

TYÖNEUVOSTO
Mikonkatu 4, PL 34
00023 Valtioneuvosto
puh. 09-645 593

LAUSUNTO

16.3.2006

Nro 1411-06

25/2005

Lausunnonpyytäjä: Akava ry
Asia: Vuosilomalain (162/2005) 1 §:n tulkinta
Työnantaja: X
Vireille: 23.12.2005

Lausuntopyyntö

Akava ry on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa vuosilomalain (162/2005) 1 §:n tulkinnasta. Asiassa on erimielisyyttä siitä, onko kliinisen neurofysiologian erikoislääkäri, dosentti A tehnyt X:lle työtä työsuhteessa vai itsenäisenä yrittäjänä.

A on osallistunut 24.9.2003 X:n tarjouskilpailuun, joka koski neurofysiologisia tutkimuksia ja lausuntoja vuosille 2004-2006. A on tarjouksessaan ilmoittanut, että tarjotut ”tutkimusmäärät ja hinnat muodostavat palkkion, josta X suorittaa ennakonpidätyksen ja lakimääräiset sosiaaliturvamaksut”. Tarjouksen mukaan tutkimukset (lihassähkö- ja hermoratatutkimus sekä keskushermoston magneettistimulaatio) maksavat tarjouksen mukaan 40 euroa / tutkimus ja lausunnot (muun muassa aivosähkörekisteröinti, EEG-24-tuntia, unideprivaatio-EEG ja sensorinen herätevaste) 25 euroa / lausunto. A on todennut olevansa valmis suorittamaan tutkimuksia virka-aikana 1-3 kertaa viikossa, ja että tarjous on voimassa sillä ehdolla, että X myöntää A:lle sivutoimiluvan tarjouksessa mainittujen tehtävien hoitamiseen.

A on tehnyt työtä tarjouksensa ja sen pohjalta syntyneen suullisen sopimuksen perusteella X:n väestöntutkimuslaitoksen laboratoriotiloissa X:n tutkimuslaitteilla ja tarvikkeilla. X on järjestänyt A:lle tutkimusavustajan. A on tehnyt kaikki X:n tilaamat ENMG-tutkimukset tämän X:ään palvelussuhteessa olevan laboratoriohoitajan avustamana. A on antanut hoitajan tekemistä tutkimuksista lausunnon. A:lla ei ole vastaavana aikana ollut useita toimeksiantajia, vaan hän on työskennellyt päätoimissaan X:n palveluksessa. A on kirjoittanut tutkimuksista lausunnot X:n tietojärjestelmään, josta X on voinut seurata tutkimusten lopputuloksia ja etenemistä. A:n palkkakuitissa on ollut merkintä ”työsuhde” ja X on suorittanut palkkiosta ennakonpidätyksen ja maksanut työnantajan sosiaaliturva- ja eläkemaksut. X on ilmoittanut oikeussuhteen Valtiokonttorin valtion eläkerekisteriin.

Osapuolten käsitykset

Akava ry katsoo, että A toimii palvelussuhteessa eikä hän ole mieltänyt itseään itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi. A:lla ei ole ollut yrittäjäriskiä toimiessaan X:n tehtävässä. X:llä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus valvoa A:n työn tuloksia. A on raportoinut työn etenemisestä säännöllisesti, ja hän on toiminut kiinteästi yhteistyössä X:n edustajien kanssa. Sopimuksen syntyhetkellä molemmille osapuolille on ollut selvää, että X vastaa ennakonpidätyksistä ja sosiaaliturvamaksuista. Palkkalaskelmassa palvelussuhteen laaduksi on merkitty ”työsopimussuhde”.

Akava ry viittaa työlainsäädännön pakkosoveltuvuuden periaatteeseen ja toteaa, että sen mukaisesti merkitystä ei anneta sille, että sopimuksen osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että sopimussuhdetta ei ole pidettävä työsuhteena. Työsuhde on tunnistettava objektiivisesti havaittavissa olevista olosuhteista. Julkisista hankinnoista annetun lain mukaisella hankintamenettelyllä ei ole suoraa yhteyttä työsopimuslain tai vuosilomalain soveltamiseen.

X katsoo, että sopimussuhde on syntynyt tarjouskilpailun perusteella, eikä työsuhdetta ole syntynyt. Työntekijöitä ei rekrytoida tarjouskilpailun perusteella, vaan normaalin työnhakumenettelyn mukaisesti. A on tehnyt työtä toimeksiannon perusteella. X:n yksikkö, jossa A:n tekemät suoritteet tuotetaan, kuului kilpailutuksen aikaan vuonna 2003 X:ään. Kun kyseinen yksikkö siirtyi sen jälkeen X:n organisaatioon, hyväksyttiin X:ssä vuoden 2004 alussa jo aiemmin kilpailtu ostopalvelu. Neurofysiologian erikoislääkäripalveluiden saamiseksi järjestettiin julkisista hankinnoista annetun lain mukaan tarjouskilpailu, jossa tarjouspyynnöt lähetettiin kolmelle eri palvelujen tuottajalle: T:n neurlaboratoriolle, N-P:lle ja A:lle. Tarjouskilpailuun vastasivat T:n neurlaboratorio ja A. Tarjousta pyydettiin kaikista tarjouksen pyytäjän tutkimusvalikoimaan kuuluvista tutkimuksista siten, että tutkimukset ja lausunnot tehdään virka-aikana tarjouksen pyytäjän tiloissa ja välineillä 1-3 kertaa viikossa. Lihassähkö- ja hermoratatutkimus sekä keskushermoston magneettistimulaatio edellyttivät tarjouspyynnön mukaan lääkärin suoritusta ja lausuntoa. Muut tutkimukset olivat tarjouspyynnön mukaan alalle erikoistuneen hoitajan suorittamia ja näistä pyydettiin tarjousta ainoastaan lääkärin kirjoittamasta lausunnosta. Hintavertailussa A:n tarjous oli edullisempi ja näin palvelut sovittiin ostettavaksi A:lta.

A:lta on ostettu hankintalain periaatteiden mukaisesti valmiit työn tulokset, jotka hän tuottaa itsenäisesti. X ei puutu työn sisältöön, ja A on tehnyt työn ilman työnantajan johtoa ja valvontaa. A tuottaa suoritteet X:n tiloissa, koska lausuntojen ja tutkimusten tuottamisessa tarvitaan X:n väestöntutkimuslaboratorion asiakashallintaohjelmistoa. Tietosuojasyistä X ei halua luovuttaa näitä tietoja pois laitoksen hallinnasta. A:n palkkiosta tulee Valtiokonttorin ohjeiden mukaan toimittaa normaali ennakonpidätys ja maksaa lakimääräiset sosiaaliturva- ja eläkemaksut, vaikka kyseessä ei olekaan työsuhde. A:n palkkalaskelmassa oleva merkintä työsopimussuhteesta on pelkkä tekninen merkintä, joka johtuu palkkojen ja palkkioiden maksamisessa käytettävän Fortime-tietojärjestelmän teknisistä tulostusmäärittelyistä. Merkinnän poistaminen ei ole mahdollista. Valtionhallinnossa vaikiintuneen käytännön perusteella palkkioista ei makseta lomakorvauksia ja tätä linjaa X on noudattanut.

Perustelut:

1. Tausta

Asiassa on kysymys siitä, tuleeko klinisen neurofysiologian lääkärin A:n työhön X:llä soveltaa vuosilomalakia (162/2005). Vuosilomalain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön. A itse katsoo olevansa työsuhteessa, kun sitä vastoin X pitää A:n työtä ei-työsuhteisena toimeksiantona. Asiassa tuleekin tarkasteltavaksi – kuten yleensäkin vastaavatyypisissä tilanteissa – työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välinen rajanveto. Vuosilomalaissa tarkoitettun työsuhteen olemassaolo ratkaistaan työsopimuslain (55/2001) 1 §:n 1 momentissa säädetyn työsuhteen tunnusmerkistön täyttymisen perusteella. Työlainsäädännössä ei sitä vastoin ole itsenäisen yrittäjyyden tai itsenäisen ammatinharjoittajan määritelmää tai tunnusmerkistöä. Rajanveto työsuhteen ja viimeksi mainittujen työntekomuotojen välillä tehdään työsuhteen tunnusmerkistöön kohdistuvalla kokonaisarviointilla.

2. Hankintalain mukainen menettely ja sen merkitys

Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan (hankintalaki, 1505/1992) siinä säädettyjen hankintayksikköjen on noudatettava mainittua lakia kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi. Hankintalain 4 §:n mukaan hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Hallituksen esityksen (HE 154/1992) mukaan palvelujen hankinnan piiriin luetaan kaikentyyppiset palvelut. Työsuhteinen työ ei kuulu kilpailuttamisen piiriin. Työsopimukset on suljettu pois myös hankintadirektiivin (2004/18/EY) soveltamisalasta (16 art. e-kohta). Suomessa on vireillä hankintalainsäädännön uudistus, jossa yhteydessä julkisten hankintojen direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Hallituksen esitystä ei asiassa ole vielä annettu. Hankintalakityöryhmän muistiossa (KTM 36/2004) todetaan, että laissa säännellään vain hankintojen kilpailuttamisesta. Hankintasopimuksella tarkoitetaan muistion mukaan sopimusta, jolla hankinta tilataan ulkopuoliselta oikeussubjektilta, eikä lakia sovelleta kilpailutuksen jälkeiseen sopimuksentekoon.

Hankintalaki on siis menettelytapalaki, jonka tarkoituksena on turvata tervettä kilpailua eikä vaikuttaa tarjouskilpailun jälkeen syntyvän oikeussuhteen laatuun. Lainmukainen kilpailuttamisme-

nettely ei koske työsuhteista työtä, eikä työsuhteessa teetetäväksi päätetty työ kuulu kilpailutettavaksi. Hankintalain noudattamisesta huolimatta oikeussuhteen laatu ratkaistaan kuitenkin arvioimalla asianomaisen sopimustyyppin tunnusmerkkien täyttymistä tosiasiallisesti. Kilpailuttamisen jälkeen syntynyt oikeussuhde voi siten olla myös työsuhde riippumatta siitä, että tarkoituksena on alun perin ollut ostaa palvelu ja tästä syystä hankinta on kilpailutettu.

3. A:n työskentelyolosuhteet ja työsuhteen yksittäiset tunnusmerkit

Asiakirjojen perusteella A:n tosiasiallisista työskentelyolosuhteista saa niukahkon selvityksen. Seuraavaa on kuitenkin tullut esille. A on tehnyt X:n tiloissa asiantuntijatyönä tutkimuksia X:n henkilökuntaan kuuluvan hoitajan avustamana ja kirjoittanut lausuntoja hoitajan itsenäisesti tekemistä tutkimuksista. A työskentelee tehtävässä sivutoimisesti ja hänen päätoimensa on X:llä. Tehtäviä muille toimeksiantajille A:lla ei esitetyn selvityksen mukaan ole. A on kirjoittanut tutkimuksista lausunnot X:n tietojärjestelmään, josta X on voinut seurata tutkimusten lopputuloksia ja etenemistä.

X ja A ovat solmineet suullisen sopimuksen tarjouksen mukaisten tehtävien suorittamisesta. Työstä maksetaan kappalepalkka. Työsuhteelta sinänsä vaadittavat sopimus-, vastike- ja työn tekeminen toiselle –tunnusmerkit näyttävät täytyvän. A on antanut tarjouksen henkilökohtaisesti ja hän myös työskentelee henkilökohtaisesti. Työ on luonteeltaan sellaista, että se vaatii tekijältään tiettyä ammattitaitoa ja osaamista ja näin ollen työn suorittajan henkilökohtainen osaaminen ja ammattitaito ovat merkittävässä asemassa.

A:n työ vaikuttaa asiantuntijatyöltä, joka ei sisällöllisesti vaadi työnantajan konkreettista johtoa ja valvontaa eikä sisältöön kohdistuvasta johdosta ja valvonnasta ole mitään selvitystä. Työtä tehdään X:n tiloissa ja sen henkilökuntaan kuuluvan hoitajan avustamana, ja osittain hoitajan työtä seuraten ja siitä lausuntoja antaen. Tulokset A on kirjannut X:n tietojärjestelmään. X:n edustajat ovat siten tosiasiaa tietoisia A:n työskentelyn ajallisesta sijoittumisesta ja työskentelymäärästä. Tietoa saadaan myös tietojärjestelmään tehtyjen merkintöjen perusteella. Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että A tekee työtä X:n yleisen johdon ja valvonnan alaisena ja näin työsuhteen johto ja valvonta –tunnusmerkkikin täytyisi. Johto ja valvonta –tunnusmerkin täyttymisen ei voida katsoa edellyttävän työn sisällöllistä johtoa ja valvontaa. Toisaalta työn hyvin itsenäinen suoritustapa saattaa viitata muuhun kuin työsuhteeseen. Työsuhteelle ominaisen johdon ja valvonnan erottaminen muuhun oikeussuhteeseen liittyvästä johdosta ja valvonnasta saattaa olla hyvin vaikeaa, koska samantyyppisiä johto ja valvonta –toimia voi ilmetä niin työsuhteessa kuin muussakin työn tekoa

koskevassa oikeussuhteessa. Näin ollen muun muassa tästä syystä oikeussuhteen luonnetta ei voidakaan välttämättä ratkaista yksittäisiä työsuhteen tunnusmerkkejä tarkastelemalla, vaan työtä tekevän osapuolen oikeudellista asemaa on tarkasteltava kokonaisuutena ottaen huomioon oikeudellisten seikkojen ohella myös erilaisia sosiaalisia ja taloudellisia tekijöitä. Aikaisemmassa soveltamiskäytännössä (mm. TN 1246-89) työsuhteen johto ja valvonta –tunnusmerkin tarkastelun yhteydessä on otettu huomioon seikkoja, kuten työn luovuuden astetta ja oikeutta kieltäytyä työtehtävästä, joita sittemmin on pidetty ennemminkin työsuhteen kokonaisarviointissa huomioon otettavina tekijöinä. A:nkin kohdalla tulee tarkasteltavaksi hänen asemansa kokonaisuutena.

Työneuvosto on aiemmassa käytännössä tarkastellut lääkäreiden oikeussuhteen laatua (TN 1408-05, TN 1360-99 ja TN 1361-99). Näissä lausunnoissa on ollut kuitenkin kysymys pääosin vastaanotto-työtä tekevästä lääkäreistä, joiden toimenkuva poikkeaa nyt käsiteltävästä tapauksesta.

4. Kokonaisarviointia

Työlainsäädännön pakkosoveltuvuuden periaatteesta johtuen osapuolten omat näkemykset oikeussuhteen laadusta tai sopimuksessa olevat maininnat oikeussuhteen luonteesta eivät ole ratkaisevassa asemassa oikeussuhteen luonteen arvostelussa, vaan ratkaisu tulee tehdä tosiasiallisia työskentelyolosuhteita tarkastelemalla. Osapuolten omilla näkemyksillä ja tarkoituksella, joka ilmenee myös tosiasiallisesti työtä suoritettaessa, voi olla kuitenkin merkitystä kokonaisarviointissa, erityisesti mikäli nämä näkemykset ovat yhteneväiset. Työneuvosto on muun muassa lausunnossaan TN 1293-93 antanut painoarvoa sille, että osapuolet olivat sopimuksen otsikosta huolimatta mieltäneet oikeussuhteensa muuksi kuin työsuhteeksi ja he olivat toimineet usean vuoden ajan tämän käsityksen mukaan.

Nyt käsiteltävässä tapauksessa on tullut esille se, että osapuolilla on erilainen näkemys oikeussuhteen laadusta. Selvitystä ei ole kuitenkaan siitä, mitä asioista keskusteltiin sopimusta solmittaessa ja miten osapuolet ovat asemansa mieltäneet työskentelyn aikana. Sopimusta solmittaessa on tullut kuitenkin selkeästi esille se, että A ei ole ennakkoperintärekisteriin merkitty yrittäjä ja näin X:lle on syntynyt velvoite toimittaa A:n palkkiosta ennakonpidätys ja suorittaa työnantajan sosiaaliturva- ja eläkemaksut. A on tarjousta tehdessään ilmoittanut näistä maksuvelvoitteista ja asettanut ne tarjouksensa ehdoksi. A on tuonut esille myös sen, että hän tulee toimimaan tehtävässä sivutoimisesti. Näitä voitaisiin pitää osoituksina siitä, että A on mieltänyt työskentelynsä työsuhteiseksi. Osa A:n tar-

joamista hinnoista on myös tuntuvasti edullisempia kuin toisen tarjouksen antaneen osakeyhtiön antamat hinnat.

Tarjousta on pyydetty neurofysiologian alan tutkimuksista ja kliinisten lausuntojen antamisesta. Tarjouspyynnössä ei ole tuotu esille, millaisessa oikeussuhteessa tarjouksenpyytjä on ajatellut työtä tehtävän. Tarjousta on kuitenkin A:n lisäksi pyydetty yhteisöltä, joten tätä voitaisiin pitää viitteenä siitä, ettei tarjouksen pyytjä ole pitänyt työn suorittajan henkilöä tärkeänä, kunhan tekijällä vain on vaadittava pätevyys ja ammattitaito, ja että X on tavoitellut muuta oikeussuhdetta kuin työsuhdetta. X on myös suorittanut ennakonpidätyksen ja maksanut työnantajan sosiaaliturvamaksut, ja palvelussuhde on ilmoitettu eläkerekisteriin. Toisaalta X on tuonut esille, että sille syntyy mainitut velvoitteet joka tapauksessa lain perusteella. Tämä taas voisi viitata siihen, että kysymyksessä on oikeussuhteen laatuun vaikuttamaton muodollinen tekijä.

Vaikka A:n voitaisiin katsoa järjestetyn tarjouskilpailun perusteella ymmärtäneen, että asiassa tavoitellaan palvelun ostoa itsenäiseltä taholta eikä työsuhdetta, ei asiassa kuitenkaan sittemmin työskentelyn alettua ole tullut ilmi sellaisia seikkoja, jotka tukisivat tätä käsitystä. A on aloittanut työskentelynsä vuonna 2004. Koska kyse ei ole pitkäaikaisesta oikeussuhteesta, ei osapuolten välille ole voinutkaan syntyä sellaista käytäntöä, jota voitaisiin pitää osoituksena yhteisestä näkemyksestä oikeussuhteen luonteesta.

A on tehnyt työtä X:n tiloissa virka-aikana tiettyinä päivinä viikossa. Työtä on tehty X:n välineillä ja tarvikkeilla. Siitä, miten työn ajankohta on käytännössä määräytynyt, ei ole kuitenkaan selvitystä. Työn ajankohta ja paikka eivät ole olleet kuitenkaan A:n itsensä vapaasti määrättävissä. A:n apuna on ollut X:n hoitaja, joka on avustanut A:ta ja A on myös antanut lausuntoja hoitajan tekemistä tutkimuksista. Näin ollen hoitajan työskentelyn myötä voidaan katsoa, että X:llä on ollut tosiasiallinen tieto myös A:n työnteon ajankohdista. Sen, että työtä on X:n mukaan ollut pakko tehdä sen tiloissa tietoturvasyistä, ei voida katsoa vaikuttavan arviointiin. A:n tehtäväksi ovat ohjautuneet tietyt työtehtävät, joihin hän jo tarjouksensa perusteella on sitoutunut. Mitään kieltäytymisoikeutta tai valinnan mahdollisuutta suoritettavien tehtävien osalta hänellä ei ole esitetty olevan. A itse kertoo olleensa tiiviisti yhteistyössä X:n edustajien kanssa, mutta tarkempaa selvitystä tästä ei ole. A:n työ vaikuttaa luonteeltaan sellaiselta asiantuntijatyöltä, joka ei vaadi sisällöllistä ohjausta ja valvontaa. Siten työn ohjaus ja valvonta on kohdistunut työn ulkoisiin puitteisiin.

A:lla ei ole oman selvityksensä mukaan muita toimeksiantoja. Hän toimii X:n tehtävän ohella päätoimissaan Y:ssä. Hänen toiminnassaan ei tule esille sellaisia itsenäiselle yrittäjyydelle tunnusomaisia seikkoja, jotka liittyvät toiminnan yleisyyteen ja julkisuuteen, eikä hänellä ole myöskään mitään taloudellista riskiä toiminnassaan. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella A:n työtä on pidettävä työsuhteisena ja vuosilomalaki tulee siinä sovellettavaksi.

Sovelletut lainkohdat

Vuosilomalaki (162/2005) 1 § 1 mom.

Lausunto on yksimielinen. Lausunto perustuu puheenjohtaja Saloheimon, jäsenten Kangasperko, Posio, Äimälä, Virtanen, Rusanen, Ahonen, Kärkkäinen ja varajäsen Helteen mielipiteeseen.