteella, sekä yhdenvertaisuuslakia, joita molempia sovelletaan myös työelämässä.⁴²

³⁶ HE 157/2000 vp., s. 56.

³⁷ Hietala ym. 2023, s. 36–37.

³⁸ Hietala ym. 2023, s. 37–38.

³⁹ Bruun 2022, s. 35.

⁴⁰ HE 157/2000 vp., s. 131.

⁴¹ Bruun 2022, s. 55, 66.

⁴² Koskinen ym. 2020, s. 102–103.

Työntekijällä on oikeus työsuhdeturvaan, eikä työsopimusta voi päättää epäoikeudenmukaisin perustein.⁴³ TSL 6:1:ssä säädetään, että määräaikainen työsopimus päättyy määräajan päättyessä tai sovitun työn valmistuessa. Toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen irtisanominen edellyttää asiallista ja painavaa syytä tai työntekoaedellytysten olennaista muuttumista, kun taas purkamisen edellyksenä on erittäin painava syy.⁴⁴ Työsuhdeturva vaikuttaa työnantajan velvollisuuteen noudattaa TSL:n irtisanomisaikoja, vedota irtisanomisperusteeseen, noudattaa päättämismenettelyä sekä mahdollisesti huomioida työehtosopimuksessa olevat määräykset irtisanomisesta ja etenkin irtisanomisajoista.⁴⁵ Työsuhdeturvasta säädetään myös kansainvälisesti esimerkiksi EU:n oikeuslähteissä.⁴⁶

Työsuhteeseen liittyviin oikeuksiin lukeutuu myös työsuojelu, jonka tavoitteena on suojella työntekijän henkeä ja terveyttä niiltä uhkaavilta haitoilta ja vaaroilta työssä.

Työturvallisuuslaissa säädetään työturvallisuussuojelusta ja työterveyshuoltolaissa työterveydestä huolehtimisesta. Työnantajan huolehtimisvelvollisuus tulee täytetyksi, kun työntekijä on työnantajaan nähden tämän johdon ja valvonnan alainen. Työturvallisuuteen lukeutuu haittojen ja vaarojen selvittäminen, arviointi ja ennaltaehkäisy sekä työntekijän henkilökohtaisten ominaisuuksien huomioiminen. Myös vuoden 2016 uudessa työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään korvattavista työtapaturmista työpaikalla tai työmatkalla sekä ansionmenetykskorvauksista.⁴⁷

Työaikalakia sovelletaan TSL 1:1:ssä tarkoitetun työsopimuksen perusteella tehtävään työhön, jollei muualla laissa toisin säädetä. Työaikalaisissa säädetään työajasta työntekijän ollessa työntekopaikalla työnantajan käytettävissä ja säännölliseen työaikaan perustuvasta yleistyöajasta, josta voidaan poiketa työehtosopimusmääräyksin tai esimerkiksi vuoro- ja jaksotyöstä annettujen säännösten perusteella. Työaikalaisissa on myös sääntelyä työntekijän oikeudesta lepoaikoihin, kuten vuorokausi- ja viikkolepoon, joista voidaan sopia toisin paikallisesti tai työehtosopimuksin.⁴⁸ Kansallisen työaikalain ohella työajasta on myös säädetty EU:n tasolla ja tapauksessa *EUT C-428/09 Union Syndicale Solidaires Isère* unionin

⁴³ Koskinen ym. 2020, s. 284–285.

⁴⁴ Koskinen ym. 2020, s. 279–282.

⁴⁵ Anttila ym. 2021, s. 1417–1429.

⁴⁶ Anttila ym. 2021, s. 1419–1420.

⁴⁷ Koskinen ym. 2020, s. 221–227, 252–253.

⁴⁸ Hietala ym. 2020, s. 30–32, 46–47.

tuomioistuin on määritellyt työntekijäkäsitteen (worker) työaikadirektiivin 2003/88 merkityksessä. Olennaista on työntekijäkäsitteen määräytyminen objektiivisten kriteerien mukaan, mutta keskeistä on, että henkilö suorittaa tietyn ajanjakson ajan toisen lukuun ja johdon alaisena työsuorituksia vastikkeellisesti.⁴⁹ Työaikadirektiivi laajenee siten myös työntekijälle, jonka työnteko täyttää esitetyt olevat vaatimukset.

Työntekijän kannalta on myös huomioitava vuosilomalaki, jota sovelletaan työsuhteessa tehtävään työhön. Laissa säädetään tarkemmin työntekijän oikeudesta palkalliseen vuosilomaan ja vuosilomapalkkaan tai –korvaukseen sekä loman antamisesta ja sen pituudesta. Vuosiloman kertyminen perustuu ansaintaperiaatteelle, jonka mukaan vuosilomaa ansaitaan työnteolla lomanmääräytymisajankohtana.⁵⁰

2.4 Työtoiminnan oikeudellinen sääntelykehys ja työtoimintaan osallistuvan oikeudet

Ajantasainen sosiaalihuoltolaki on ollut voimassa vuodesta 2014 lähtien. Kehitysvammaisten henkilöiden *työllistymistä tukevaa toimintaa* sekä *työtoimintaa* säännellään kuitenkin vielä vanhasta, vuonna 1982 säädetystä sosiaalihuoltolaista. Työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevat pykälät 27 d ja 27 e ovat tulleet voimaan vuonna 2002.

Sosiaalihuoltolaki on yleislaki, jonka säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti sosiaalipalveluita järjestettäessä.⁵¹

Tutkielmassa tarkastellaan vammaisten henkilöiden, tarkemmin eriteltynä kehitysvammaisten työtoimintaa, johon osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Vammaisten henkilöiden *työtoiminnalla* tarkoitetaan vuonna 1982 säädetyn sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

⁴⁹ Barnard 2012, s. 152. EU:n työntekijäkäsitetä (worker) tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisemmin, mutta tässä yhteydessä on olennaista korostaa työntekijäkäsitteen ja siten työaikadirektiivin soveltamisalan laajuutta.

⁵⁰ Koskinen ym. 2020, s. 206.

⁵¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2024a, s. 16.

Huomionarvoista on se, ettei lainsäädäntö määrittele työtoiminnan sisältöä yllä mainittua tarkemmin. Työtoiminta on osa sosiaalipalveluiden kokonaisuutta ja yksilöllisesti niin vaihtelevaa, jonka vuoksi sen sisältöä on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti yleisellä lain säännöksellä. Keskeinen tunnusmerkki on sen kuntouttava vaikutus toimintakyvyn ylläpitämiselle ja se, ettei työsuhdetta ole syntynyt.⁵² Lisäksi työtoiminta on toissijainen suhteessa palkkatyöhön ja työllistymistä tukevaan toimintaan, jossa henkilö on työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa. Siten työtoiminta ei ole ensisijainen keino kehitysvammaisten henkilöiden työllistämiseksi, vaan yksi sosiaalihuollon tarjoama palvelu.

Edellä käsitelty sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta ei usein ole riittävää, jonka vuoksi vammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestetään käytännössä vammaispalvelulain nojalla.⁵³ Sosiaalihuoltolain tarkastelu on kuitenkin olennaista työtoiminnan määritelmän hahmottamiseksi sekä yleis- ja erityislain välisen soveltamisen kannalta. Vammaispalvelulain 27 §:n 1 momentin mukaan kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus osallistua työtoimintaan, jos sosiaalihuoltolain perusteella järjestetty *työtoiminta* tai *työllistymistä tukeva toiminta* ei vastaa kehitysvammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

On olennaista ymmärtää, että työtoimintaan osallistuva ei ole oikeutettu samoihin oikeuksiin kuin työntekijä TSL:n mukaisessa työsuhteessa, eikä kehitysvammaisen työntekijä saa esimerkiksi työsuhdeturvaa työsopimuslain vuosiloma- ja työaikasäännösten avulla. Lisäksi työtoimintaan osallistuva ei ole oikeutettu työosuusrahan poissaolon, esimerkiksi sairauden, ajalta, vaan rahaa maksetaan ainoastaan työntekijän läsnäolopäiviltä.⁵⁴

Kehitysvammaisen henkilö ei saa myöskään irtisanomissuojaa, josta on säädetty perusteellisesti taas työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa. Johdannossa esille nostetun kehitysvammaisen henkilön työtoimintaa ei jatkettu 19 vuoden palveluksen jälkeen. Kauppias oli ilmoittanut Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle työtoiminnan lopettamisesta, ja vielä samana päivänä henkilö kävi palauttamassa työvaatteet ja avaimet työnantajalleen.⁵⁵ Tapaus osoittaa sen, että työtoiminta voi toisaalta jatkua vuosia, mutta myös päättyä nopeallakin

⁵² HE 169/2001 vp., s. 7.

⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2024b, s. 103.

⁵⁴ Paanetoja 2013, s. 81, 115.

⁵⁵ Huuskonen 1.9.2025.

aikataululla. Tämän mahdollistaa se, ettei kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaan sovelleta irtisanomisperusteita koskevia säädöksiä.

Toisaalta yhtenä turvana työtoimintaan osallistuville on vammaispalvelulain mukainen työtoiminnan järjestäjän vastuu vakuuttaa työtoimintaan osallistuva työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisella vakuutuksella. Ennen vuotta 2015 kehitysvammaisten työtoiminnan vakuuttaminen ei ollut selkeää ja yhdenmukaista.⁵⁶

Seuraavassa luvussa 3 tarkastellaan yksityiskohtaisemmin työtoiminnan ja työsuhteen tunnusmerkkejä sekä kansallisen että kansainvälisen oikeusäntelyn perusteella, ja luodaan selkeämpi käsitys siitä, voiko työtoiminta täyttää työsuhteen tunnusmerkit vai ei.

⁵⁶ HE 93/2015 vp., s. 6.

3 Työtoiminnan vertailu työsuhteen tunnusmerkkeihin sekä kansallisen että EU-oikeuden valossa

3.1 Kansallinen lainsäädäntö

TSL 1:2.3:ssä säädetään, ettei lakia sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta on säädetty erikseen, esimerkiksi tässä tutkielmassa käsitellyssä sosiaalihuoltolaissa tai vammaispalvelulaissa. Työsuhteen olemassaolo arvioidaan kuitenkin aina tapauskohtaisesti, ja tarvittaessa kokonaisarvioinnilla tulkinnallisen oikeussuhteen luonteen arvioimiseksi. Koska työtoiminnan sisällöstä tai tunnusmerkeistä ei ole lain tasolla säädetty, on perusteltua tarkastella, täyttääkö työtoiminta työsuhteen tunnusmerkit.

3.1.1 Työsopimuslain tunnusmerkit

Sosiaalihuoltolain 14 §:n 3 momentin mukaisesti hyvinvointialueen on huolehdittava sosiaalipalveluina vammaisuuden perusteella järjestettävät palvelut ja tukitoimet. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan, käytännössä kehitysvammaisen, väliseen kirjalliseen sopimukseen. Välillä työsopimus syntyy kuitenkin vasta työtehtävät aloittaessa tai viimeistään, kun tehdystä työstä maksetaan työosuusrahaa.⁵⁷ TSL 1:1.1 säädetään, että työsopimuksen muoto voi olla esimerkiksi kirjallinen, suullinen tai arvio sopimuksen olemassaolosta tapahtuu olosuhteiden mukaisesti, joten sopimuksen muoto ei ole merkityksellinen työsopimuksen syntymisen kannalta.

Kuitenkin sopimuksen syntymisessä tulkintaa aiheuttaa se, että useimmiten kehitysvammaisen ei allekirjoita sopimusta, vaan sen tekevät pääasiassa työtoimintakeskus ja avotyötoiminnasta vastaava työnantaja.⁵⁸ Tämä on myös vammaispalvelulain 5 §:ssä, ja sen mukaan virkasuhteessa olevan sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee tehdä vammaisen henkilön palveluita koskevat päätökset. Vammaisten työtoimintapaikat ovat julkisen sektorin järjestämiä. Työtoimintaan osallistuminen perustuu siis viranomaisen tekemään päätökseen.⁵⁹

⁵⁷ Paanetoja 2013, s. 187.

⁵⁸ Paanetoja 2013, s. 187.

⁵⁹ HE 93/2015 vp., s. 6.

Kuitenkin työneuvoston lausunnossa *TN 1195-86* on käsitelty, onko työntekijän allekirjoitus välttämätön työsopimuksen syntymiseksi. Työneuvosto katsoi tapauksessa, että työnantajan ja työvoimatoimiston kesken tehty sopimus oli riittävä myös työsopimuksen syntymiseksi työnantajan ja työntekijän välillä, mikäli kaikki työsuhteen tunnusmerkit toteutuvat kokonaisarvioinnin mukaan.⁶⁰ Siten voi nähdä, ettei kehitysvammaisen työntekijän allekirjoitus ole välttämätön työsopimuksen syntymiseksi ja TSL:n mukainen työsopimustunnusmerkki tulee selvästi täytetyksi.

Sopimuksen syntymisen lisäksi on arvioitava, onko työnteke henkilökohtaista TSL:n mukaisesti. Kehitysvammaisen henkilö on sitoutunut työtoimintaan henkilökohtaisesti, ja osallistuminen on vapaaehtoista.⁶¹ Voidaan katsoa, että henkilökohtaisuus kytkeytyy myös kehitysvammaiselle osoitettuun hallintopäätökseen työtoiminnan suorittamiseksi. Yleisin työtoiminnan muoto toteutetaan työ- ja päivätoimintakeskuksissa. Vaihtoehtoisesti työtoiminta voidaan järjestää avotyötoimintana, jolloin kehitysvammaisen henkilö työskentelee tavallisessa työympäristössä avoimilla työmarkkinoilla, mutta ilman työsuhdetta.⁶² Lakiin ei ole kirjattu erillisiä säännöksiä avotyötoiminnasta, vaan sen muoto on vakiintunut käytännössä.⁶³ Koska työtoimintaan osallistuminen on vapaaehtoista, on selvää, että kehitysvammaisen työntekijä on sitoutunut tekemään työtä henkilökohtaisesti. Myöskään mahdollisen avustajan tuki ei aiheuta ongelmia työnteon henkilökohtaisuuden kannalta.

Työnteon tarkoituksen ollessa kuntoutustavoitteista, on perusteltua pohtia sen vaikutusta työn tekemiseen työnantajan lukuun. Kun työtoiminta parantaa kehitysvammaisen henkilön toimintakykyä, se tuottaa hyötyä tekijälle itselleen. *Paanetoja* katsoo kuitenkin, että kuntoutumisesta huolimatta työtä tehdään silti työnantajan lukuun.⁶⁴ Kehitysvammaisten työtoiminnassa tehdyt tehtävät, esimerkiksi ruokakaupassa tavaroiden hyllyttäminen, tuottavat hyödyn ensisijaisesti työnantajalle. Tämä hyöty on taloudellista. Ongelmalliseksi asian tekee kuitenkin se, että samalla työtoimintaan sitoutunut kehitysvammaisen henkilö saa kuntoutushyötyä itselleen. Toisaalta voidaan katsoa, että myös TSL:n mukaisessa

⁶⁰ Paanetoja 2013, s. 187–188.

⁶¹ Paanetoja 2013, s. 186.

⁶² HE 191/2022 vp., s. 50–51.

⁶³ Paanetoja 2013, s. 22.

⁶⁴ Paanetoja 2013, s. 198–199.

työsuhteessa työskentelevät saavat työstä itselleen hyötyä, joka voi olla osittain myös työntekijän toimintakykyä ja elämänlaatua parantavaa ilman varsinaista kuntoutustarkoitusta.

Lisäksi arvioitavaksi tulee, täyttyykö työtoiminnassa työnantajan direktiön eli johdon ja valvonnan alaisuus. Mikäli kehitysvammaisten työskentely tapahtuu työtoimintakeskuksessa, on paikalla henkilökuntaa valvomassa ja ohjaamassa työntekoa. On selvää, että kehitysvammaisen on työnantajan direktiön alaisena avoimilla työmarkkinoilla, mutta myös työtoimintakeskusten henkilökunta vastaa työntekoa valvonnasta kuten työnantaja. Vaikka ohjauksen tarve riippuu työntekijästä, on ilmeistä, ettei työntekoa ole täysin itsenäistä, ja työntekijä on velvollinen noudattamaan annettuja määräyksiä.⁶⁵ Siten TSL:n mukainen työnantajan johdon ja valvonnan mukaisuus on selvästi havaittavissa.

Työsuhteessa tehtävää työtä tehdään vastiketta vastaan eli ansiotarkoituksella. Jos työ on kuntoutustavoitteista sosiaalihuollon palveluna tuotettavaa työtoimintaa, sen katsotaan jäävän vaille ansiotarkoitusta ja siten työsopimussuhteen syntymättä jäämistä.⁶⁶ Kehitysvammaisten työtoimintaa voidaan luonnehtia *määrärahasidonnaiseksi palveluksi*, jota määrittää hyvinvointialueiden laaja päätäntävalta, sillä toimintaa määrittävä lainsäädäntö on vähäistä edellä kuvatun mukaisesti.⁶⁷ Siten hyvinvointialueet eivät ole lain mukaan velvollisia maksamaan työosuusrahaa työtoimintaan osallistumisesta, eikä työosuusrahan määrää ole erikseen määrätty. Useimmiten työtoimintaan osallistuvilla maksetaan 5–12 euron päivittäinen työosuusraha, joka täydentää vähävaraisen kehitysvammaisen työkyvyttömyyseläkettä.⁶⁸ Rahan maksaminen on perustunut pääasiassa kannustamaan työtoimintaan osallistumista, tukemaan työkykyä ja edesauttamaan työelämään pääsemistä.⁶⁹

Tilanteessa, jossa kehitysvammaisen henkilö osallistuu työtoimintaan ja saa siitä hyvinvointialueen maksamaa työosuusrahaa, voidaan katsoa täyttyvän työstä saatava vastiketunnusmerkistö. Tunnusmerkin täyttymisen arvioinnissa ei lähtökohtaisesti anneta merkitystä sille, mistä varoista vastiketta maksetaan, ja minkä suuruinen vastike on. Sen vuoksi sekä työosuusrahaa että työkyvyttömyyseläkettä voidaan pitää palkkana tehdystä

⁶⁵ Paanetoja 2013, s. 186.

⁶⁶ HE 157/2000 vp., s. 56.

⁶⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2026, s. 47.

⁶⁸ Kehitysvammaliitto 6.2.2026.

⁶⁹ Karjalainen 19.2.2026.

työstä.⁷⁰ Kuitenkin työosuusrahaa ei makseta pelkästään rahapalkan asemassa, vaan taustalla on myös esimerkiksi työkyvyn tukemiseen liittyvät syyt. Tulkinnallinen ongelma on siis se, että työtoimintaan on ryhdytty nimenomaan kuntoutustavoitteisesti, mutta myös ansiotarkoitus toteutuu työnteossa.

Vastiketunnusmerkistön toteutumisen arvioinnin tekee vielä monimutkaisemmaksi se, että vuonna 2026 useat hyvinvointialueet, kuten Keski-Suomen hyvinvointialue, päättivät poistaa työosuusrahan työtoimintaan osallistuvilta kehitysvammaisilta.⁷¹ Kuitenkaan päätös ei ole ainutlaatuinen, sillä myös useissa hyvinvointialueissa harkitaan työosuusrahan poistamista säästöjen saamiseksi.⁷² On selvää, että työtoiminnan kuntoutustarkoitus pysyy edelleen muuttumattomana, mutta muutoksen myötä ansiotarkoitus ei ole enää yhtä selvä. Tosin hyvinvointialueet eivät ole velvollisia maksamaan työosuusrahaa, ja *Paanetojan* mukaan esimerkiksi työtoiminnan oppitarkoitusta voidaan pitää vastikkeena tehdystä työstä.⁷³ Oppitarkoituksella voidaan nähdä olevan TSL:n edellyttämää taloudellista arvoa, vaikkakin arvo ei ole yhtä selkeästi havaittavissa rahapalkkaan verrattuna. Siten voidaan nähdä, että sekä kuntoutus- että ansiotarkoitus toteutuvat samanaikaisesti, ja TSL:n mukainen vastiketunnusmerkistö toteutuu.

3.1.2 Kokonaisarviointi

Työsuhteen olemassaolon arviointi tapahtuu vaiheittain ensin tarkastelemalla tunnusmerkkien täyttymistä yksittäin ja sen jälkeen oikeussuhdetta tulkitsemalla kokonaisarvioinnin avulla.⁷⁴ Ensisilmäyksellä vaikuttaisi, että kaikki edellä mainitut työsuhteen tunnusmerkit täytyisivät työtoiminnassa, ja kyse olisi TSL:n mukaisesta työsuhteesta, johon liittyvät myös työsuhteen oikeudet. Merkittävin ero TSL:n työsuhteeseen muodostuu kuitenkin siitä, että työnteko määräytyy hallintopäätöksellä ja usein työtä tehdään työtoimintakeskuksessa, mikä eroaa tavallisesta työympäristöstä.⁷⁵ Voidaan silti nähdä, että tunnusmerkit täyttyvät työtoiminnassa edellä kuvatun mukaisesti, minkä vuoksi oikeussuhteen tulkitsemiseksi on käytettävä

⁷⁰ Paanetoja 2013, s. 152, 155.

⁷¹ Karjalainen 19.2.2026.

⁷² Kehitysvammaliitto 6.2.2026.

⁷³ Paanetoja 2013, s. 186.

⁷⁴ Paanetoja 2013, s. 162.

⁷⁵ Paanetoja 2013, s. 176.

kokonaisarviointia sen määrittelemiseksi joko työsuhteeksi tai työtoiminnaksi.⁷⁶

Kokonaisarvioinnissa työsuhdetta tarkastellaan kokonaisuutena, ja arvioidaan erityisesti tosiasiallisia työnteko-olosuhteita, joiden perusteella arvioidaan sopijapuolen tarvetta saada työoikeudellista suojaa. Lisäksi tulkittavana ovat sopimusehdot ja osapuolten asemat sopimussuhteessa.⁷⁷ Kokonaisarvioinnin tarkoitus on erottaa muut oikeussuhteet työsuhteesta, kun työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, mutta oikeussuhteessa on jokin erottava tekijä, ja oikeussuhteeseen ei kuulu työoikeudellinen suoja.⁷⁸ Kuitenkaan ei ole tiedossa, että kokonaisarviointia olisi käytetty työsuhteen ja työtoiminnan rajanvedon tekemiseksi, kun työsuhteen tunnusmerkit olisivat ensin tulleet täytetyksi.⁷⁹

Koska oikeussuhteiden eroa ei voida arvioida selkeästi yksittäisiä tunnusmerkkejä vasten tai kokonaisarvioinnilla, on nojaututtava edellä luvussa 2.1 esitetyn mukaisesti TSL 1:2 poikkeussäännökseen, joka rajaa työsuhdetta muistuttavia oikeussuhteita lain soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti TSL 1:2.3 on tässä yhteydessä merkityksellinen, sillä säännös rajaa lain soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset lait, joissa säädetään erikseen työsuorituksen perustuvista sopimuksista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden laeissa, kuten sosiaalihuoltolaissa, on erikseen säädetty, ettei työtoimintaan osallistuva ole TSL:n mukaisessa työsuhteessa palvelua järjestävään tahoon. Vaikka työnteko täyttäisi työsuhteen tunnusmerkit, on SHL erityislaki TSL:n nähden ja TSL 1:2.3 poikkeussäännöksellä vahvistuu, että SHL on ensisijaisesti sovellettava oikeuslähde työtoimintaan osallistuvan työsuhteessa.⁸⁰ Nähdäkseni TSL:n poikkeussäännös rajaa työtoiminnan selvästi lain soveltamisalan ulkopuolelle ja selkeyttää, ettei työtoimintaa voida arvioida työsuhteeksi.

Työtoiminnan oikeudellisen luonteen tarkastelun kannalta olennaista on myös se, ettei Suomessa ole tiedossa oikeustapauksia, joissa kehitysvammaiset henkilöt olisivat riitauttaneet työtoiminnan oikeudellista asemaa.⁸¹ Syynä on pitkälti se, että kehitysvammaisilla henkilöillä on harvoin käytössään riittävästi tukea tai mahdollisuuksia vaatia toiminnan työoikeudellista

⁷⁶ Bruun 2022, s. 35.

⁷⁷ Paanetoja 2013, s. 167

⁷⁸ Paanetoja 2013, s. 162.

⁷⁹ Paanetoja 2013, s. 167.

⁸⁰ Paanetoja 2013, s. 252–253.

⁸¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, s. 25.

tarkastelua.⁸² Koska työtoimintaa ei voida arvioida enemmälti TSL:n mukaisena työsuhteena oikeuskäytännön vähäisyyden vuoksi, on tarpeen tarkastella myös Euroopan unionin sääntelyä syvällisemmän käsityksen luomiseksi.

3.2 Euroopan unionin oikeus

Merkittävä ero kansalliseen lainsäädäntöön nähden on se, ettei Euroopan unionin oikeudessa ole yhtenäistä työntekijän (*worker*) määritelmää, vaan jäsenvaltiot määrittävät itse työntekijän ja työsuhteen määritelmän, joka soveltuu osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁸³ Kuitenkaan jäsenvaltioiden oikeus määrittää työntekijäkäsité ei ole rajoittamaton, sillä EU:n työntekijäkäsité on myös huomioitava kansallisesti ja siten varmistettava, että työoikeusdirektiivejä voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisesti.⁸⁴ On keskeistä huomioida, ettei työntekijäkäsitetä sovelleta yleisesti EU:n ja kansallisessa työoikeudessa, vaan käsitettä sovelletaan lähinnä työntekijän vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä, joiden pohja on SEUT-sopimuksen 45 artiklan tulkinnassa.⁸⁵

Kuitenkin EU:n työntekijän käsité on merkityksellinen, sillä käsitettä käytetään esimerkiksi työaikadirektiivissä 2003/88 sekä etenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁸⁶ Työaikadirektiivin mukaista työntekijäkäsitetä on arvioitu tapauksessa *EUT C-316/13*, ja direktiivin mukaisena

”työntekijänä” on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä täysin epäolennaisena ja toisarvoisena. Työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena työsuorituksia vastiketta vastaan.⁸⁷

Sen sijaan EU:n tuomioistuin määrittelee vapaan liikkuvuuden soveltamisalaan lukeutuvaksi työntekijäksi henkilön, joka tekee työtä toiselle, vastikkeellisesti ja johdon alaisesti.⁸⁸ Jos

⁸² Ihmisoikeusliitto 16.9.2019.

⁸³ Bercusson 2009, s. 650.

⁸⁴ HE 215/2022 vp., s. 6.

⁸⁵ Barnard 2012, s. 143, 148.

⁸⁶ Barnard 2012, s. 144, ks. edellä esitetty tapaus *EUT C-428/09 Union Syndicale Solidaires Isère*, jossa unionin työntekijäkäsité laajenee työaikadirektiivin mukaiselle työntekijälle.

⁸⁷ HE 215/2022 vp., s. 6.

⁸⁸ Paanetoja 2013, s. 254.

kyseessä ei ole vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä kysymys, sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, mikä myös selkeyttää kansallisen ja kansainvälisen soveltamisalan määrittelyä. Unionin työntekijäkäsitys jää itsessään pintapuoliseksi, minkä vuoksi tarkastelen seuraavaksi työntekijän määritelmää ja siihen lukeutuvia tunnusmerkkejä keskeisen EUT:n tapauksen valossa.

3.2.1 EU:n työntekijäkäsitteen tunnusmerkit

Erytyisesti tapauksessa *EUT C-316/13* unionin tuomioistuin on arvioinut tarkemmin perusteita työsuhteen olemassaolosta ja työntekijäkäsitteen määräytymisestä.⁸⁹ Tapauksessa unionin tuomioistuin on vuonna 2015 käsitellyt, tuleeko työtoimintakeskuksessa työskentelevä henkilö, joka ei ole palkansaaja, katsoa osaksi unionin oikeudessa tarkoitettua työntekijän käsitettä, ja onko henkilöllä siten oikeus palkalliseen vuosilomaan.⁹⁰ Kuitenkin Ranskan lainsäädännön mukaan henkilön työ työtoimintalaitoksella ei ollut kansallisen työlainsäädännön piirin alaista, minkä vuoksi tuomioistuimen tehtävänä oli ratkaista, onko henkilö silti EU:n työntekijämääritelmän alainen.⁹¹ Siten selvittävänä oli, voidaanko työntekoa pitää kuitenkin työaikadirektiivin 7 artiklan ja perusoikeuskirjan 31 artiklan mukaisena työntekijäkäsitteen soveltamisalaan lukeutuvana, kun henkilöä ei voida pitää kansallisen lainsäädännön mukaisena työntekijänä.⁹²

Unionin työntekijäkäsitys määräytyy objektiivisilla kriteereillä, jotka ovat esitetty edellä työaikadirektiivin mukaisena työntekijän määritelmänä, ja tässä yhteydessä kriteerejä tulkitaan EUT:n tapauksen valossa. Oikeuskäytännössä tunnustetut kriteerit ovat työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien mukaisesti niille tavanomaisia, ja niiden täyttyminen on edellytyksenä oikeussuhteen luokitteluksi työsuhteeksi.⁹³ Ensin kansallinen tuomioistuin, tässä tapauksessa ranskalainen tuomioistuin, arvioi objektiivisten perusteiden näkökulmasta, voidaanko henkilöä pitää työntekijänä kokonaisarvioinnin perusteella. Työtoimintakeskuksessa työskentelevät eivät ole kansallisen työlainsäädännön

⁸⁹ HE 215/2022 vp., s. 6.

⁹⁰ EUT C-316/13, kohta 15.

⁹¹ EUT C-316/13, kohta 17.

⁹² EUT C-316/13, kohta 23.

⁹³ EUT C-316/13, kohta 27.

piirissä, mutta EUT katsoi, että seikkaa ei voi pitää ratkaisevana oikeussuhteen arvioinnissa, sillä EU:n työntekijäkäsité eroaa kansallisesta määritelmästä.⁹⁴

EUT:n tapauksessa arviointiin, onko työnteko tapahtunut tietyn ajanjakson ajan. Tapauksen kantaja Fenoll on osallistunut työtoimintakeskuksen toimintaan ja hänen on osoitettu työskennelleen vuodesta 1996 alkaen tietyn ajanjakson ajan. Työnteko on ollut keskeytymätöntä jopa viiden vuoden ajalta, jolta hän on myös saanut palkallista vuosilomaa.⁹⁵ Koska työnteko on ollut keskeytymätöntä viiden vuoden ajan, on selvää, että tietyn ajanjakson vaatimus on täyttynyt tämän työnteossa.

Toiseksi arvioitavana oli, tekikö kantaja töitä toisen hyväksi. Fenoll työskenteli vammaisille tarkoitettussa ranskalaisessa työtoimintakeskuksessa, joiden tehtävä on tarjota muun muassa työntekomahdollisuuksia henkilöille, jotka eivät kykene tekemään töitä esimerkiksi suojayöpaikoissa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina.⁹⁶ Lisäksi tarkoitus on, että kehitysvammaisten työnteko tuo toimintakeskukselle taloudellista hyötyä.⁹⁷ On selvää, että kantaja teki töitä työtoimintakeskuksen hyväksi ja työnteosta syntyi taloudellista hyötyä, mutta työnteolla oli myös työntekijää hyödyttäviä tarkoituksia, kuten tämän työhyvinvoinnin tukeminen sellaisessa työympäristössä, jossa tämän vammat pystyttiin huomioida.

Työtoimintakeskuksen johto ja henkilökunta ovat huolehtineet terveys- ja sosiaalihuollon avustamien työtehtävien jakamisesta kantajalle. Tapauksen todistusaineistosta voi havaita, että työtoimintakeskuksen henkilökunta vastasi kantajan Fenollin ohjauksesta ja johdosta tämän työnteon aikana. Henkilökunnan vastuulla oli varmistaa, että kehitysvammainen työntekijä kykeni käyttämään osaamistaan työtehtävissään vammastaan huolimatta.⁹⁸ Todistusaineistosta käy ilmi, että henkilökunta on vastannut työnteon johtamisesta, ja avustetut työtehtävät ovat suunnattuja kehitysvammaisille työntekijöille heidän erityistarpeensa huomioiden.

⁹⁴ EUT C-316/13, kohta 29–31.

⁹⁵ EUT C-316/13, kohta 32.

⁹⁶ EUT C-316/13, kohta 11.

⁹⁷ EUT C-316/13, kohta 32

⁹⁸ EUT C-316/13, kohta 32

Arvioitavana on myös, tapahtuiko työnteko vastikkeellisesti. Kantaja on osallistunut työtoimintakeskuksen toimintaan ja saanut palkkaa vastikkeena työsuorituksistaan, mutta Fenollin saama palkka on saattanut olla pienempi kuin Ranskassa oleva minimipalkka.⁹⁹ Kuitenkin unionin oikeuskäytännön mukaisesti palkan pienuus tai palkan alkuperä taikka asianosaisten huonompi tai parempi tuottavuus, eivät vaikuta siihen, voidaanko henkilö arvioida unionin oikeuden mukaan työntekijäksi.¹⁰⁰ Siten on selvää, että Fenoll on saanut työsuorituksistaan vastiketta, jonka määrä ei ole merkityksellinen tunnusmerkin täyttymisen kannalta.

3.2.2 Kokonaisarviointi

Koska työntekijän asema jäi vielä epäselväksi kokonaisarvioinnin ja objektiivisten kriteerien täyttymisen jälkeen, EUT arvioi vielä unionin työntekijäkäsitteen soveltuvuutta siten, voitiinko kantajan työtä pitää aitona ja todellisena. Vaihtoehtoisesti työnteko voitiin nähdä epäolennaiseksi ja toisarvoiseksi työnteon vähäisyyden vuoksi, eikä henkilö määräytyisi unionin työntekijäkäsitteen alaiseksi.¹⁰¹

Kansallinen ranskalainen tuomioistuin on esittänyt kehitysvammaisen työnteon vertautuvan huumepotilaiden työntekoon hoitolaitoksessa, mutta EUT linjasi, että huumepotilaiden työnteko on tarkoitettu huonokuntoisille henkilöille.¹⁰² Sen sijaan kehitysvammaisten työtehtäviä ei voida pitää epäolennaisina ja toisarvoisina, vaan heille sovitetuista tehtävistä syntyy taloudellista hyötyä työtoimintakeskuksissa, ja he ovat oikeutettuja sosiaaliseen suojeluun.¹⁰³

Siten EUT päätyi tulkintaan, jossa työtoimintakeskuksessa toiminutta henkilöä pidettiin työntekijänä, jolla on oikeus palkalliseen vuosilomaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdan sekä työaikadirektiivin 7 artiklan mukaisesti.¹⁰⁴ EUT on käynyt kattavaa punnintaa sekä objektiivisten kriteerien täyttymisen että kokonaisarvioinnin osalta tässä tapauksessa, jossa kansallinen tuomioistuin oli päätenyt toisenlaiseen tulkintaan. Tapaus

⁹⁹ EUT C-316/13, kohta 33.

¹⁰⁰ EUT C-316/13, kohta 34.

¹⁰¹ EUT C-316/13, kohta 27, 35.

¹⁰² EUT C-316/13, kohta 36-38.

¹⁰³ EUT C-316/13, kohta 39-40.

¹⁰⁴ EUT C-316/13, kohta 43.

kuitenkin osoittaa, kuinka EU:n työntekijäkäsité on laajempi kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna. Vaikka työntekijäkäsité ei ole yleisesti sovellettavana, erityisesti kansallisen lainsäädännön työntekijän määritelmään nähden, selventää tapaus, millaisissa tilanteissa määritelmän ulottuvuus voi laajentua käytännössä.

Lisäksi EUT linjasi tuomiossaan, ettei työaikadirektiivin mukaiseen palkalliseen vuosilomaan liittyvään kysymykseen voi vedota kansallisessa tapauksessa, jossa vastakkain ovat yksityiset oikeussubjektit. Jos kansallinen oikeus ja unionin oikeus ovat ristiriidassa, oikeuksia loukatun kansalaisen on oikeus nojata *Frankovich ym.* -tuomioon vahingon korvaamiseksi.¹⁰⁵ Vaikka EUT:n tuomio antoi vaikutelman työntekijäkäsitteen laajemmasta soveltamisalasta jatkossa, on kuitenkin huomioitava, että kansallinen lainsäädäntö on pääasiassa ensisijainen tulkinnallisissa rajanvetoa edellyttävissä oikeudellisissa kysymyksissä.

Kuitenkin Kehitysvammaisten tukiliiton lakimies *Tanja Salisma* ja työelämän asiantuntija *Kari Vuorenpää* ovat vuonna 2018 arvioineet, että tilanteen tullessa arvioiduksi Suomen tuomioistuimessa, olisi mahdollista päätyä samanlaiseen lopputulokseen.¹⁰⁶ Kyseessä on kuitenkin vain arvio, eikä Suomessa ole tiedossa yhtään tapausta, jossa olisi ollut tarpeen arvioida työsuhteen ja työtoiminnan rajanvetoa sekä kansallisen että EU-oikeuden soveltamisalan mukaisesti. Siten voisi nähdä, että EU:n työntekijän määritelmä voi mahdollistaa työsuhteen laajemman soveltamisalan kuin nykyisen kansallisen työsopimuslain tiukoissa rajoissa. Esimerkiksi työaikadirektiivin laajempi työntekijäkäsitteen soveltuvuus ja unionin oikeuskäytäntö viittaavat hiljalleen tapahtuvaan muutokseen soveltamiskäytännössä.

¹⁰⁵ EUT C-316/13, kohta 48.

¹⁰⁶ Salisma – Vuorenpää 4/2018.

4 Johtopäätökset

Työsuhteen ja kehitysvammaisten työtoiminnan oikeudellinen tarkastelu on useimmiten osoittautunut haastavaksi, sillä oikeussuhteiden tunnusmerkit muistuttavat pitkälti toisiaan, vaikka kyse on kahdesta erillisestä oikeussuhteesta. Aihepiiriä on tutkittu vain vähän, ja sitä on tutkinut lähinnä oikeustieteen tohtori *Jaana Paanetoja* todeten, että työtoiminnan sosiaali oikeudellinen ja työsuhteen työoikeudellinen luonne ovat pysyneet tiukasti erillään oikeudenalojen itsenäisyyden säilyttämiseksi. Työsopimuslaki sääntelee työsuhdetta ja työsopimuksen tunnusmerkistöjä, minkä lisäksi aiheesta on enemmän kansallista ja kansainvälistä oikeussääntelyä. Työtoiminnasta taas säädetään pitkälti sosiaalihuolto- ja vammais palvelulaisissa, ja työtoiminnan oikeussääntely on hajanaisempaa. Koska työtoimintaa ei määritellä yksityiskohtaisesti laintasolla, sen toteutustavat ovat pääasiassa vakiintuneet käytännössä.

Kehitysvammaisten työtoiminnan ja työsuhteen välinen erottelu on olennaista erityisesti sen vuoksi, että työtoimintaan liittyvä epäoikeudenmukaisuus on herättänyt jo pitkään yhteiskunnallisesti voimakasta keskustelua. Koska kehitysvammaisen työtoimintaan ei sovelleta työsopimuslakia, ei kehitysvammaisen henkilö ole oikeutettu esimerkiksi työsopimuslain turvaamaan irtisanomisaikaan. Tutkielmassa on käsitelty työtoimintaan liittyviä eettisiä ongelmia tuomalla esiin mediassa kohauttaneita tapauksia esimerkiksi työoikeudellisen turvan puuttumisen vuoksi ja uudelleen alkuvuodesta 2026, kun useat hyvinvointialueet päättivät poistaa kannustimena pidetyn työosuusrahan.

Työsuhde ja työtoiminta muistuttavat suurin piirtein toisiaan, ja kyse on oikeudellisesti samanlaisesta työnteosta. Kuitenkin oikeussuhteiden häilyvät erot johtuvat työnteon ansio- ja työtoiminnan kuntoutustarkoituksesta, työnantajan vai omaan lukuun tehtävästä työstä sekä työsopimuksen tapauskohtaisesta arvioinnista. Tunnusmerkkien täyttymisen jälkeen oikeussuhteen tulkitsemiseen käytetään kokonaisarviointia, jonka käyttö on kuitenkin vähäistä, sillä työsuhteen ja työtoiminnan rajanvedossa keskeinen on työsopimuslain poikkeussäännös. Sen avulla voidaan selkeyttää, että työtoiminta on tarkoituksellisesti rajattu työsopimuslain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä työtoimintaa voida pitää työsuhteena lähes identtisistä tunnusmerkeistä huolimatta. Kuitenkin myös kansallisesti tulisi arvioida enemmän epäselviä oikeussuhteita, jotka voidaan luokitella sekä työsuhteeksi että työtoimintaan liittyväksi työnteoksi.

Koska työtoiminnan ja työsuhteen rajanvedosta ei ole kansallista oikeuskäytäntöä, on tukeuduttava myös kansainvälisiin oikeuslähteisiin ongelmallisen oikeussuhteen arvioimiseksi. Työntekijän määritelmää on arvioitu Euroopan unionin direktiivien mukaisena ja unionin oikeuskäytännössä, jossa työntekijäkäsitys on selvästi laajempi kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna. Kuitenkin EU:n työntekijäkäsitetä sovelletaan lähinnä työntekijän vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä, eikä käsite ole yleisesti käytössä sekä kansallisessa että EU:n työoikeudessa. Toisaalta edellä esitetyssä unionin tuomioistuimen tapauksessa arvioitavana oli, voidaanko työtoimintakeskuksessa työskentelevä henkilö katsoa työntekijäksi, ja voiko hän siten olla oikeutettu palkalliseen vuosilomaan. Tuomioistuin katsoi työtoiminnassa työskentelevän henkilön lukeutuvan työntekijäkäsitteen soveltamisalan piiriin, mikä korostaa mahdollisuutta arvioida työsuhdetta ja työntekijän asemaa tilanteissa, joissa kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö olisivat ristiriidassa keskenään.

Työtoimintaan liittyvät eettiset ongelmat ovat herättäneet jo vuosia keskustelua, vaikka työsuhde ja työtoiminta ovat kaksi erillistä oikeussuhdetta, jota määrittävät niille kyseiset oikeudet ja velvollisuudet, vaikkakin ne muistuttavat selvästi toisiaan. Nykyinen työsopimuslain poikkeussäännös rajaa työtoiminnan lain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta näen tärkeäksi pohtia tarkemmin tarvetta rajanvedon tiukkarajaisuudelle. Työtoiminnan ja työsuhteen rajanveto on aiheena ajankohtainen nyt ja myös tulevaisuudessa, mikä on näkynyt jo vuosia jatkuneessa keskustelussa työtoimintaan liittyvien ongelmien osalta. Kuitenkaan työtoimintaan liittyvä epäoikeudenmukaisuus ei väisty ennen kuin työtoiminnan ja työsuhteen välistä rajanvetoa tarkastellaan lähemmältä sekä luodaan tarvittavat sääntelymuutokset ja lisätään työllistymishankkeiden rahoituspohjaa mahdollisimman monen kehitysvammaisen työntekijän työllistämiseksi palkalliseen työsuhteeseen.