

TAMPEREEN YLIOPISTO
Oikeustieteiden laitos

Virpi Hildén

VUOKRALÄÄKÄRIT JA KUNNALLINEN TERVEYDENHUOLTO

Pro gradu -tutkielma
Kunnallisoikeus
Tampere 2008

Tampereen yliopisto Oikeustieteiden laitos, kunnallisoikeus

Tekijä: HILDÉN, VIRPI
Tutkielman nimi: Vuokralääkärit ja kunnallinen terveydenhuolto
Pro gradu –tutkielma: XVIII + 101 sivua
Valmistumisaika: Kevät 2008

Kunnilla on kansalaisten perusoikeuksiin nojaava velvollisuus järjestää perusterveydenhuollon palvelut. Perusterveydenhuollon tehtävät ovat osa kunnan lakisääteistä kansanterveystyötä. Velvollisuus palveluiden järjestämisestä on ehdoton, mutta kunnat voivat päättää terveydenhuollon järjestämisen tavasta itse. Pääsääntöisesti kunnat toteuttavat perusterveydenhuollon tehtävät vielä omana toimintanaan tai kuntayhtymän kautta. Tällöin toiminta tulee järjestää terveyskeskuksessa. Ongelmaksi perusterveydenhuollon järjestämisessä on viime vuosina muodostunut yhä kasvava pula terveyskeskuslääkäreistä. Kunnallinen terveydenhuolto on jatkuvan muutoksen kohteena, ja sen vuoksi mahdollisuus toimintojen joustavaan järjestelemiseen on kunnille erittäin tärkeä. Lääkäreiden ja lääketieteen opiskelijoiden käyttäminen henkilöstövuokrausyritysten kautta on ollut nopea keino saada terveyskeskuksiin lääkäreitä. Tutkielmassa tarkastellaan voimassaolevan lainsäädännön avulla, onko vuokralääkäreiden käyttäminen terveydenhuollossa kunnan toiminnan kannalta joustavaa ja tarkoituksenmukaista.

Keskeisin tutkimuskysymys on, onko vuokralääkäreiden käyttäminen terveyskeskuslääkärin tehtävissä kunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Kysymystä tarkastellaan sen perusteella, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia osapuolilla on riippuen siitä, onko terveyskeskuslääkäri tai lääketieteen opiskelija palvelussuhteessa kuntaan vai henkilöstövuokrausyritykseen. Tämän kysymyksen kautta saadaan vastaus siihen, kumpi palvelussuhdemuoto on kunnille toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta suositeltavampi. Tutkimuskysymystä selvitetään voimassaolevan lainsäädännön systematisoinnin ja tulkinnan avulla. Tutkimuksesta selviää, vaikuttaako terveyskeskuslääkärin työsuhdemuoto kunnan tarkoituksenmukaiseen toimintaan.

Tutkimus on lainopillinen ja sen näkökulma on kuntalähtöinen. Tutkimuskysymyksiä selvitetään voimassaolevan lainsäädännön avulla. Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että osapuolten

oikeussuhteet muuttuvat huomattavasti, kun terveyskeskuslääkäri toimii henkilöstövuokrausyrityksen työntekijänä. Tästä seuraa se, että osapuolten oikeudet ja velvollisuudet eivät ole samat kuin perinteisessä työsuhdemuodossa. Johtopäätöksenä todetaan, että kunnallisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempaa on voimassa olevan lainsäädännön ja siitä johtuvan oikeustilan perusteella käyttää kuntaan palvelussuhteessa olevia lääkäreitä. Tutkimuksessa esitetään myös, ettei lääketieteen opiskelijoita tule käyttää terveyskeskuksissa elleivät he ole palvelussuhteessa kuntaan, tai ellei vastuiden jakaantumista sovita esitetyllä tavalla.

Avainsanat: kunnallinen terveydenhuolto, virkasuhde, työsopimussuhde, julkinen valta, oikeudet ja velvollisuudet, direktio-oikeus, vuokralääkäri, terveyskeskuslääkäri, lääketieteen opiskelija

Sisällys

Lähteet.....	VI
Oikeuskäytäntö sekä lainvalvojen ratkaisut ja kannanotot	XV
Lyhenteet.....	XVII
1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimusaiheen esittely	1
1.2. Tutkimusongelman asettaminen ja rajaaminen	2
1.3. Keskeisten käsitteiden määrittely.....	4
2. KUNTA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄJÄNÄ.....	5
2.1. Kunnan järjestämismääräykset perusterveydenhuollossa.....	5
2.2. Perusterveydenhuollon järjestämisen muodot	10
2.3. Ohjaus ja valvonta.....	12
2.4. Terveystieteiden yhteys kunnalliseen itsehallintoon.....	17
2.5. Lääkärin ammattivaatimukset	19
2.5.1. Laillistettu ja luvan saanut ammattihenkilö	19
2.5.2. Lääketieteen opiskelijoiden käyttäminen terveystieteiden keskuksen lääkärin tehtävissä.....	21
2.5.3. Lääkärin ammattivaatimukset.....	24
2.5.4. Ohjaus ja valvonta.....	25
2.6. Palvelussuhteet.....	26
2.6.1. Virka- ja työsuhteen määräytymisperusteet.....	26
2.6.2. Virka- ja työsuhteen keskeiset erot.....	28
3. KUNTA TERVEYDENHUOLLON LÄÄKÄRIN TYÖNANTAJANA.....	31
3.1. Viran perustaminen	31
3.2. Palvelussuhteen kesto	32
3.2.1. Määräytymisperusteet	32
3.3. Virkaan nimittäminen ja työsuhteen ottaminen.....	38
3.3.1. Yleiset kelpoisuusvaatimukset.....	38
3.3.2. Muut työhönottomenettelyä koskevat säännökset	43
3.4. Virka- ja työsuhteen ehtojen määräytyminen	45
3.4.1. Kunnallinen virka- ja työehtosopimus ja lääkärisopimus.....	45
3.4.2. Paikallinen sopimus	47
3.4.3. Lakiin perustuvat ehdot.....	49
3.5. Kunnan oikeudet ja velvollisuudet työnantajana	50
3.5.1. Päätöksen tekeminen palvelussuhteeseen ottamisesta	50
3.5.2. Palvelussuhteen aikaiset työnantajan velvollisuudet	51
3.5.3. Työnantajan direktio-oikeus	56
3.6. Lääkärin oikeudet ja velvollisuudet	58
3.6.1. Viranhaltijan ja työsuhteen työntekijän oikeudet.....	58
3.6.2. Viranhaltijan ja työsuhteen työntekijän velvollisuudet.....	61
3.6.3. Lääkärin yleiset ja erityiset oikeudet ja velvollisuudet.....	63
4. HENKILÖSTÖVUOKRAUSYRITYS TYÖNANTAJANA.....	67
4.1. Henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan velvollisuudet	67
4.1.1. Velvollisuuksien jakaantuminen ennen työsuhteen alkua	67
4.1.2. Direktio-oikeuden siirtyminen	71

4.2.	Vuokratyösuhteeseen ottaminen ja työsuhteen ehdot	73
4.2.1.	Työsuhteen kesto.....	73
4.2.2.	Vuokralääkärin työehtojen määräytyminen	76
4.3.	Työnantajan ja kunnan velvollisuudet työsuhteen aikana.....	78
4.4.	Lääkärin oikeudet ja velvollisuudet	85
4.5.	Henkilöstövuokrausyrityksen valvonta ja ohjaus	87
5.	TERVEYSKESKUSLÄÄKÄRIN PALVELUSSUHDEMUOTOJEN TARKASTELU...	89
5.1.	Palvelussuhdemuotoihin liittyvät keskeiset huomiot.....	89
5.2.	Terveyskeskuslääkärin työn järjestämiseen liittyvät ehdotukset	97
6.	LOPUKSI.....	100

Lähteet

Anttila, Outi: Määräaikaisen palvelussuhteen ja tasa-arvolain mukainen välillisen syrjinnän kieltö. Lakimies 1/2006.

Autti, Taina: Opiskelijoiden sijaisuusvaatimukset tiukkenevat. Suomen Lääkärilehti 10/2008.

Back, Jorma: Yrittäjyys perusterveydenhuollossa. Helsinki 2004.

Halila, Hannu: Kandisijaiset ja työpaikat joutumassa vaikeuksiin kesän kynnyksellä. Suomen Lääkärilehti 11/2007.

Halila, Hannu: Lääkärien laillistamiskäytännön selkiytyminen on näköpiirissä. Suomen Lääkärilehti 24/2007.

Halila, Hannu: Opiskelijoiden sijaisuuksista annettu asetusmuutos astui nyt voimaan. Suomen Lääkärilehti 40/2005.

Harjula, Heikki–Prättälä, Kari: Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2004

HaVM 31/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HaVM 8/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 216/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 63/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 9 ja 14 §:n muuttamisesta.

HE 103/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 155/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

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

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 45/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisen eläkelain muuttamisesta ja laiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 34 §:n muuttamisesta.

HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidtolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 195/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 154/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Terveysturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 114/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 235/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta.

HE 236/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 22/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 125/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 13 luvun 11 §:n sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

Helenius, Antti: Sosiaali- ja terveystalvelujen yksityistäminen kunnassa. Oikeudellinen sääntely, laatu ja valvonta. Pro gradu -tutkielma. Tampere 2006.

Henkilöstöpalveluyritysten Liito: Henkilöstöpalveluyritysten liiketoiminta
http://www.ek.fi/henkilostopalvelujen_liitto/liiton_toiminta/henkilostopalveluyritysten_liiketoiminta.php (18.1.2008)

Henkilöstöpalveluyritysten Liito: Yleiset sopimusehdot 2006
http://www.hpl.fi/henkilostopalvelujen_liitto/liitetiedostot/HPL_YSE_2006.pdf (24.4.2008)

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

Heuru, Kauko–Mennola, Erkki–Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

Hirvonen, Kalervo–Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

Huhtanen, Raija: Nykyiset subjektiiviset oikeudet ja niiden tausta. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.): Hyvinvointioikeus, s. 23–45. Jyväskylä 1993.

Husa, Jaakko–Mutanen, Anu–Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001.

Hämäläinen, Hanna–Räisänen, Heikki–Tuomaala, Mika: Vuokrausyritysten paikkailmoitukset julkisessa työnvälityksessä vuonna 2006. Työministeriö 5/2007.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Kairinen, Martti–Uhmavaara, Heikki–Murto, Jari–Tala, Jyrki–Laitinen, Ahti–Melin, Harri–Ihalainen, Elisa–Snellman, Mira: Paikallisen sopimisen tutkimuksen tutkimustiedote. Turku 2008.

Kairinen, Martti: Direktio-oikeuden käsitteestä. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja. Juhlajulkaisu Antti Johannes Suviranta. Helsinki 1983.

Kairinen, Martti: Työoikeus perusteluineen. Raisio 2004.

Kairinen, Martti: Työvoiman vuokraus ja työoikeudellinen konstruktio. Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja Helsinki 1987.

Kattelus, Mervi: Terveyspalvelut. Teoksessa Jouko Narikka (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä, s. 259–280, 288–301.

Kauppinen, Timo: Suomen työmarkkinamalli. Helsinki 2005.

Kiiskinen, Urpo–Vehko, Tuulikki–Matikainen, Kristiina–Natunen, Sanna–Aromaa, Arpo: Terveysten edistämisen mahdollisuudet. Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus. Helsinki 2008. STM.

Koivula, Liisa: Kandin kannattaa valita kesätyö harkiten. Suomen Lääkärilehden uutisia 12.1.2006.

Koskinen, Seppo–Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2005.

Koskinen, Seppo–Ullakonoja, Vesa: Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki 2005.

Kulla, Heikki: Virantäyttö. Helsinki 1991.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 11/2004.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 16/2007.

Kuntatyönantaja 5/2004.

Kuntatyönantaja 1/2008.

Kuntatyönantajan palkkausopas. Kuntatyönantaja 2/2004.

LA 50/2007 vp. Lakialoite laiksi vuokratyöntekijöiden oikeuksista.

Laaksonen, Jyrki Y.J.: Kuntatyönantajien edustajien näkemyksiä määräaikaisestä työstä kunnissa. Työministeriö. Helsinki 2002.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Terveystieteiden juridiikka. Helsinki 2004.

Lång, K. J.: Subjektiiiset oikeudet, perusoikeudet ja niiden vaikutus TSS-oikeuksiin. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.): Hyvinvointioikeus, s. 83–99. Jyväskylä 1993.

Länsi-Suomen lääninhallitus: Peruspalvelut Länsi-Suomen läänissä 2006. Julkaisu 1/2007.

Lääkärikysely 2005 <http://www.laakariliitto.fi/files/laakarikysely2005.pdf> (4.2.2008)

Lääkärikysely 2007 <http://www.laakariliitto.fi/files/laakarikysely2007.pdf> (10.3.2008)

Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalveluiden tilasta 2006. Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2007.

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0FB82B8985827C50C22572EC002C24FF/\\$file/312007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/0FB82B8985827C50C22572EC002C24FF/$file/312007.pdf) (17.4.2008)

Matti Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmat.

MedOne Nyt 2/2006.

Mikkola, Hennamari–Klaus, Jan (toim.): Terveystaloustiede 2004 (12.3.2008)

<http://www.lepe.ee/vvfiles/c/c29e0e87895858ee6de8f2c7650f3131.pdf>

Mikkola, Hennamari–Mattila, Inka: Lääkäripalvelujen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen Ruotsissa ja Britanniassa. Teoksessa Fredriksson, Sami–Martikainen, Tuomo (toim.): Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Vammala 2006.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäkinen, Eija: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä 2000.

Mäkitalo-Keinonen, Tiina–Virtanen, Pekka–Saloniemi, Antti–Vänskä, Jukka–Parmanne, Piitu: Vuokralääkärit – keitä he ovat? Suomen Lääkärilehti 48/2005.

Määräaikaista työsuhteita selvittävän työryhmän raportti. Työministeriö 2007.

Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen lainsäädäntö käytännössä. Pieksämäki 2001.

Narikka, Jouko: Viranomaisjärjestelmä ja palveluiden järjestäminen. Teoksessa Jouko Narikka (toim.): Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen lainsäädäntö käytännössä, s. 56–121. Pieksämäki 2001.

Norros, Olli: Vastuu vuokratyöntekijän aiheuttamasta vahingosta. Lakimies 4/2007.

Nummela, Juhani–Ryynänen, Aimo: Kansalainen ja uusi hallinto. Jyväskylä 1996.

Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Stakes, Helsinki 2006.

Paikallinen sopiminen kunta-alalla. Opas kunnallisille esimiehille. Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002.

Palola, Jorma: Työvoiman vuokrauksesta. Defensor Legis 7–8/1986.

Palonen, Reima–Nio, Asko, Mustajoki, Pertti: Potilas- ja lääkevahingot. Korvaaminen ja ennaltaehkäisy. Helsinki 2005.

Palukka, Hannele–Tiilikka, Tiina: Vuokratyöntekijänä hyvinvointipalvelurakenteen murroksessa. Loppuraportti. Tampere 2007.

http://www.uta.fi/laitokset/sosio/tutkimus/vuokratyo_loppuraportti06_11_07.pdf (20.3.2008)

Parmanne, Piitu: Terveyskeskusten lääkäritilanne 3.10.2007. Suomen Lääkäriliitto 2007.

<http://www.laakariliitto.fi/files/tklaakaritilanne07.ppt> (10.3.2008)

Patronen, Katja. Suomen Lääkärilehti 30–32/2005.

Pekkarinen, Taito: Vuokratandinko vahinko- ketä heitetään ensimmäisellä kivellä? Suomen Lääkärilehti 8/2007.

Pekkanen, Raimo: Työntekijän siirtämisestä toisen käytettäväksi. Lakimies 1968.

Pekurinen, Markku–Mikkola, Hennamari–Tuominen, Ulla (toim): Hoitotakuun talous. Hoitotakuun vaikutus terveydenhuollon menoihin, toimintaan ja sairaskorvauksiin. Helsinki 2008. (Stakes, raportteja 5/2008)

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Piiroinen, Sirpa. MedOne OY henkilöstöpäällikkö. Sähköpostitiedustelu 29.4.2008.

Pohjola, Teuvo–Husa, Jaakko(toim): TSS-oikeudet: taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Joensuu 1997.

Potilasvakuutuskeskus tiedottaa 3/2005.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.

Ryynänen, Aimo: Kuntiin kohdistettavan valtionvalvonnan oikeutus. Teoksessa Aimo Ryynänen (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon, s. 98–115.

Ryynänen, Aimo: Subjekttiivisten oikeuksien soveltuvuus lähinnä kunnallisen itsehallinnon kannalta tarkasteltuna. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.): Hyvinvointioikeus, s. 47–64. Jyväskylä 1993.

Saarinen, Mauri: Pätkätyöt. Työnantajan ja palkansaajan opas. Helsinki 2005.

Saarinen, Mauri: Työsuhteen pelisäännöt. Helsinki 2007.

Sariola, Suvi: Huolestuneet kandidit varmistelevat taustatukiaan kesätöissä. Suomen Lääkärilehti 14/2008.

Sariola, Suvi: Lakiesitys tiukentaa opiskelijoiden pääsyä terveyskeskustyöhön. Suomen Lääkärilehti 4/2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Kuntatiedote 8/2006
<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/documents/7523/index.htm> (2.3.2008)

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 28.1.2008 Valtioneuvoston asetuksesta terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun asetuksen muuttamisesta.
<http://www.vn.fi/public/downloadAttachment?oid=221296> (12.4.2008)

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry: Sosiaalibarometri 2007. Helsinki 2007.

Statens Offentliga Utredningar: Hälso- och sjukvården. *SOU (2007:12)*
http://www.sou.gov.se/ansvar/pdf/SOU%202007_12.pdf (10.4.2008)

STM tiedote 47/2008.

Suomen Kuntaliitto: Perusoikeudet, kunta ja valtion ohjaus. Suomen Kuntaliiton tavoitteet lainsäädännön kehittämiseksi. 2000.

Suomen Kuntaliitto: Kunta- ja palvelurakennemuutos. 19.10.2006.
<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;55264;55275;82183;100320;110912&field=FileAttachment&version=3> (3.4.2008)

Suomen Lääkäriliiton tiedote 4.5.2001
http://www.laakariliitto.fi/uutiset/tiedote.html?opcode=show/news_id=545/news_db=web_sl12005/type=2 (14.4.2008)

Suomen lääkäriliitto: Lääkärityön termit suomi-ruotsi.
http://www.laakariliitto.fi/files/2007/termit_suomi_ruotsi.pdf (20.3.2008).

Suomen Medisiinariliitto, Tiedote SML:n jäsenistölle 8.11.2007.
<http://www.suomenmedisiinariliitto.fi/julkilausumat.php> (7.4.2008)

Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2003.

Sädevirta, Markus: Määräaikaiset työsuhteet ja työvoiman vuokraus. Vantaa 2002.

Taavitsainen, Virpi. Työmarkkina-asiamies, Kunnallinen työmarkkinalaitos. Sähköpostitiedustelu 14.4.2008.

TEO tiedottaa 4/2005.

TEO toimintakertomus 2006.

<http://www.teo.fi/SiteCollectionDocuments/toimintakertomus2006.pdf> (13.4.2008)

TEO: Opiskelija ”vuokralääkärinä” päivystyspisteessä.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;63;375;114584;116811;119328;119339&field=FileAttachment&version=2> (6.4.2008)

Terveyden edistämisen politiikkaohjelma.

<http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/terveys/ohjelman-sisaeltoe/fi.pdf> (20.8.2008)

Terveyskeskusten lääkärintyön selvitystyöryhmän loppuraportti. Suomen Lääkäriliitto 30.4.2004.

Tiitinen, Kari-Pekka–Kröger, Tarja: Työsopimuslaki. Helsinki 2002.

Tuori, Kaarlo: Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöstrategiat. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.): Hyvinvointioikeus, s. 121–137. Jyväskylä 1993.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.

Uhmavaara, Heikki: Paikallinen sopiminen kuntasektorilla. Teoksessa Heikki Uhmavaara–Martti Kairinen–Jukka Niemelä (toim.): Paikallinen sopiminen työelämässä. Turun yliopisto 2000.

Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

Uotila, Eija: Terveyskeskuksessa työskentelevien työn järjestäminen, toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2004.

Valkonen, Mika: Työsuhteen ehdon yksipuolinen muuttaminen. Defensor Legis 1/1997.

Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. STM julkaisuja 4:2001. <http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/terveys/terveys2015.pdf> (20.4.2008)

Valtioneuvoston päätös eräistä työsuojeluvaatimuksista vuokratyössä (782/1997).

Viitala, Riitta–Mäkipelkola, Jutta: Työntekijä vuokrattuna. Vuokratyövoiman käytön vaikutuksia työyhteisössä. Työpoliittinen tutkimus. Työministeriö 2005.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö. Työministeriö 2007.

Vänskä, Jukka–Hyppölä–Harri, Halila–Hannu, Virjo, Irma–Mattila, Kari–Kumpusalo, Esko–Kujala, Santero–Isokoski, Mauri: Lääkäri 2003. STM julkaisuja 2005:9. <http://www.laakariliitto.fi/files/laakari2003.pdf> (25.4.2008)

Wilén, Susanna: Suomen Lääkärilehti 41/2005.

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) SopS 19/1990, 63/1999.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja SopS 66/1991.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/88/EY), annettu 4. päivänä marraskuuta 2003, tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2005/36/EY), annettu 7. päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta.

Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 44/1991.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

ILO:n yleissopimus (n:o 111), joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää SopS 63/1970.

ILO:n yleissopimus nro 181 yksityisistä työvälistöimistöistä.

Kansainvälinen yleissopimus taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. SopS 6/1976.

Komission 20.3.2002 esittämä ehdotus (KOM(2002)149 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työehdoista.

Komission 28.11.2002 muutettu ehdotus (KOM(2002) 701 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työehdoista.

Neuvoston direktiivi (1999/70/EY), annettu 28. päivänä kesäkuuta 1999, Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta.

Neuvoston direktiivi (76/207/ETY), annettu 9. päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa.

Neuvoston direktiivi (93/16/ETY), annettu 5. päivänä huhtikuuta 1993, lääkäreiden vapaan liikkuvuuden sekä heidän tutkintotodistustensa, todistustensa ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojensa vastavuoroisen tunnustamisen helpottamisesta

Neuvoston direktiivi (97/81/EY), annettu 15. päivänä joulukuuta 1997, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirja SopS 1/1956.

Oikeuskäytäntö sekä lainvalvojien ratkaisut ja kannanotot

Eoa 17.12.1979 (Dnro 519, 1830 ja 2001/78)

Eoa 4.6.2003 (Dnro 1452/401)

Eoa 22.4.2003 (Dnro 843/4/01)

Eoak 11.10.2004 (Dnro 1721/4/03)

Eoa 29.9.2005 (Dnro 77/4/04)

Eoak 16.5.2006 (Dnro 959/2004)

Eoah 31.10.2007 (Dnro 1202/4/2007)

Eoak 19.12.2007 (Dnro 1050/4/06)

Eoa 31.1.2008 (Dnro 1147/2/04)

Lääninhallitus 11.2.2005 (LSLH-2004-9732/So-38 / LSLH-2004-9948/So-38)

TEO 18.9.2002 (Dnro 131/48/300/01)

TEO 26.9.2002 (Dnro 1939/47/600/99 ja 667/48/300/00)

TEO 2.11.2005 (Dnro 1619/47/100/05)

TEO 24.2.2005 (Dnro 536/47/100/03)

TEO 21.2.2005 (Dnro 8000/00/002/05)

TEO 25.1.2007 (Dnro 1315/48/100/05)

TEO 3.4.2007 (Dnrot 655/47/100/05 ja 656/47/100/05)

TEO 8.6.2007 (Dnro 128/10/100/07)

KKO:1982-II-96

KKO:1986-II-52

KKO:1992:166

KKO:1993:70

KKO:1995:13

KKO:1995:14

KKO:1995:103

KKO:1995:159

KKO:1996:105

KKO:2005:135

KHO:1989-A-34

KHO:1995-A-28

KHO 2000:63

KHO 2002:61

KHO:2002:43

KHO:2002:21

KHO:2004:42

KHO:2005:44

Helsingin HAO 28.3.2002 (Dnro 04080/01/2300)

Helsingin HO 16.9.2004 S 03/490

TN 1182-85

TN 1246-89

TN 1360-99

TN 1361-99

TN 1368-2000
TN 1411-06
TT 2003:13

Lyhenteet

Ammattihenkilölaki	Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994
DL	Defensor legis
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
ETA	Euroopan talousalue
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
ILO	International Labour Organization, Kansainvälinen Työjärjestö
KansanterveysL	Kansanterveyslaki 66/1976
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KvesL	Kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970
KVTES	Kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus
LA	Lakialoite
LM	Lakimies
LS	Kunnallinen lääkärien virkaehtosopimus
Lääkärisopimus	Kunnallinen lääkärien virkaehtosopimus
Oikeustoimilaki 228/1928	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
Potilaslaki	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
RL	Rikoslaki 39/1889
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 733/1992
TAL	Työaikalaki 605/1996
TehtL	Työehtosopimuslaki 436/1946
TEO	Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
TeoL	Laki terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta 1074/1992
Tilajavastuulaki	Laki tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta

	ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006
TN	Työneuvosto
TSL	Työsopimuslaki 55/2001
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TT	Työtuomioistuin
TturvaL	työturvallisuuslaki 738/2002
TVP	Valtioneuvoston päätös eräistä työsuojeluvaatimuksista vuokratyössä 782/1997
RL	Rikoslaki 39/1889
VahL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
VNp	Valtioneuvoston päätös
VLL	Vuosilomalaki 162/2005
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YksTL	Laki yksityisyydensuojasta työelämässä 759/2004

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaiheen esittely

Kunnat hoitavat asukkaidensa elämänpiiriin kuuluvat keskeiset tehtävät ja huolehtivat muun muassa peruspalveluiden järjestämisestä. Kuntien tehtäväkenttä on kaksijakoinen, sillä ne hoitavat tehtäviään sekä vapaaehtoisesti että niille lakisääteisesti määrättyinä. Lakisääteiset tehtävät perustuvat pääasiassa kuntien asukkaiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Kunnilla on kansanterveyslaissa (66/1976, kansanterveysL) säädetty velvollisuus järjestää asukkaidensa terveydenhuolto ja sairaanhoito. Tämä velvollisuus perustuu Suomen perustuslain (731/1999, PL) mukaiseen perusoikeuteen (19.3 §), jolla turvataan väestölle riittävät terveyspalvelut.

Kunnan terveydenhuollon järjestämisvastuu ei tarkoita, että kuntien tulisi tuottaa nämä palvelut itse, vaan niillä on laaja mahdollisuus päättää järjestämisen toteuttamistavasta itse. Pääsääntöisesti kunnat toteuttavat perusterveydenhuollon tehtävät vielä omana toimintanaan, jolloin kunnalla tulee kansanterveysL 15.1 §:n mukaan olla toimintoja varten terveyskeskus. Ongelmaksi perusterveydenhuollon järjestämisessä on viime vuosina muodostunut yhä kasvava pula terveyskeskuslääkäreistä¹. Lääkärivajeen syyksi on sanottu muun muassa se, ettei terveyskeskuslääkärin työtä pidetä lääkäreiden keskuudessa arvostettavana eikä palkkaukseltaan kilpailukykyisenä verrattuna yksityisvastaanottojen tarjoamiin työsuhte-etuihin². Tämän vuoksi kunnat ovat yhä enenevässä määrin alkaneet järjestää terveydenhuollon tehtäviä myös uusien palvelun tuottamisen muotojen kautta. Uutena mutta myös paljon keskustelua herättävänä ilmiönä Suomeen on 2000-luvulla syntynyt terveyskeskuksille lääkäri- ja hoitohenkilöstöä vuokraavia yrityksiä³.

Vuokralääkäreiden käyttö on kunnille tehokas ja joskus ainoakin tapa saada lääkäri työvoimaa terveyskeskuksiin. Lääkärit taas kokevat vuokratyön joustavana ja yksilöllisenä työsuhtemuotona⁴. Kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta tärkeää on, onko vuokralääkäreiden käyttäminen terveyskeskuslääkärin tehtävissä myös kunnille joustava työsuhteen muoto. Työnantajalla on oikeus työntekijöidensä työn johtamiseen ja valvontaan sekä työn järjestämiseen. Tämä mahdollistaa sen, että toiminta voidaan sopeuttaa ja tarpeen mukaan muuttaa. Kunnallinen terveydenhuolto on jatkuvan muutoksen kohteena, ja sen vuoksi

¹ Parmanne: Terveyskeskusten lääkäritilanne 3.10.2007.

² Mäkitalo-Keinonen ym. Suomen Lääkärilehti 48/2005, 5007–5010.

³ Mikkola-Klaus 2004, 10.

⁴ Palukka-Tiilikka 2007, 8–10, 21–24.

mahdollisuus toimintojen joustavaa järjestelemiseen on kunnille erittäin tärkeä. Lääkäreiden ja lääketieteen opiskelijoiden toimiminen henkilöstövuokrauksen kautta tuo normaaliin työnantaja-työntekijäsuhteeseen mukaan kolmannen osapuolen. Työn käyttäjänä kunnille siirtyy osa henkilöstövuokrausyrityksen työntekijänä toimivan lääkärin työnjohto- ja valvontaoikeudesta. Tämän oikeuden täsmällinen sisältö määrittää kunnan toimivaltuuden terveyskeskuslääkärin työn järjestelemisestä.

Oikeussuhteet muuttuvat huomattavasti jos terveyskeskuslääkäri ei ole palvelussuhteessa kuntaan. Kun terveyskeskuslääkäri toimii henkilöstövuokrausyrityksen työntekijänä, kunnalla ei ole mitään sopimussuhdetta lääkäriin. Heillä voi kuitenkin olla oikeuksia ja velvollisuuksia toisiaan kohtaan. Se mitä oikeudet ja velvollisuudet pitävät sisällään, voi joko helpottaa tai vaikeuttaa kunnan toiminnan järjestämistä. Vuokralääkäreiden käyttäminen voi olla kunnalle hyvä väline selviytyä sille säädetyn palvelun järjestämisestä mikäli se osoittautuu terveyskeskustyössä joustavaksi ja siten myös tarkoituksenmukaiseksi palvelussuhdemuodoksi.

1.2. Tutkimusongelman asettaminen ja rajaaminen

Tutkielmani käsittelee sitä, mikä on kunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisin käytettävissä oleva palvelussuhdemuoto terveyskeskuslääkäripalveluiden järjestämiseen. Tutkimuskysymykseni on, miten eri palvelussuhdemuodot vaikuttavat kunnan mahdollisuuksiin järjestää lakisääteiset terveyskeskuslääkäripalvelunsa tarkoituksenmukaisesti. Tutkimuskysymys selviää systematisoimalla ja tulkitsemalla työnantajan ja työntekijän välisten oikeuksien ja velvollisuuksien sisältö. Selvitän tutkielmassani, miten kunnan mahdollisuus järjestää terveyskeskuslääkäripalvelut eroaa oikeudellisesti sen perusteella, onko terveyskeskuslääkäri palvelussuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään, tai toisaalta, henkilöstövuokrausyritykseen. Vertaan tutkimiani palvelussuhdemuotoja terveyskeskuslääkärin työn järjestämisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta ja esitän vertailun perusteella ehdotukseni siitä, miten näitä malleja tulisi terveydenhuollossa soveltaa. Esitän tutkimukseni tuloksena, kumpi palvelussuhdemalli on kunnille toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta suositeltavampi. Tutkielman tuloksia voidaan hyödyntää selkiyttämään uuden vuokralääkärimallin mukanaan tuomia oikeudellisia muutoksia.

Tutkielmani aluksi systematisoin ja tulkitsen ne säädökset, jotka määrittävät kunnan velvollisuuden perusterveydenhuollon järjestämisestä ja järjestämisen keinoista. Tämän jälkeen tutkin osapuolten oikeudet ja velvollisuudet tilanteessa, jossa kunta järjestää perusterveydenhuollon palvelut itse tai kuntayhtymän kautta, ja terveyskeskuslääkärinä työskentelevä henkilö on palvelussuhteessa

kuntaan. Sen jälkeen tutkin velvollisuuksien ja oikeuksien jakaantumisen tilanteessa, jossa terveyskeskuslääkäri on työsuhteessa henkilöstövuokrausyritykseen ja kunta on hänen työnsä käyttäjä. Systematisoin täten perinteisen työsuhdemallin ja uuden vuokralääkärimallin väliset oikeudelliset erot. Tutkin myös miten eri osapuolten toimintaa ohjataan ja valvotaan eri tahojen toimesta.

Näkökulmani on kuntalähtöinen. Rajaan tutkimukseni siten, että tarkastelen ainoastaan kunnan omana tuotantona, tai kuntayhtymän kautta järjestettyä terveydenhuoltoa ja rajaan siten pois kunnan organisaation ulkopuolisten palvelukokonaisuuksien tuotannon, kuten toimintojen ulkoistamisen. En myöskään käsittele lääkäreiden vuokraamisen vaikutuksia kunnallistalouteen tai palveluntuottajien kilpailuttamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Keskityn kunnan perusterveydenhuollon tehtäviin, ja rajaan käsittelyn ulkopuolelle terveydenhuollon sektoriin läheisesti kytkeytyvät kunnan lakisääteiset kansanterveystyön tehtävät sosiaalihuollon alalla ja erikoissairaanhoidossa. En käsittele vuokralääkäreiden käyttämiseen ja potilaiden oikeuksiin kytkeytyvää problematiikkaa.

Tutkimukseni on luonteeltaan lainopillinen.⁵ Pääasiallisina lähteinäni käytän voimassa olevaa lainsäädäntöä, sen esitöitä ja oikeuskirjallisuutta, oikeuskäytäntöä ja aiheesta jo olemassa olevia tutkimuksia. Tutkimuksessani on näkökulmia moneen eri oikeudenalaan. Kunnan velvollisuuteen palvelun järjestämisestä liittyy kunnallis- ja hallinto-oikeudellista tarkastelua. Työnantajan ja työntekijän suhteen hahmottamiseen liittyy työ- ja virkamiesoikeudellista tarkastelua. Terveydenhuollon ammattitoiminta taas liittyy sosiaali- ja terveydenhuolto-oikeuden alaan.⁶ Koska keskityn nimenomaan kunnan toimintakokonaisuuteen terveydenhuollon alalla, voidaan tutkimus katsoa paitsi kunnallisoikeudelliseksi myös nimenomaan kunnallistutkimukseksi⁷.

⁵ Husa ym. 2001, 13.

⁶ Tuori 2004, 3 ja 23–26, Lohiniva–Kerkelä 2004, 18–19.

⁷ Husa ym. 2001, 9.

1.3. Keskeisten käsitteiden määrittely

Työntekijä

Tässä tutkimuksessa työntekijällä tarkoitetaan samaa kuin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Sen 3 §:n mukaan työntekijäksi kutsutaan sitä, joka sopimuksessa sitoutuu tekemään toiselle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan taikka on virkasuhteessa tai muussa siihen verrattavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön. Työntekijä voi siis olla työsopimussuhteessa tai virkasuhteessa työnantajaansa.

Työnantaja

Ennakkoperintälain (1118/1996) 14 §:n mukaan työnantajaksi kutsutaan sitä, jonka lukuun tehdystä työstä palkka maksetaan. Tässä tutkimuksessa työnantajalla tarkoitetaan samaa kuin edellä mainitussa laissa.

Direktio-oikeus

Direktio-oikeudella tarkoitetaan työnantajan oikeutta johtaa ja valvoa työtä sekä määrätä muun muassa työn suoritustavasta, laadusta ja laajuudesta sekä työnteon ajasta ja paikasta.⁸

Työvoiman vuokraus

Tutkimuksessa käytetään hallituksen esityksen mukaista määritelmää, jonka mukaan työvoiman vuokrauksella tarkoitetaan tilannetta jossa työnantaja asettaa palveluksessaan olevia työntekijöitä toisen työvoimaa tarvitsevan työnantajan käyttöön. Vuokratyöntekijän työsuhde omaan työnantajaan säilyy, mutta työn käyttäjälle siirtyy työn suorittamista koskeva direktio-oikeus.⁹ Työvoiman vuokraus voidaan erottaa alihankinnasta ja aliurakoinnista direktio-oikeuden perusteella. Alihankinnan ja -urakoinnin tunnusmerkki on työn tekeminen työnantajana toimivan alihankkijan johdon ja valvonnan alaisena ja työnantajan työvälineillä. Aliurakoitsija on myös vastuussa työn tuloksesta.¹⁰

⁸ HE 157/2000 vp, 6.

⁹ HE 59/2002 vp, 3.

¹⁰ Palola, DL 7–8/1986, 405–406.

2. KUNTA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄJÄNÄ

2.1. Kunnan järjestämismvastuu perusterveydenhuollossa

Suomen perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnallisen itsehallinnon periaate on tämän lisäksi kirjattu myös Suomen vuonna 1991 ratifioimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991). Sen 3 artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten (kuntien) oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Kuntien lakisääteinen velvollisuus huolehtia asukkaidensa terveydenhuollosta johtuu perustuslain sosiaaliturvan takaavasta perusoikeussäädöksestä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (19.3 §). Lisäksi kuntien on kuntalain (365/1995) 1.3 §:n mukaisesti pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Suomalaiselle hyvinvointivaltiolle ominaisen universalismin, tasa-arvoisuuden ja valtiollisuuden¹¹ toteutumiseksi perusterveydenhuolto on turvattu kansalaisten perusoikeutena PL 6 §:n mukaisesti yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa noudattaen. Terveystalvelut turvaava perusoikeussäännös on muotoiltu siten, että se sisältää sääntelyvaraukseksi kutsutun lausekkeen ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Täten perusoikeuden täsmällinen sisältö muodostuu vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta, joilla perusoikeutta täsmennetään.¹² Sääntelyvaraus ei tarkoita perusoikeuden rajoittamisvaltuutusta vaan perusoikeuden käytön sääntelyä¹³.

Nimenomainen määräys kunnallisen kansanterveystyön ja siihen sisältyvän perusterveydenhuollon järjestämisestä on säädetty kansanterveystyölaissa. Kansanterveystyöllä tarkoitetaan 1 §:n mukaan yksilöön, väestöön ja elinympäristöön kohdistuvaa terveyden edistämistä, kuten sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä ja yksilön sairaanhoitoa. Kunnan on lain 5 §:n mukaan huolehdittava kansanterveystyöstä sen mukaan kuin lainsäädännössä tai muutoin määrätään. Tarkempi erittely kunnan huolehdittavaksi säädetyn kansanterveystyön sisällöstä löytyy 14 §:stä. Kunnilla on sen mukaan muun muassa velvollisuus huolehtia asukkaidensa terveysneuvonnasta ja

¹¹ Tuori 2004, 109.

¹² Jyränki 2000, 292–293.

¹³ Viljanen 2001, 35.

terveystarkastuksista, esimerkiksi ehkäisyneuvonnasta ja äitiys- ja lasten neuvolapalveluista, seurata kunnan asukkaiden terveydentilan kehitystä, järjestää kunnan asukkaiden sairaanhoito sekä asukkaiden tarvitsemat, terveyskeskuksessa tarkoituksenmukaisesti annettavissa olevat mielenterveyspalvelut, sekä järjestää kiireellinen avosairaanhoito. Lisäksi kunnan tulee osana kansanterveystyötä järjestää tartuntatautilain (583/1986) mukainen tartuntatautien vastustamistyö, johon kuuluu lain 3:11 §:n mukaan muun muassa vapaaehtoisten rokotusten järjestäminen. Näitä ja muita säädettyjä toimintoja varten kunnalla tulee kansanterveyslain 15.1 §:n nojalla olla terveyskeskus. Kunnan velvollisuuteen järjestää asukkaidensa sairaanhoito luetaan 14 § 2 kohdan mukaan lääkärin suorittama tutkimus ja hoito ja lääkinnällinen kuntoutus.

Kansanterveystyö tulee lain 14 §:n mukaan järjestää kotikuntalain (201/1994) mukaisesti määritetyille kunnan asukkaalle. Pääsääntö lain 2:2 §:n mukaan on, että kotikunta on henkilön asuinkunta. Kotikuntavaatimusta ei kuitenkaan sisälly kunnan velvollisuuteen järjestää potilaan kiireellinen avosairaanhoito, johon mukaan luetaan kiireellinen suun terveydenhuolto (kansanterveysL 14 § kohta 10). Myös terveydenhuollon ammattihenkilön eettisiin velvollisuuksiin kuuluu aina antaa apua kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994 15.3 §, myöh. ammattihenkilölaki). Asuinpaikasta riippumatta kunnan tulee myös järjestää opiskelijoiden, merimiesten ja työterveydenhuollon piiriin kuuluvien terveyspalvelut (14 § kohdat 6, 7 sekä 14 a §).

Potilaan asemasta ja oikeuksista säädetyn lain (785/1992, myöh. potilaslaki) 3.1 § mukaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla on oikeus terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon ilman syrjintää terveydenhuollon käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa. Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilaan hoito on 3.2 §:n mukaan järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Hoidon tarpeen arvioi ja hoidon sisällöstä päättää ammattilainen (ammattihenkilölaki 22 §). Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, potilaalla ei ole laissa säädettyä oikeutta valita terveyskeskusta tai hoitavaa lääkäriänsä¹⁴. Tutkimusten mukaan potilaat eivät olekaan pitäneet tätä mahdollisuutta erityisen tärkeänä, vaan ensisijaiseen asemaan ovat Ruotsissakin nousseet hoidon laadukkuus ja saatavuus¹⁵. Ainoastaan kiireellisissä tapauksissa potilaalla on kansanterveysL:n 15 b §:n mukaan oikeus saada hoito välittömästi, eikä häntä saada

¹⁴ Potilaiden lakisäateisestä oikeudesta valita hoitava lääkäriänsä sekä hoitopaikkansa säädetään Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) 5 §:ssä.

¹⁵ SOU (2007:12) Hälso- och sjukvården, 11–15.

siirtää jonoon tai toiseen terveydenhuollon toimintayksikköön. Muiden kuin kiireellisen hoidon tapauksissa noudatetaan kansanterveyslain ja potilaslain säännöksiä oikeudesta hoitoon.¹⁶

Hoidon tarve arvioidaan aina kansanterveysL:n 15 b §:n mukaan lääketieteellisin perustein ja viimeistään kolmantena arkipäivänä potilaan yhteydenotosta lukien. Arkipäivisin yhteys terveyskeskukseen tulee saada virka-ajan puitteissa välittömästi. Potilaille tulee jo yhteydenotossa kertoa ne toimet, jotka ovat keskeisiä hoidon tarpeen arvioimiseksi. Jos hoitoa ei voida tai ei ole tarpeellista antaa heti, on henkilö terveydentilastaan riippuen ohjattava joko jonoon odottamaan hoitoon pääsyä tai ohjattava hoitoon muualle. Vuoden 2005 maaliskuusta lähtien perusterveydenhuollon hoitoon jonotusajan enimmäispituus on ollut kolme kuukautta. Hoitoaikaa valittaessa pyritään huomioimaan myös potilaan oma toivomus ja henkilökohtaiset olosuhteet. Terveyskeskuksen vastaava lääkäri päättää siitä, järjestetäänkö potilaan sairaanhoito avosairaanhoitona, kotisairaanhoito mukaan luettuna, vai ottamalla potilas terveyskeskuksen sairaansijalle hoidettavaksi. Hän päättää myös potilaan siirrosta toiseen sairaanhoitolaitokseen (17 §).¹⁷

On huomioitava, että kunnan velvollisuutena on järjestää asukkaidensa hoito myös muissa kuin kiireellisissä tapauksissa. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että esimerkiksi lääkärivajauksen aiheuttama yli kolmen kuukauden jonotusaika terveyskeskuslääkärille ei ole hyväksyttävä. Ratkaisun mukaan potilaan hoidon tarve niin kiireellisissä kuin ei-kiireellisissäkin tapauksissa voidaan arvioida ainoastaan potilaslain, kansanterveyslain ja ammattihenkilölain määräämillä tavoilla; yksilöllisen hoidon tarpeen mukaan.¹⁸ Kunnalla on perustuslain mukainen velvollisuus huolehtia lakisääteisten terveydenhuollon palvelujen turvaaminen. Mikäli kunta ei kykene palveluja itse tuottamaan, sen tulee järjestää ne lainsäädännön turvaamalla muilla tavoilla.¹⁹

Kunnan terveydenhuollon tehtävillä on yhteys perustuslain mukaisiin perusoikeuksiin. Perusoikeudet voidaan jakaa subjektiivisiin²⁰ ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin. Subjektiivisia oikeuksia ovat oikeudet joita ei voida evätä määrärahan puutteen vuoksi. Kuntalain 65 §:n mukaan kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa on turvattava kunnan tehtävien hoitaminen. Siksi

¹⁶ Tuori 2004, 274.

¹⁷ HE 77/2004 vp, 36–40.

¹⁸ Eoa 4.6.2003 (dnro 1452/401): Kiireettömän hoidon vastaanottopalvelujen järjestäminen. Ks. myös Eoa 22.4.2003 (dnro 843/4/01) sekä KHO:2002:21 ja KHO:2002:43, joissa kaikissa todetaan kunnalla olevan velvollisuus huolehtia asukkailleen kunnan lakisääteisenä velvollisuutena olevat terveyden- ja sairaanhoitopalvelut sen mukaan kuin yksilöllinen hoidontarve vaatii.

¹⁹ Ks. myös Tuori 2004, 274–275.

²⁰ Ks. subjektiivisen oikeuden käsitteen määrittelystä esim. Huhtanen 1993, 23.

talousarviota tulee muuttaa, mikäli subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseen varatut määrärahat osoittautuvat riittämättömiksi^{21,22}. Jotta subjektiivisella oikeudella olisi käytännön merkitystä, se edellyttää oikeuden haltijalle kuuluvaa valitusmahdollisuutta tuomioistuimessa oikeudenkäyntäntöön saamiseksi²³. Näin oikeuksien sisällöstä ja laajuudesta voidaan samalla saada oikeudellisesti sitova ja täytäntöönpanokelpoinen päätös. Yksilölle kuuluva subjektiivinen etuus on siis käänteisesti julkisen vallan velvoite.²⁴ Subjektiiviset oikeudet ovat sitä vahvempia, mitä täsmällisemmin laki määrittelee etuuksien ja palveluiden edellytykset, niiden sisällön ja ulottuvuuden.²⁵

Perustuslain 19.3 §:n mukaan jokaiselle tulee perusoikeutena turvata riittävät terveyspalvelut. Riittävillä terveyspalveluilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan palveluja, jotka luovat ihmiselle riittävät edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäsenenä.²⁶ Yksilön omaa vastuuta ei laissa ole täsmällisesti määritelty, vaan se muotoutuu alueesta, jota säädöksen mukaiset riittävät palvelut eivät kata²⁷. Tämän muotoilun vuoksi terveyspalveluiden jaottelua subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin ei voida suoraan käyttää oikeudellisen tilanteen jäsentämiseen, vaan kunnalla on velvollisuus järjestää asukkaidensa terveydentilan edellyttämä ja tarveharkintaan perustuva hoito.²⁸ Keskeistä on kunkin potilaan yksilöllisen hoidontarpeen arviointi.²⁹

Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on muistutettu, että potilaslain 3.1 §:n ilmaus henkilön oikeudesta päästä terveydenhoitoon käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa ei tarkoita sitä, ettei kunnan tulisi joissakin tapauksissa täyttää velvollisuuttaan järjestää terveydenhuolto.³⁰ Kunta ei voi priorisoida terveydenhuollon palveluita muiden kuin sairauden ja hoidon tarpeen mukaan. Kun kunnat käyttävät tapauskohtaista harkintavaltaansa hoidon tarpeen määrittelyyn, niiden tulee noudattaa perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä. Siksi asukkaiden on saatava palvelut yhtenäisten perusteiden mukaan, ja näiden perusteiden tulee olla hyväksyttäviä, ennalta tiedossa ja kohdistua

²¹ HE 192/1994 vp.

²² Eduskunnan oikeusasiamies muistutti 11.10.2004 antamassaan ratkaisussa (Dnro 1721/4/03), että lakisääteiset terveyspalvelut tulee turvata kunnan talousarvissa. Jos talousarvio laaditaan tietoisesti niin, etteivät määrärahat riitä terveyspalveluiden järjestämiseen, luottamusmiehet ja virkamiehet rikkovat perustuslain julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata nämä palvelut.

²³ Huhtanen 1993, 24.

²⁴ Lång 1993, 83–84.

²⁵ Tuori 1993, 124.

²⁶ HE 309/1993 vp.

²⁷ Oikeus ja kohtuus. Stakes 2006, 23–24.

²⁸ Tuori 2004, 276–277.

²⁹ Ks. esim. KHO 2000:63 ja KHO 2002:61.

³⁰ Tuori 2004, 274–279

kaikkiin samalla tavalla.³¹ Kunnalla ei myöskään ole määrärahojen puutteesta johtuen oikeutta jättää toteuttamatta lääkärin potilaalle määräämän hoitoa³². Terveyspalveluissa on siis eräänlainen ”harmaa alue”, jossa kuntalaisten subjektiivisten oikeuksien sisältöä ei voida määrittää tyhjentävästi.³³ Se ei kuitenkaan johdu siitä, että kunnilla olisi oikeus vapaasti päättää mitä terveydenhuollon palveluita ne järjestävät, vaan siitä, että laissa ei ole säädetty oikeuksien sisällöstä yksityiskohtaisesti. Terveyskeskuksessa lääkäri on käytännössä se, joka määrittää onko potilaalla oikeus tiettyyn palveluun.

Terveyspalvelut turvaava perustuslain säädös lukeutuu paitsi perusoikeuksiin, myös ns. taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin (TSS-) oikeuksiin. Näitä oikeuksia voidaan myös nimittää yhteisesti *hyvinvointioikeuksiksi*. Hyvinvointioikeudet ovat etuuksia, jotka on laissa puettu oikeuden muotoon ja joiden saaminen perustuu palvelun tarpeeseen³⁴. TSS-oikeudet ovat osa kansainvälistä ihmisoikeussäännöstöä. Niiden pohjana on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirja³⁵ ja YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, jonka 22 artiklassa sanotaan, että jokaisella on oikeus yksilöllisen olemuksensa vapaalle kehittymiselle välttämättömiin taloudellisiin, sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin kunkin maan voimavarat huomioon ottaen. Tarkemmin TSS-oikeudet on määritelty niitä koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 6/1976). Siinä turvataan jokaiselle muun muassa terveelliset ja turvalliset työolot (7 art), äitiysloma ja raskauteen liittyvä erityinen suojelu (10 art), tyydyttävä elintaso (11 art) sekä oikeus nauttia ruumiin- ja mielenterveydestä (12 art).

Ihmisoikeussäännöstöä on sittemmin laadittu myös Euroopan tasolla. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990, (63/1999)) muun muassa turvaa oikeuden elämään (2 art) ja kieltää syrjinnän (14 art). Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 44/1991) laajentaa perinteisiä ihmisoikeuksia sivistyksellisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin oikeuksiin³⁶. Sen 3 artikla määrää turvallisten ja terveellisten työolojen takaamiseksi työnantaja- ja työntekijäjärjestöt muun muassa tarkistamaan kansallisen työturvallisuuspolitiikan määrärajojen ja valvomaan työturvallisuus- ja terveellisyysmääräysten toteutumista. Peruskirja myös velvoittaa 11 artiklassa sopimuspuolet poistamaan terveyttä heikentävät syyt, järjestämään neuvontapalveluja terveyden edistämiseksi sekä ehkäisemään kansan- ja tartuntatauteja. Nämä Euroopan laajuiset sopimukset ovat luoneet osaltaan

³¹ Eoa 22.4.2003 (Dnro 843/4/01): Erikoissairaanhoidon rajoittaminen Karjaan kaupungissa vuonna 2001.

³² Eoak 19.12.2007 (1050/4/06): Terveyskeskuksen velvollisuus huolehtia lääkärin antamasta hoidosta.

³³ Heuru 2002, 199.

³⁴ Huhtanen 1993, 39.

³⁵ SopS 1/1956

³⁶ Pohjalainen–Husa 1997, 23.

yleiseurooppalaista perusoikeusajattelua ja sisältyvät nykyiseen perusoikeussäännöstöömme. Perusoikeudet on muotoiltu meillä pääsääntöisesti yksilön oikeuksiksi. Sinänsä kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ole määritelleet esimerkiksi terveydenhuollon turvaavaa perusoikeussäädöstämme sisällöllisesti, koska sopimukset ovat näiltä osin huomattavan väljiä.³⁷ Euroopan unionissa on valmisteltu perusoikeussäätelyä, joka sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (2000/C 364/01). Koska unionin perustuslaillista sopimusta ei ole toistaiseksi ratifioitu, perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät velvoitteen, jonka mukaan sopimuksen hyväksyneet valtiot eivät saa heikentää tai rajoittaa sopimuksen määräyksiä ja niiden sisältöä vastoin sopimusten luonnetta³⁸. Tämä sama periaate sisältyy perusoikeuksien rajoittamiseen (PeVM 25/1994). Eräitä perusoikeuksia voidaan rajata esimerkiksi tietyn tarkoituksen vuoksi (esim. omaisuuden pakkolunastaminen PL 15.2 §) ilmaisemalla oikeuden rajoitus muodolla ”voidaan lailla säätää rajoituksia”. Tällöinkään oikeutta ei saada rajoittaa enempää kuin on välttämättä tarpeen. Koska terveystalvet turvaavaan oikeuteen ei ole liitetty edellä kuvattua lakivarausta, perusoikeuden perustaa ei saa heikentää ilman yleisten rajoitusperiaatteiden soveltamista. Yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan perusoikeutta ei saa rajoittaa tai heikentää sen perustaa ilman, että rajoitus perustuu eduskunnan säätämään lakiin. Lisäksi rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia, perusteiden tulee olla hyväksyttäviä eivätkä ne voi esimerkiksi olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tavallisella lailla ei voida säätää rajoitusta, joka ulottuu perusoikeuden ytimeen³⁹, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.⁴⁰

2.2. Perusterveydenhuollon järjestämisen muodot

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen PL 22 §:n nojalla. Jotta kunnat voisivat selvittää niille säädettyjen palveluvelvollisuuksien järjestämisestä, valtio osallistuu niiden rahoittamiseen valtionosuuksilla, joista säädetään kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996). Valtionosuuslakia uudistettiin viime vuosikymmenen alussa siten, että kunnat saavat nykyisin kuntakohtaisesti määräytyvät valtionosuudet kokonaisuudessaan itselleen. Lain esitöissä uuden lain

³⁷ Uoti 2003, 135–147.

³⁸ Ks. esim Sop 6/1976 4 art, SopS 44/1991 31–32 art.

³⁹ Ts. tekee perusoikeuden merkityksettömäksi, heikentää sitä olennaisesti tai puuttuu kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla suojattuihin oikeuksiin. Ks. esim Viljanen 2001, 229–250.

⁴⁰ Jyränki 2000, 202–296.

tavoitteena oli muun muassa kannustaa kuntia tarkastelemaan terveydenhuollon tarkoituksenmukaista ja taloudellista järjestämistapaa ja laajentaa kuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä valtion kuntiin kohdistuvaa yksityiskohtaista ohjausta⁴¹. Valtionapujen lisäksi kuntien tulee itse varata määrärahaa ja muita tarvittavia voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992 STVOL, 3 §). Palveluihin tarvittavien määrärahojen varaamisen vaatimus sisältyy myös kuntalakiin. Talousarvio on keskeinen kunnan toimintaa ohjaava väline⁴² ja talousarvion tulee riittää lakisääteisten palvelujen toteuttamiseen⁴³. Talousarviopäätöksillä toteutetaan siis lakisääteisiä velvollisuuksia palveluiden järjestämisestä⁴⁴. Kunnilla on mahdollisuus rahoittaa terveystalouksensa asiakasmaksuilla. Palvelun käyttäjälle voidaan määrätä tällaisia maksuja sen mukaan kuin säädetään laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992, 912/1992).

Kunnalla on kuntalain 2 §:n mukaan mahdollisuus hoitaa tehtävänsä itse tai esimerkiksi hankkimalla palveluja yksityiseltä sektorilta. Sen, miten kunta järjestää lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä, voi kukin kunta päättää itse. Kunta voi järjestää em. tehtävät hoitamalla ne itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa olemalla jäsenenä kuntayhtymässä. Kunta voi myös hankkia palveluita valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai esimerkiksi yksityiseltä palvelun tuottajalta palvelusetelien kautta. (STVOL 4 §) Kun kunta suunnittelee ja kehittää kansanterveystyötään, sen tulee kansanterveysL 27 §:n mukaan olla yhteistyössä asianomaisen sairaanhoitopiirin kanssa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Yhteistyö on tärkeää, jotta toiminta olisi mahdollisimman taloudellista toimintojen päällekkäisyyksien ja väärin mitoitettujen hoitopalveluiden karsiuduttua⁴⁵.

Kansanterveystyötä on pääasiassa toteutettu kuntien omana toimintana tai kuulumalla kuntayhtymiin⁴⁶. Tällä hetkellä on voimassa puitelaki (169/2007), jossa kannustetaan kuntia yhteistyöhön. Lain 1 §:n mukaan vahvistetaan tulevaisuuttakin silmällä pitäen muun muassa kuntien perusterveydenhuollon palvelurakenne ja palveluiden tasapuolinen saatavuus koko

⁴¹ HE 216/1991 vp, 19.

⁴² Harjula – Prättälä 2004, 482.

⁴³ Eduskunnan oikeusasiamies muistuttaa 29.9.2005 antamassaan ratkaisussa (Dnro 77/4/04), että kunta ei saa tietoisesti alibudjetoita voimavarojaan vaan sen tulee laatia talousarvionsa siten, että se kykenee turvaamaan lakisääteisten palveluidensa saatavuuden.

⁴⁴ Uoti 2003, 108.

⁴⁵ Kattelus 2001, 279.

⁴⁶ Narikka 2001, 66.

maassa⁴⁷. Lain tavoitteena on saman säädöksen mukaan myös varmistaa palveluiden laadukkuus. 5 §:n mukaan kuntien tulee järjestää kansanterveystyönsä vähintään 20 000 asukasta kattavalla alueella. Jos kunnan oma asukasluku jää säädettyä väestömäärää pienemmäksi, sen tulee järjestää palvelut muiden kuntien kanssa muodostamansa yhteistoiminta-alueen tai kuntaliitoksen avulla. Alueen tulee olla vaaditun väestöpohjan laajuinen. Jos kunta ei kuulu terveydenhuollon kuntayhtymään, joka huolehtii vähintään säädetyn laajuisesta väestön perusterveydenhuollosta, se voi myös antaa nämä tehtävät 6 §:ssä säädetyn erikoissairaanhoidon kuntayhtymän tehtäväksi⁴⁸.

Lähes kaikki terveyskeskukset ovat kuitenkin käyttäneet ostopalveluja ainakin joidenkin palveluiden hankkimiseksi. Vuonna 2007 yli 80 % terveyskeskuksista kilpailutti palveluitansa, lähinnä hankkiakseen lääkäripalveluja ja päivystystoimintaa.⁴⁹ Vuokralääkärien käyttäminen terveyskeskuslääkärien tehtävissä on mahdollista kuntalain 2.3 §:n ja STVOL 4 §:ssä lueteltujen tehtävien järjestämistä koskevan säädöksen nojalla. Nykyiset henkilöstöresurssit koetaan terveyskeskuksissa riittämättömiksi, ja varsinkin terveyskeskuslääkäreistä on pulaa.⁵⁰ Suomen Lääkäriliiton vuotuisen tutkimuksen mukaan vuoden 2007 lokakuussa terveyskeskusten lääkärivaje oli kasvanut jo kymmeneen prosenttiin. Suurimmassa osassa Suomen terveyskeskuksista on lääkärivaje, sillä vain 42 %:ssa terveyskeskuksista kaikki virat ovat täynnä. Lukumääräisesti tämä taas tarkoittaa 357,5 hoitamatonta terveyskeskuslääkärien virkaa tai tointa. Miltei kolmannes terveyskeskuksista potee vähintään 20 %:n vajetta lääkäreistä. Samaan aikaan yksityisiltä yrityksiltä ostetut terveyskeskuslääkärien palvelut ovat lisääntyneet 8 %:iin. Tämä merkitsee 286 viran hoitamista ostopalveluina. Ainoastaan Ahvenanmaan sairaanhoitopiiri ei ole käyttänyt virkojen hoitamiseen ostopalveluita. Kuudessa (6) terveyskeskuksessa lääkärintehtävät on kokonaan ulkoistettu yksityiselle yritykselle.⁵¹

2.3. Ohjaus ja valvonta

Kuntalaisilla on oikeus valvoa kuntansa toimintaa ja vaatia siihen muutosta. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä kuntalain 89 §:n mukaisesti esimerkiksi kunnanhallituksen ja lautakuntien päätöksistä. Oikaisuvaatimus on kunnan sisäinen valituskeino, ja siihen annettusta vastineesta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Kunnan asukas voisi siis tehdä oikaisuvaatimuksen esimerkiksi

⁴⁷ HE 155/2006 vp, 7.

⁴⁸ Suomen Kuntaliitto: Kunta- ja palvelurakenneuudistus.

⁴⁹ Sosiaalibarometri 2007, 135–139.

⁵⁰ Sosiaalibarometri 2007, 60.

⁵¹ Terveyskeskusten lääkäritilanne 3.10.2007.

sosiaali- ja terveyslautakunnan toimintapoliittisesta päätöksestä, jonka hän katsoo olevan epätarkoituksenmukaisen. Kunnan asukkaalla on myös kuntalain 90 §:n mukaan mahdollisuus kunnallisvalituksen keinoin valvoa esimerkiksi toimielimen tekemien terveydenhuoltoa koskevien päätösten lainmukaisuutta. Mikäli terveydenhuolto on järjestetty kuntayhtymän kautta, on kaikkien kuntayhtymään kuuluvien kuntien asukkailla oikeus edellä mainittuihin muutoksenhakukeinoihin kuntalain 92 §:n nojalla. Muutoksenhakukeinoihin ovat myös oikeutettuja kaikki ne, joiden etuun tai oikeuteen päätös vaikuttaa. Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä yksittäisiä valituskelpoisia päätöksiä, ei kuntalaisilla ole oikeutta valittaa. Kunnat ja kuntayhtymät kuitenkin valvovat itse organisaationsa palvelutuotantoa normaaliin ylemmän toimielimen esimiesasemaansa perustuvan toimivallan turvin. Sosiaali- ja terveydenhuollon monijäseniset toimielimet valvovat terveydenhuollon viranhaltijoita.⁵² Kunnanvaltuusto asettaa kunnan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi kuntalain 71 § nojalla tarkastuslautakunnan. Jos kunnan terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tai toiminnassa havaittaisiin ongelmia, kunnan tarkastuslautakunta voi kiinnittää niihin valtuuston huomiota⁵³.

Valtio ohjaa ja valvoo kuntien ja kansanterveystyön järjestämistä ja siihen liittyvää hallintotoimintaa. Terveydenhuollon palvelujärjestelmä on hyvin hajanainen, ja kuitenkin sen tulee kyetä tuottamaan kansalaisille perusoikeustasoisina oikeuksina turvatut ydinpalvelut ja potilaan oikeudet tasalaatuisina koko maassa. Tästä on aiheutunut paineita terveydenhuollon valvontajärjestelmän tehostamiseen⁵⁴. Terveydenhuollon ohjaava ministeriö on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM), ja se valmistelee toimialaansa kuuluvat lait ja alemman tasoiset säädökset⁵⁵. Ministeriön toimialaan on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 22 § mukaan säädetty kuuluviksi esimerkiksi terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveystieteiden palvelut sekä lääkehuolto, terveydensuojelu, työsuojelu sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo. Nämä tehtävät on jaettu ministeriön eri osastoille. STM voi antaa kunnille ja lääninhallituksille esimerkiksi terveydenhuoltoa koskevia määräyksiä.⁵⁶

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alainen asiantuntijavirasto, joka rekisteröi, valvoo ja ohjaa terveydenhuollon ammattihenkilöitä. STM:n

⁵² Harjula-Prättälä 2004, 624–650, Tuori 2004, 611–612.

⁵³ Uoti 2003, 260–261

⁵⁴ HE 154/2005 vp, 1.

⁵⁵ Narikka 2001, 56.

⁵⁶ Narikka 2001, 56.

hallinnoiman terveydenhuollon valvonnan ja ohjauksen järjestelmää on uudistettu viime vuosina siten, että valvontaa suorittavien viranomaisten rakenteita on yksinkertaistettu ja toimintaa yhdenmukaistettu ja vahvistettu. STM:n alaisuuteen kuulunut perusturvalautakunta lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin TEO:lle. Näin sille syntyi oikeus myös terveydenhuollon tuottajaorganisaatioiden valvontaan. Vuonna 2006 voimaan tulleiden lakimuutosten kautta myös TEO:n roolia terveydenhuollon yhtenäisen valvonnan ohjaajana vahvistettiin.

TEO ei valvo terveydenhuollon palveluiden toteuttamista yksin vaan se tekee yhteistyötä lääninhallitusten kanssa. Tehtävät on jaettu TEO:n ja lääninhallituksen kesken siten, että TEO käsittelee terveydenhuollon toimintayksiköiden ja niissä toteutettavan kansanterveystyön sekä siihen kuuluvan mielenterveystyön ja tartuntatautiin vastustamistyön valvonnan silloin, kun asia on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen, kuten usean läänin aluetta koskevat asiat. Muutoin näiden tehtävien ohjaus ja valvonta-asiat kuuluvat edelleen lääninhallitusten tehtäviin. TEO myös toteuttaa lääninhallitusten toiminnan ohjaamista näissä asioissa menettely- ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaiseksi toteuttamiseksi. (TeoL 1 §, KansanterveysL 2 §, mielenterveysL 2 §, tartuntatautiL 6 a §, ammattihenkilölaki 24 §.) Lisäksi TEO:lle ja lääninhallitukselle on säädetty edellä mainittujen terveydenhuollon tehtävien tuottajien valvonnan tehostamiseksi oikeus tarkistaa toimintayksikkö ja toimitilat, keskeyttää potilasturvallisuutta vaarantava toiminta ja tarvittaessa sakon tai toiminnan keskeyttämisen uhalla antaa määräys puutteiden korjaamisesta. Jos kunta ei esimerkiksi toteuttaisi lakisääteistä velvollisuuttaan järjestää terveydenhuollon palvelut, lääninhallitus voisi tapauksen tutkittuaan vaatia sitä uhkasakon avulla. Koska kunnat ja kuntayhtymät ovat yleisesti olleet yhteistyöhalukkaita ja vapaaehtoisia korjaamaan havaitut puutteet, tämä keino ei ole ollut yleisessä käytössä. Lääninhallitus on käyttänyt lähinnä hallinnollista ohjausta ja tarvittaessa kiinnittänyt huomiota palvelujen asianmukaiseen järjestämiseen.⁵⁷ Ne voivat myös antaa kunnalle tai kuntayhtymälle huomautuksen tai kiinnittää toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen huomiota (kansanterveysL 42–44 §, mielenterveysL 33a–c §, tartuntatautiL 38 §). Kuitenkaan yli viisi vuotta vanhaa asiaa koskevaa kantelua TEO ja lääninhallitus ei tutki (kansanterveysL 45 §, mielenterveysL 33 d §, tartuntatautiL 38 a §, ammattihenkilölaki 24 §).

Lääninhallitukset ovat osa valtion aluehallintoa, ja niiden sosiaali- ja terveysosastot toimivat STM:n alaisuudessa. Lääninhallitukset eivät ole enää lääninhallituslain (22/1997) mukaan oikeutettuja

⁵⁷ HE 77/2004 vp, 14-15, Tuori 2004, 611.

kuntiin kohdistuvaan yleiseen valvontaan, vaan ne ovat lähinnä neuvoa, opastusta ja tutkimustietoja antavia valtion asiantuntijavirastoja.⁵⁸ Ne voivat valvoa toimialaansa kuuluvien viranomaisten ja toiminnan lainmukaisuutta 2.1 §:n ja kuntalain 8 §:n mukaan pääsääntöisesti vain niistä tehtyjen kanteluiden ja valitusten kautta. Lisäksi lääninhallituslakiin vuonna 2000 tehdyn muutoksen johdosta lääninhallituksille kuuluu uutena 2.2 §:n mukaisena tehtävänä toimialansa alueellisten peruspalvelujen arviointi. Tämä lainmuutos ei tuonut lääninhallituksille takaisin minkäänlaista oikeutta valvoa kuntia eikä aiheuttanut kunnille velvollisuutta ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin⁵⁹. Lain muutoksen tarkoituksena oli sen sijaan seurata kunnille säädettyjen peruspalvelujen yleistä toteutumista maan eri osissa ja palvella siten myös kuntia peruspalvelujen kehittämisessä sekä tukea niiden valtakunnallista kehittämistä⁶⁰. STM toteuttaa kuntiin kohdistuvan ohjauksen ja valvontansa pääosin lääninhallitusten kautta. Lääninhallitusten tehtävänä on valvoa, että peruspalvelut toteutuvat kunnissa lain vaatimalla tavalla. Vuonna 2007 lääninhallitusten ja TEO:n tehtäväksi annettiin hoitotakuun toteutumisen valvonta. Kanteluiden määrä on ollut jatkuvassa kasvussa. Vuonna 2000 TEO ja lääninhallitukset ratkaisivat yhteensä 915 kantelua, ja vuonna 2005 määrä oli 1 377.⁶¹ TEO:n tiedotteen (25.7.2007) mukaan määrät kasvavat edelleen.

Mikäli asiaa ei ole viety muun viranomaisen käsittelyyn, voidaan kuntien järjestämisvastuulla olevan kansanterveystyön toteuttamista koskeva asia viedä eduskunnan oikeusasiamiehen arvioitavaksi. Oikeusasiamies ratkaisee ja antaa lausuntoja toiminnan järjestämisestä kuin yksittäisen viranomaisenkin toiminnasta (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 3 §). Oikeusasiamies ottaa kantaa muun muassa tapahtuneisiin toimivallan ylityksiin tai harkintavallan väärinkäyttöön, neuvonnan puutteeseen tai perusoikeuksien loukkaamiseen. Oikeusasiamies voi 10 §:n nojalla antaa lainvastaisesta menettelystä huomautuksen vastaisuuden varalle tai saattaa käsityksensä lain mukaisesta menettelystä valvottavan tietoon. Hän voi myös kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Kuten muiden laillisuusvalvojien, myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi on tullut yhä enemmän kanteluita. Vuonna 2006 kirjattiin yli 3 600 kantelua. Suurin osa oikeusasiamiehen viime vuosina käsittelemistä kanteluista on koskenut sosiaali- ja terveydenhuoltoa⁶². Myös valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontaoikeuksiin kuuluu terveyspalveluiden järjestämisen

⁵⁸ Lääninhallitusten roolin muutoksella valvontaviranomaisesta ohjaavaan viranomaiseen on sanottu olevan myös negatiivisia vaikutuksia, sillä lääninhallitukset olivat ennen lain muutosta kuntien toiminnan laillisuusvalvojia ja vaikuttivat lain rikkomiseen ennaltaehkäisevästi. Seurauksena tämän toimenkuvan muutoksesta saattavat olla monet oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut. Ks. tarkemmin Nummela–Ryynänen 1996, 61–62.

⁵⁹ HaVM 8/2000 vp.

⁶⁰ HE 155/1999 vp.

⁶¹ TEO tilastoja 2005.

⁶² www.oikeusasiamies.fi

lainmukaisuudesta tehtyjen kanteluiden ratkaiseminen. Oikeuskansleri voi myös suorittaa tarkastuksia ja ottaa asian käsittelyynsä omasta aloitteestaan (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 3–4 §). Oikeuskanslerilla on 6 §:n mukaan valtuus laittomuuteen puuttuakseen samankaltaisiin toimenpiteisiin kuin oikeusasiamiehelläkin. Nämä ylimmät laillisuudenvälvojat toimivat siis hyvin samankaltaisesti, mutta ne eivät kuitenkaan tutki samaa asiaa yhtä aikaa eivätkä yli viisi vuotta vanhaa asiaa ilman erityistä syytä.

STM:n alaisuuteen kuuluu tutkimus- ja asiantuntijatehtäviä suorittavia virastoja, kuten kansanterveyslaitos ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes). Niillä ei ole varsinaisia valvontatehtäviä, vaan ne toimivat alan tutkimusta ohjaavina organisaatioina. Kansanterveyslaitos antaa muun muassa lausuntoja lain säädännön tueksi, ja Stakesin tuottamalla tiedolla on suuri merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa⁶³. Sosiaali- ja terveystieteiden ohjausta ja valvontaa sekä kehittämis- ja tutkimustoimintaa toteuttavien organisaatioiden toimintaa kehitetään parhaillaan. Toiminnan ja alan yhteistyön tehostamiseksi Stakesin ja kansanterveyslaitoksen toiminnot yhdistetään vuoden 2009 alusta. Uuden kehittämiskeskuksen toiminnassa on tarkoitus tukea perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen yhteistä kehittämistä. Uusi laitos toimii alueellisesti erikoistuneiden toimintayksiköiden kautta, jotka toteuttavat soveltavaa tutkimusta ja valtakunnallisia tehtäviä. Toinen valmisteilla oleva, myöskin vuoden 2009 alusta toteutettava uudistus, on TEO:n ja ympäristöterveyteen ja alkoholi- ja kemikaalihaittojen ehkäisyyn keskittyneen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen yhdistäminen kokonaan uudeksi organisaatioksi. Tällä tavoitellaan alan valvonnan, ohjauksen ja lupahallinnon selkeyttämistä. Uuden viraston on määrä ainakin ensimmäisenä toimintavuotenaan toimia läheisessä yhteistyössä lääninhallitusten kanssa. Näin voidaan yhtenäistää valvonnan ja lupakäytäntöjen kansallinen yhtenäisyys.⁶⁴

Sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvaa kuntien kansanterveystyötä ohjataan myös erilaisten poliittisten hankkeiden ja ohjelmien kautta. Tällä hetkellä voimassa olevaan hallitusohjelmaan⁶⁵ on kirjattu Terveyden edistämisen politiikkaohjelma osaksi hallituksen strategia-asiakirjaa. Ohjelma on kansallinen, ja se pitää sisällään eri hallinnonaloille suunnattuja kansanterveyden edistämiseen liittyviä hankkeita. Näiden hankkeiden tarkoitus on väestön terveyserojen kaventaminen, hyvinvoinnin edistäminen ja puuttuminen suurimpiin kansanterveyttä uhkaaviin sairauksiin. Valtio

⁶³ Narikka 2001, 59.

⁶⁴ STM tiedote 47/2008.

⁶⁵ Matti Vanhasen II hallituksen politiikkaohjelmat.

kohdentaa varoja esimerkiksi perheiden hyvinvointiin ja mielenterveyden edistämiseen tähtääviin kehittämisprojekteihin. Ohjelmaan on luotu vuoteen 2011 ulottuvat väestötason terveydelliset tavoitteet ja näitä tavoitteita mittaavat indikaattorit. Poliittikaohjelma on poikkihallinnollinen, ja sitä täsmennetään kansallisella kehittämisohjelmalla.⁶⁶ Nyt vuoden ajan voimassa olleen käytännön mukaan STM:n yhteydessä toimiva neuvottelukunta toimeenpanee valtioneuvoston neljäksi vuodeksi kerrallaan vahvistaman kansallisen kehittämisohjelman. Ohjelmassa asetetaan STVOL 5-5 a §:n mukaan esimerkiksi kunnalliselle terveydenhuollolle kansalliset tavoitteet ja tavoitteiden toteuttamiseksi asetetut ohjelmat. Toinen kansallinen käynnissä oleva terveystoimintainen ohjelma on Terveys 2015 -kansanterveysohjelma. Siinä keskitytään lasten, nuorten ja vanhusten terveyden parantamiseen etenkin kunnallisin ja paikallisin hankkein.⁶⁷ Tällaisten kansallisten ohjelmien tarkoituksena on ohjata terveyttä edistäviä toimia ja turvata hyvinvoinnin tasapuolinen jakaantuminen koko maassa. Juuri kuntien vastuulle kuuluvaan kansanterveystyöhön sisältyy keskeisimpien kansanterveyttä uhkaavien sairauksien hoito⁶⁸.

Laajamittaista, yksittäisten kuntien rajat ylittävää terveydenhuollon ohjaamista toteutetaan niin ikään niin sanotun neuvottelumenettelyn kautta. STM, valtionvarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto laativat kuntalain uuden 8 a §:n mukaan muun muassa arvion kuntien terveydenhuollon palveluiden kysynnän muutoksista *peruspalveluohjelmaan* ja näiden muutosten vaikutuksista kuntien talouteen arvion *peruspalvelubudjettiin*. Nämä ovat lain mukaan osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä, jota valtio hyödyntää muun muassa talousarvion tekemiseen. Kaikilla edellä kuvatuilla uudistuksilla on pyritty turvaamaan yhä hajanaisemmasta palvelujärjestelmästä huolimatta tasalaatuinen palvelu, palvelun yhtenäiset tavoitteet ja palveluiden yhdenvertaisuus⁶⁹.

2.4. Terveydenhuollon yhteys kunnalliseen itsehallintoon

Kunnat toimivat itsehallintonsa nojalla ja siten ne voivat päättää tehtäviensä järjestämisen tavasta itse. Kunnilla ei kuitenkaan ole tosiasiaassa itsehallintoonsa kuuluvaa oikeutta päättää siitä, mitä tehtäviä ne järjestävät. Vastoin itsehallinnon määritelmää kunnilla ei ole tällä hetkellä oikeutta päättää keskeisimpien tehtäviensä sisällöstä koska suuri osa kuntien voimavaroista menee niille lakisääteisesti määrättyjen tehtävien järjestämiseen⁷⁰. Kunnilla on näennäisesti laaja oikeus järjestää kaikki tehtävänsä parhaaksi katsomallaan tavalla eikä valtio valvo edes laissa säädettyjen tehtävien

⁶⁶ Terveyden edistämisen politiikkaohjelma.

⁶⁷ Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta.

⁶⁸ Ks. Kiiskinen ym. 2008, 25–40.

⁶⁹ HE 236/2006 vp, 2–4.

⁷⁰ Ks. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 3 art.

suoritustapaa muutoin kuin laillisuuden perusteella. Vaikka kuntien tehtäväkohtaista valvontaa onkin viime vuosina suurelta osin purettu, on valtion kuntiin kohdistuva sääntely toteutettu säätämällä kuntien tehtävistä hyvin yksityiskohtaisesti.⁷¹ Kuntien järjestämisvastuu terveydenhuollon palveluista on laaja ja perusoikeuksien vuoksi ehdoton. Perusterveydenhuollon tehtävät ovat ns. toimeksiantotehtäviä, joiden toteuttamisesta kunnat eivät voi kieltäytyä⁷². Valtiota määrää edelleen kunnille lisää tehtäviä. Perusterveydenhuollon alalla suurimmat kuntien vastuulle viime vuosina säädetyt velvollisuudet ovat hammashuollon järjestäminen osana kansanterveystyötä (1219/2000) sekä perusterveydenhuollon palveluiden saatavuuden takaamiseksi säädetty hoitotakuu (855/2004).

Itsehallinnollisen aseman omaaville kunnille tulisi turvata taloudelliset mahdollisuudet selvittää niiden rasiitteeksi säädetyistä tehtävistä⁷³. Kunnilla on kuitenkin ollut suuria vaikeuksia selvittää niille säädettyjen perusterveydenhuollon tehtävien järjestämisestä⁷⁴. Kunnat ovatkin joutuneet etsimään uusia tapoja palveluiden toteuttamiseen. Terveyskeskuslääkäreiden hankkiminen henkilöstövuokrausyritysten kautta on yksi kunnallisten palveluiden järjestämisen uusi muoto. Näillä uusilla palvelujen järjestämisen muodoilla pyritään ensisijaisesti selviytymään velvollisuuksista joita valtio on säätänyt, eikä kunnilla tosiasiaassa ole vaihtoehtoja valita palvelunsa järjestämisen tapaa. Terveyskeskustyössä tämä on ilmeistä sillä terveyskeskuslääkäreitä ei ole viimeaikoina juurikaan saatu palkattua muutoin kuin henkilöstövuokrausyritysten kautta. Onkin sanottu, että kansalaisten perusoikeudet, kuten oikeus perusterveydenhuoltoon, menevät kunnallisen itsehallinnon edelle⁷⁵. Jos kunnille säädetyt tehtävät nähdään osana valtion kuntiin kohdistuvaa sääntelyä ja toiminnan valvontaa, ei tehtävien säätäminen edes ole oikeutettua jos niiden toteuttamisessa ei kunnilla ei ole mahdollisuutta omavastuuseen toimintaan⁷⁶. Suomen Kuntaliitto vaati jo vuosituhatien alussa, ettei kuntien normiohjausta lisättäisi. Tuolloin juuri säädettyjen perusoikeuksien lisäksi kunnille on sittemmin siis kuitenkin säädetty sekä uusia perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä, että niiden hoitamista valvomaan oikeuttavia normeja. Tällaisten määrärahoista riippumattomien tehtävien sääntely ei kuntanäkökulmasta katsottuna olisi tarpeen kuin poikkeustapauksissa.⁷⁷

⁷¹ Ryyänen 2002, 100.

⁷² Tuori 2004, 204-208.

⁷³ Ks. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 9 art.

⁷⁴ Hammashuollon järjestämisestä ks. esimerkiksi eoak 16.5.2006, dnro 959/2004 ja 19.6.2006, dnro 2887/4/04.

Oikeusasiamies antoi huomautuksen terveyskeskukselle hoitotakuun puutteellisesta toteutumisesta 31.10.2007 (dnro 1202/4/2007).

⁷⁵ Lång 1993, 93.

⁷⁶ Ryyänen 1999, 177-179.

⁷⁷ Suomen Kuntaliitto 2000, 5-12.

Terveydenhuollon menojen ennakoidaan tulevaisuudessa yhä kasvavan⁷⁸. Meneillään olevalla kuntarakenneuudistuksella on tarkoitus vahvistaa kuntien mahdollisuuksia järjestää lakisääteiset palvelunsa ja selvittää siten terveydenhuollon järjestämiseen kohdistuvista, yhä kasvavista paineista. Kuntien tulee uudistaa rakenteensa siten, että ne selviytyvät palveluvelvoitteistaan. Tämän voidaan katsoa olevan ristiriidassa sen periaatteen kanssa mihin Suomi on ollut sitoutunut jo miltei kahdenkymmenen vuoden ajan. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan noudattaminen tarkoittaa nimittäin sitoutumista myös siihen, että kunnallishallintoa kehitetään tulevaisuudessakin peruskirjan hengessä. Uudistukset joilla puututaan kuntarakenteeseen, jotta kunnat selviäisivät niille määrättyistä tehtävistä, eivät liene peruskirjan 3 artiklan, saati hengen, mukaisia.⁷⁹

2.5. Lääkärin ammattivaatimukset

2.5.1. Laillistettu ja luvan saanut ammattihenkilö

Terveyskeskuslääkärin tehtävään voidaan Suomessa palkata sellainen henkilö, jolle Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) on ammattihenkilölain 2 luvun 4.1–2 §:n nojalla myöntänyt oikeuden harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä, sekä sellainen henkilö jolle TEO on myöntänyt oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia itsenäisesti toimimaan oikeuttamansa lääkärin johdon ja valvonnan alaisena. Ainoastaan tällaiset laillistetut ammattihenkilöt saavat suorittaa kyseiseen ammattiin kuuluvia tehtäviä, eivätkä muut saa käyttää kyseistä ammattinimikettä⁸⁰.

Laillistetun lääkärin pätevyyden voi saada ammattihenkilölain 4 luvun 1–2 §:n mukaisesti henkilö, joka on suorittanut lääkärin ammattiin johtavan peruskoulutuksen. Tällainen henkilö saa toimia ainoastaan lääkärin ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena potilaslain 2 § 4 kohdassa tarkoitettussa terveydenhuollon toimintayksikössä, kuten terveyskeskuksessa. Lääkäri voi saada TEO:lta oikeuden harjoittaa yleislääkärin ammattia myös itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä, mikäli on suorittanut lääkärin perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen tai sitä vastaavan valtioneuvoston asetuksella säädetyn koulutuksen esimerkiksi ulkomailla.

⁷⁸ Suomen vakausohjelman tarkistus 2007, 39.

⁷⁹ Heuru ym., 2001, 270.

⁸⁰ Uotila 2004, 25.

Terveyskeskuslääkärin tehtäviin voidaan palkata myös muun kuin Suomen kansalainen. Koska monien terveydenhuollon ammattien, mukaan lukien lääkärien, koulutuksen vähimmäisvaatimuksia on yhtenäistetty Euroopan yhteisöjen lainsäädännöllä⁸¹, TEO voi hakemuksesta myöntää lääkärin ammattiin Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa kouluttautuneelle henkilölle luvan toimia lääkärin tehtävissä. Yhteisösäädännön mukaan Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen jäsenvaltion on tunnustettava kansalaisen toisessa EU:n tai ETA:n jäsenvaltiossa hankkima koulutukseen tai ammattiin vaadittu pätevyys. Samalla tunnustaminen antaa unionin kansalaiselle oikeuden harjoittaa ko. ammattia jäsenvaltioissa.⁸² TEO myöntää koulutuksen mukaan mainituilla kriteereillä lääkärin ammattiin kouluttautuneelle henkilölle joko oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena tai oikeuden harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä Suomessa ammattihenkilölain 6 §:n mukaan.

Lain 10 §:ssä säädetään, että myös muun kuin EU:n tai ETA-valtion kansalainen voi saada TEO:lta oikeuden lääkärin ammatin harjoittamiseen, mikäli hän on suorittanut koulutuksensa pääosin EU- tai ETA-valtiossa ja mikäli hänellä on säädetty pätevyys ja kielitaito. Jos EU- tai ETA-valtion kansalainen on hankkinut koulutuksensa jossakin muualla kuin jossakin näistä jäsenvaltioista mutta koulutus on oikeusturvakeskuksen hyväksymä, voi hän saada TEO:lta oikeuden toimia joko laillistettuna ammattihenkilönä laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena tai yleislääkärinä itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä lain 11.1–2 §:n mukaan. Myös henkilöllä, jolla on säädetty pätevyys ja riittävä kielitaito mutta joka ei ole EU- tai ETA-valtion kansalainen eikä ole saanut koulutustaan näiden jäsenvaltioissa, on TEO:n määräämillä ehdoilla ja erityisestä syystä oikeus toimia laillistettuna lääkärinä itsenäisesti lääkärin ammattia oikeutetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena. TEO voi 13 §:n nojalla myöntää tällaiselle henkilölle oikeuden käyttää lääkärin ammattinimikettä, jos nimikkeen hakija on suorittanut TEO:n hyväksymän ammattikoulutuksen ja hänellä on tehtävään riittävä kielitaito.⁸³

Itsenäisesti ammattia harjoittamaan oikeutettua, erikoistumatonta lääkäriä kutsutaan yleislääkäriksi. Yleislääkäri ei ole yleislääketieteen erikoislääkäri. Yleislääkäri ei myöskään ole lääketieteen

⁸¹ Lääkärin koulutuksen vähimmäisvaatimukset ja ammattipätevyys on kirjattu neuvoston direktiiviin 93/16/ETY

⁸² HE 22/2007vp, 5.

⁸³ Tämän säädösten pohjana on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta, jonka tarkoitus on vahvistaa säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamista ja ammattipätevyyttä koskevat säännöt silloin, kun pätevyys on hankittu EU- tai ETA-valtio(i)ssa.

liseniaatti, jonka tulee voidakseen toimia yleislääkärinä itsenäisesti suorittaa perusterveydenhuollon lisäkoulutus. Tällaista perusterveydenhuollon kolmevuotista lisäkoulutusta suorittavaa lääketieteen liseniaattia kutsutaan eurolääkäriksi. Eurolääkärikoulutukseen kuuluu pakollisena osana terveystieteiden koulutusta, jonka tavoitteena on perehdyttää lääkäri terveystieteiden toimintaan.⁸⁴ Terveystieteenlääkärin tehtävissä voi siis työskennellä työn sisällöstä ja ohjaamisesta riippuen sekä itsenäisesti lääkärimäisesti toimimaan oikeutettu, joka on suorittanut peruskoulutuksen saanut ja sen lisäksi mahdollisesti eurolääkärikoulutuksessa oleva lääkäri.

2.5.2. Lääketieteen opiskelijoiden käyttäminen terveystieteidenlääkärin tehtävissä

Myös lääketieteen opiskelijoita voidaan palkata terveystieteidenlääkärin tehtäviin. Kriteerit opiskelijoiden käyttämiseksi on tähän saakka määritelty asetuksessa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994). Tuon asetuksen 3.1 §:n mukaan sellainen lääketieteen opiskelija, joka on suorittanut lääketieteellisistä tutkinnoista annetussa asetuksessa (762/1975) tarkoitetut, vähintään neljään ensimmäiseen opintovuoteen kuuluvat yleisopinnot ja aineopintojen opintojaksot sekä sen erikoisalan kliinisen opiskelun ja harjoittelun, jota vastaavalla erikoisalalla hän tulisi toimimaan, on saanut tilapäisesti toimia lääkärimäisesti tehtävissä lääkärimäistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan terveystieteidenkeskuksessa.

Keskeistä tässä asetuksessa on ollut se, että opiskelijoita on voitu käyttää ainoastaan sijaisena ja silloinkin johdon ja valvonnan alaisena. Opiskelijoiden käyttö on ollut sinänsä joustava ja nopea keino saada työvoimaa esimerkiksi vakituisten lääkärien lomien ja sijaisuuksien ajan, sillä viransijaisiksi voidaan ottaa ilman julkista hakumenettelyä. TEO on kuitenkin saanut useita kanteluita opiskelijoiden tekemistä virheistä. Tämän seurauksena asetusta muutettiin ensin siten, että vuoden 2005 syksystä lähtien yli 10 vuotta aikaisemmin opintonsa aloittanut opiskelija ei enää saanut 3.6 §:n mukaan toimia lääkärimäisesti sijaisena. Suomen Lääkäriliitto vastusti asetusmuutosta⁸⁵, mutta TEO muistutti osapuolia tiedotuksessaan asetuksen noudattamisesta⁸⁶. Valvontaviranomaiset saivat asetusmuutoksesta huolimatta edelleen ratkaistavakseen yhä enenevässä määrin kanteluita opiskelijoiden toimista⁸⁷. Pääosassa tapauksista oli kyse siitä, että lääkärimäisesti sijaisiksi palkatulla

⁸⁴ Suomen lääkäriiliitto 2007: Termit.

⁸⁵ Halila, Suomen Lääkärilehti 40/2005, 4045, Wilén, Suomen Lääkärilehti 41/2005, 4169.

⁸⁶ TEO tiedottaa 4/2005

⁸⁷ TEO toimintakertomus 2006, 12.

opiskelijalla ei ollut suoritettuna vaadittavia opintoja⁸⁸ tai opiskelijan ammattitaidossa havaituista puutteista⁸⁹. TEO lähetti muun muassa Suomen Kuntaliitolle ja Suomen Lääkäriliitto ry:lle muistutuksen lääketieteen opiskelijoille asetetuista vaatimuksista. TEO korosti vaadittavien opintosuoritusten merkitystä sekä työnantajan vastuuta arvioida lisäksi opiskelijan henkilökohtainen kyvykkyys hoitaa tehtävät. TEO:n mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä olisi syytä nimetä kullekin opiskelijalle lääkäri, jonka johdon ja valvonnan alaisena hän toimii⁹⁰. Myös STM muistutti kuntia opiskelijoiden ohjaamisen tärkeydestä ja ehdotti, että opiskelijan ohjaaja nimettäisiin kirjallisesti⁹¹.

Ministeriön ja TEO:n suositukset eivät vaikuttaneet toivotulla tavalla, sillä opiskelijat toimivat edelleen terveyskeskuksissa liian vastuullisissa tehtävissä ilman laillistetun ammattihenkilön johtoa ja valvontaa⁹². Ongelmalliseksi koettiin etenkin opiskelijoiden yhä lisääntynyt välittäminen henkilöstövuokrausyritysten kautta⁹³. Vuoden 2007 tammikuussa TEO ratkaisi tapauksen, jossa terveyskeskuslääkärin tehtäviin henkilöstövuokrausyrityksen kautta otettu opiskelija ei ollut suorittanut kaikkia vaadittava opintoja. Työnantajana toiminut henkilöstövuokrayritys ja terveyskeskus eivät olleet varmistaneet opiskelijan opintosuoritusten määrää tai valmiuksia tehtävään. Tapaus päättyi lapsen kuolemaan.⁹⁴ TEO lähetti tapauksen tiedoksi terveyskeskuksille ja lääninhallituksille ja liitti siihen kannanoton, jossa se muistutti työnantajan vastuuta arvioida tapauskohtaisesti, millaisten tehtävien hoitamiseen opiskelijalla on valmiudet. TEO muistutti

⁸⁸ TEO:n 2.11.2005 antamassa ratkaisussa (Dnro 1619/47/100/05) TEO antoi lääketieteen opiskelijalle huomautuksen hänen ammattitaidossansa esiintyneen puutteen vuoksi. Lisäksi opiskelija ei ollut suorittanut vaadittavia neljän vuoden opintoja.

24.2.2005 antamassaan ratkaisussa (Dnro 536/47/100/03) TEO kiinnitti lääketieteen opiskelijan huomiota ammattitoimintaa koskevien säädösten noudattamiseen. Opiskelija ei ollut suorittanut vaadittavia neljän opintovuoden opintoja.

⁸⁹ Lääninhallituksen 11.2.2005 antamassa ratkaisussa (LSLH-2004-9732/So-38 ja LSLH-2004-9948/So-38) lääninhallitus kiinnitti opiskelijan huomiota asianmukaisten potilasasiakirjamerkintöjen laatimiseen. Tapaus johti potilaan kuolemiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies antoi 31.1.2008 ratkaisun (eoah 1147/2/04) jonka yhteydessä se antoi huomautuksen viidennen vuoden opiskelijalle, joka oli toiminut terveyskeskuslääkärin tehtävissä henkilöstövuokrausyrityksen kautta. Huomautus annettiin hoidon tarpeen arvioinnin laiminlyönnistä ja puutteellisista ohjeista potilaalle seurannasta.

⁹⁰ TEO 21.2.2005 (Dnro 8000/00/002/05): Lääketieteen opiskelijoiden oikeus toimia laillistetun lääkärin tehtävissä.

⁹¹ STM kuntatiedote 8/2006.

⁹² TEO antoi 3.4.2007 ratkaisussaan (Dnrot 655/47/100/05 ja 656/47/100/05) yllilääkärille huomautuksen, koska terveyskeskukseen oli palkattu alle neljän opintovuoden opinnot suorittanut henkilö. Myös opiskelijan ohjaus ja valvonta katsottiin puutteelliseksi. Tapaus johti potilaan kuolemaan.

⁹³ TEO kiinnitti 8.6.2007 antamassaan ratkaisussa (Dnro 128/10/100/07) johtajaylilääkärin ja päivystystoiminnasta vastanneen lääkärin sekä terveyskeskuksen johtavan lääkärin huomiota hoitovastuun ohjeistamiseen. Tapauksessa henkilöstövuokrausyrityksen välittämänä lääkärin tehtäviä hoitanut opiskelija ei ollut suorittanut vaadittavia opintoja, eikä hän tutkinut potilasta riittävästi eikä huolehtinut potilasasiakirjamerkintöjen tekemisestä. Opiskelijan sopivuutta ja kykyä hoitaa hänelle osoitettuja tehtäviä ei oltu tarkistettu. Tapaus johti potilaan kuolemaan.

⁹⁴ TEO 25.1.2007 dnro 1315/48/100/05.

jälleen, että terveydenhuollon toimintayksikössä on syytä nimetä kullekin opiskelijalle lääkäri, jonka johdon ja valvonnan alaisena hän toimii.⁹⁵

Valvontaviranomaiset halusivat puuttua opiskelijoiden käytössä ilmenneisiin ongelmiin tehokkaammin. Asetus, jonka sallimana opiskelijat toimivat lääkärin tehtävissä, säädettiin tilanteessa, jossa lääkäreitä vuokraavia yrityksiä ei ollut, vaan opiskelijat olivat palvelussuhteessa suoraan kuntaan tai kuntayhtymään. Opiskelijat työskentelivät tuolloin laillistetun lääkärin rinnalla ja johtava lääkäri oli ennen työskentelyn alkua varmistanut opiskelijan selviytymismahdollisuudet työssä. Potilasturvallisuuden ja opiskelijoiden oman oikeusturvan parantamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan asetukseen muutosta, joka tiukentaa opiskelijoiden terveyskeskuksessa toimimisen kriteereitä.⁹⁶ Asetus astuu voimaan 1.6.2008. Tämän uuden, 14.2.2008 annetun asetusehdotuksen (104/2008) 3.1 §:n mukaan lääketieteen opiskelija voi edelleen toimia tilapäisesti terveyskeskuslääkärin tehtävissä, mutta vaatimus suoritetuista opinnoista on nostettu viiteen vuoteen. Neljä vuotta opiskellut voi toimia terveyskeskuslääkärin tehtävissä vuodeosastolla. Kunnan tai kuntayhtymän tehtävä on huolehtia, että opiskelijalla on opintojen lisäksi riittävät edellytykset hoitaa juuri niitä tehtäviä, joihin hänet palkataan. Säädöksen tarkoitus on ollut nimenomaan korostaa henkilökohtaisen kyvykkyyden arviointia kunkin tehtävän hoitoa varten, eikä pelkkä opintoihin osallistuminen osoita riittävää kyvykkyyttä. Se kunnan luottamustoimielin tai viranhaltija, joka lopulta palkkaa opiskelijan, vastaa viime kädessä siitä, että opiskelijan kyvykkyys tehtävien hoitoon on arvioitu, kuten myös siitä, että opiskelija on suorittanut vaaditut opinnot ja erikoisalan kurssit hyväksytysti.

Opiskelija toimii edelleen kunnan tai kuntayhtymän johdon ja valvonnan alaisena. Hänelle on asetuksen 3 f §:n mukaan nimettävä kirjallisesti se lääkärin ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutettu henkilö, joka opiskelijan valvonnasta myös käytännössä tulee huolehtimaan. Ohjaajan tulee olla sellainen lääkäri, joka itsekin työskentelee toimintayksikössä, ja hänen tulee tavata jokainen ohjaukseensa kuuluva opiskelija jo ennen työskentelyn aloittamista. Hän myös huolehtii opiskelijan perehdyttämisestä, ohjaamisesta ja valvomisesta. Lääketieteen opiskelijoiden toisinaan ongelmalliseksi koettu toimiminen muulla kuin omalla terveydenhuollon alallaan ei enää ole mahdollista lain 3 d §:n mukaan⁹⁷.

⁹⁵ TEO: Opiskelija ”vuokralääkärinä” päivystyspisteessä.

⁹⁶ STM:n muistio 28.1.2008 VN:n asetusehdotuksesta 14.2.2008 terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun asetuksen muuttamisesta, 1–4.

⁹⁷ Uotila 2004, 15.

2.5.3. Lääkärijärjestelmät

Terveyskeskusten tehtävä on huolehtia perusterveydenhuollosta, ja niiden tarjoamat lääkäripalvelut ovat pääsääntöisesti yleislääkäritasoisia. Terveyskeskusten toimintaa on kehitetty 1980-luvun loppupuolelta lähtien väestövastuu- eli omalääkärijärjestelmän mukaisesti.⁹⁸ Vuonna 2006 miltei puolessa terveyskeskuksista oli käytössä omalääkärijärjestelmä⁹⁹. Omalääkärijärjestelmän käyttö on kuitenkin viime aikoina jonkin verran vähentynyt ilmeisesti lääkäripulan ja vuokralääkäreiden käytön vuoksi¹⁰⁰. Kunnan tai kuntayhtymän päätöksen mukaisesti lääkäri voikin edelleen toimia terveyskeskuksessa myös ns. perinteisessä perusterveydenhuollon järjestelmässä. Silloin lääkäri työskentelee lääkärisopimuksessa määrätyn työajan mukaan. Voimassa olevan sopimuksen yleisen osan 13 §:n mukaan terveyskeskuslääkäriin työaika on 37 tuntia viikossa. Suurin osa terveyskeskuslääkäreistä on kuitenkin nykyään omalääkäreitä¹⁰¹. Omalääkärijärjestelmä tarkoittaa väestövastuista toimintamallia, jossa lääkärille on määriteltä väestövastuu ja väestö tietää oman lääkärinsä.¹⁰² Omalääkäri vastaa väestönsä perusterveydenhuollon palveluista kunnallisen viranomaisen määräämällä tavalla. Omalääkäriin tulee olla tavoitettavissa päivittäin viikonloppuja ja eräitä pyhäpäiviä lukuun ottamatta, eikä hänelle ole määrätty lääkärisopimuksessa säännöllistä työaikaa¹⁰³. Lääkäriin kuuluu väestöön kuuluva tulee päästä omalääkäriin hoitoon pääsääntöisesti seuraavana työpäivänä, ja kuitenkin viimeistään kolmen päivän kuluessa siitä, kun hän ottaa yhteyttä terveyskeskukseen. Tällä tarkoitetaan yhteyden saamista lääkäriin ja lääkärin ohjeita hoidon järjestämisestä. Lääkärisopimuksen mukaan jokaisen omalääkäriin kuuluva väestö määritellään tapauskohtaisesti arvioimalla väestövastuun työllistävä vaikutus ja työhön keskimäärin kuluva aika. Lähtökohtana pidetään 2 000 asukkaan monipuolista väestöä.¹⁰⁴

Uusin keino toteuttaa terveyskeskuslääkäripalvelut on ns. listalääkärimalli. Siinä lääkäri saa valita potilasmääränsä ja potilaat saavat valita hoitavan lääkärinsä. Lääkäriin kuuluva väestö on tällöin huomattavasti pienempi kuin omalääkäriin kuuluva väestö. Lääkärit erikoistuvat tietyn tyyppisiin potilaisiin, ja näin potilailta on aina mahdollisuus päästä juuri heidän asiaansa

⁹⁸ Kattelus 2001, 262.

⁹⁹ Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2007, 188.

¹⁰⁰ Länsi-Suomen lääninhallitus 2007, 145.

¹⁰¹ Kuntatyöntantaja 5/2004, 18.

¹⁰² Suomen lääkäriliitto 2007: Termit.

¹⁰³ LS 2007–2009, Yleinen osa 13 § ja 14 §.

¹⁰⁴ LS 2007–2009, Yleinen osa 3 §.

perehtyneen lääkärin hoitoon.¹⁰⁵ Tällainen malli on käytössä esimerkiksi Pirkkalan kunnassa ja Vantaalla.

2.5.4. Ohjaus ja valvonta

TEO ja lääninhallitus valvovat lääkäreitä ja lääketieteen opiskelijoita yhteistyössä niin etukäteis- kuin jälkikäteisvalvonnallakin. Etukäteen tapahtuvalla valvonnalla varmistetaan, että lääkärin ammattia voi harjoittaa vain kyseiseen ammattiin säädetyllä tavalla koulutuksen saanut henkilö¹⁰⁶. Lääkärin ammattia ei saa ammattihenkilölain 4 §:n mukaan harjoittaa ilman TEO:n myöntämää ammatinharjoittamisoikeutta. Luvattomasta ammatin harjoittamisesta tuomitaan rikoslain 44. luvun 3 §:ssä säädetyn mukaiseen sakkoon tai vankeuteen.

TEO ja lääninhallitus valvovat jälkivalvonnan keinoin ammattihenkilöiden kykyä hoitaa ammattiaan ratkaisemalla ammattitoiminnasta tehdyt kantelut ja valitukset (laki terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta 1074/1992, TeoL 1§, 3§, ammattihenkilölaki 24 §), ja TEO pitää näiden valvontatehtävien hoitamiseksi ammattihenkilölain mukaista rekisteriä. Rekisteriin kirjataan ammattihenkilölain 24 §:n mukaisesti muun muassa tiedot lääkärin oikeudesta ammatin harjoittamiseen tai tähän oikeuteen tehdyt rajoitukset sekä valvontaviranomaisten ratkaisut lääkärin virheellisestä toiminnasta tehdyistä kanteluista. TEO antaa salassapitovelvollisuuden sitomatta näitä tietoja lääninhallituksen valvontakäyttöön 24 b §:n nojalla. Lisäksi lääninhallituksella ja TEO:lla on oikeus saada esimerkiksi kunnalta ja kunnan terveyskeskukselta valvontatehtäviin tarvittavat tiedot 40 §:n mukaisesti. Myös ammattihenkilöiden ohjaus ja valvonta on jaettu TEO:n ja lääninhallituksen kesken siten, että TEO huolehtii valvonnasta ja ohjauksesta valtakunnallisella tasolla ammattihenkilölain 24 §:n mukaisesti ja lääninhallitukset huolehtivat alueidensa sisällä toimivien lääkäreiden valvonnasta ja ohjaamisesta. Potilaan menehtymistä koskevat asiat, kuten kuoleman syyn tutkinta, kuuluu TeoL 1 §:n mukaisesti TEO:lle.

Valvontaviranomaisille on säädetty oikeus puuttua ammattitoimintaan kurinpidollisinkin toimenpitein, mikäli toiminnassa todetaan lainvastaisuuksia. Valvontaviranomaiset katsovat lääkärin toimineen epäasianmukaisesti, jos hän on toiminut tavalla, joka hänen piti koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella tietää virheelliseksi tai jos hän menetteli säädösten vastaisesti. TEO voi ammattihenkilölain 25 §:n nojalla velvoittaa lääkärin esimerkiksi tämän toimintakyvyn selvittämistä

¹⁰⁵ Back 2004, 110–111.

¹⁰⁶ Palonen ym. 2005, 23.

varten terveystarkastuksiin ja ammattitaidon selvittämistä varten työnäytteen antamiseen. Jos lääkäri ei suostu määrättyihin selvityksiin, TEO:lla on oikeus kieltää häntä toimimasta ammatissaan. Jos ilmenee, että lääkäri on toiminut moitittavasti tai laiminlyönyt yleisiä velvollisuuksiaan, TEO voi 26 §:n mukaan jopa peruuttaa kokonaan lääkärin oikeuden harjoittaa ammatiaan. Rikoksesta tuomitun lääkärin ammatinharjoittamisoikeus voidaan poistaa. Virheellisen toiminnan selvittämisen ajaksi lääkärin ammatinharjoittaminen voidaan lain 28 §:n mukaan kieltää. Lievemmissä rikkomuksissa TEO voi antaa lääkärille huomautuksen tai kiinnittää hänen huomiotansa asianmukaiseen toimintaan tai antaa hänelle kirjallisen varoituksen (26.2 §, 33 §).

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri käsittelevät myös ammattihenkilöitä koskevia kanteluita. Niiden toimivalta jakautuu yksittäisiä ammattihenkilöitä valvottaessa samoin kuin palvelujärjestelmienkin laillisuuden valvonnassa.¹⁰⁷

2.6. Palvelussuhdelajit

2.6.1. Virka- ja työsuhteen määräytymisperusteet

Kunnat ja kuntayhtymät ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, jotka voivat palkata kuntalain 44 §:n mukaan henkilön, työnkuvasta riippuen, joko virka- tai työsopimussuhteeseen. Se, kumpaan palvelussuhdelajiin henkilö palkataan, määräytyy siis tehtävän sisällön mukaan. Säännöksen mukaisesti sellaisen henkilön, jonka työtehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä, tulee olla virkasuhteessa. Kuntalain esitöissä korostetaan, että julkista valtaa tulee käyttää virkavastuun alaisena ja että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sisältyvään toimivaltasäännökseen.¹⁰⁸ Vaatimus julkisen vallan käytön lakiperusteisuudesta johtuu yleisen oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvan hallinnon lainalaisuuden periaatteesta sekä yksilölle perustuslaissa säädetyistä oikeuksista. PL 2.3 §:ssä sanotaan, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voidaan ohjata tarkemmin hallinnollisilla määräyksillä ja asetuksilla, mutta ohjauksen tulee perustua täsmälliseen toimivaltasäännökseen, jolla julkisen vallan käyttö voidaan delegoida. Tätä periaatetta korostaa myös PL:n 80.1 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla, ja siten myös hallintoelinten käyttämän julkisen vallan tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.¹⁰⁹ PL 124 §:ssä säännellään julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Siirtäminen on mahdollista säädöksen

¹⁰⁷ Ks. luku 2.3.

¹⁰⁸ HE 192/1994 vp, 42.

¹⁰⁹ Mäenpää 2002, 114–115.

mukaan vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranhaltijalain perusteluissa on selitetty, että julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan esimerkiksi tehtäviä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla yksipuolisesti antaa toista velvoittavan määräyksen tai muulla tavalla tosiasiallisesti puuttua toisen etuun tai oikeuteen¹¹⁰. Julkisen vallan ydinalueella kyse on siis yksilön oikeusasemaan puuttumisesta¹¹¹. Terveyskeskustyöstä vastaavien kuntien toimialaan on säädetty kuuluvaksi myös tällaisia julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Lääkäriin työssä käytetään julkista valtaa esimerkiksi tilanteissa, joissa potilas joudutaan määräämään tahdonvastaiseen hoitoon. Tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi kunnan kansanterveystyöhön kuuluvaan järjestämismääräyksen säätetyn mielenterveyslain mukaisessa hoitotilanteessa. Julkista valtaa käytetään niin ikään kansanterveystyöhön kuuluvissa tehtävissä, joissa potilas joudutaan eristämään tartuntavaaran vuoksi muista ihmisistä. Ainoastaan virkasuhteessa oleva lääkäri voi työssään käyttää hänelle laista johdettua julkista valtaa ja toimia tehtävissä, joissa hän saattaa joutua tekemään edellä kuvattuja päätöksiä.¹¹²

Tavanomaiseen lääkäriin toimintaan ei hallituksen esityksen mukaan katsota kuuluvan julkisen vallan käyttämistä, ja tällöin lääkäri tulee palkata työsopimussuhteeseen. Työnantaja voi yksipuolisesti muuttaa virkasuhteen työsuhteeksi, jollei virkalääkäriin työtehtäviin kuulu julkisen vallan käyttöä. Tämä edellyttää, että työnantaja kuntalain 46 §:n määräämällä tavalla tarjoaa työsuhdetta vähintään entisillä palvelussuhteen ehtoilla, lähinnä palkan ja muiden etujen osalta. Sen jälkeen, kun virkasuhde on muutettu työsuhteeksi, tulee työsuhteeseen soveltaa normaalistikin työsuhteisiin lääkäreihin sovellettavia säännöksiä. Työnantajalla ei ole velvollisuutta tarjota palvelussuhdetta entisillä ehtoilla niiden ehtojen osalta, jotka johtuvat oikeudellisen suhteen muuttumisesta virkasuhteesta työsuhteeksi¹¹³. Hallintovaliokunta on muistuttanut, että terveydenhuollon ja sairaanhoidon sektorilla toimivien henkilöiden tehtäviin saattaa kuulua sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen vaatii julkisen vallan käytön sallivan virkasuhteen muodostamista¹¹⁴.

¹¹⁰ HE 196/2002 vp, 43.

¹¹¹ Hirvonen-Mäkinen 2000, 115.

¹¹² HE 196/2002 vp, 43.

¹¹³ Hirvonen-Mäkinen 2006, 25.

¹¹⁴ HaVM 31/2002 vp, 5.

Eduskunnan oikeusasiamies on juuri todennut, ettei voimassa olevan lainsäädännön perusteella ole yksiselitteisen selvää, mitkä terveystieteiden lääkärin työtehtävät sisältävät julkisen vallan käyttämistä. Tämä saattaa aiheuttaa ongelmia, ja oikeusasiamies on ilmoittanut selvittävänsä nämä kysymykset erikseen.¹¹⁵ Jos ei ole täyttä varmuutta siitä, kumpaa palvelussuhdelajia tulisi tilanteessa käyttää, tulisi mieluummin käyttää virkasuhdetta.¹¹⁶ Tällä hetkellä terveystieteiden läkärit toimivat pääsääntöisesti virkasuhteessa eikä virkoja ole laajamittaisesti ryhdytty muuttamaan työsuhteiksi.¹¹⁷

2.6.2. Virka- ja työsopimussuhteen keskeiset erot

Kunnan ja kuntayhtymän tulee päättää lääkärin palkkaamisesta työsopimussuhteeseen tai määräämisestä virkaan kunnalle säädetyn tehtävän sisällön perusteella. Työsopimussuhteeseen palkkaamista säätelee työsopimuslaki (55/2001, TSL). Työsuhde on vähintään kahden oikeustoimikelpoisen oikeussubjektin välinen velvoiteoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen sopimussuhde, johon sovelletaan lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929, myöh. oikeustoimilaki). Oikeustoimilaissa säädetään muun muassa sopimuksen syntymistä ja pätemättömyyttä. Työsopimussuhdetta koskevat riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.

Työsuhteen tunnusmerkkejä ovat TSL 1.1 §:n mukaan ensinnäkin työn tekemisen perustuminen sopimukseen. Sopimus voidaan tehdä 1:3 §:n mukaan suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Sopimus voi tosin syntyä myös konkludenttisesti eli hiljaisella sopimuksella. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa työnantaja tietoisesti sallii työntekijän työskentelyn lukuunsa ilman sopimusta. Työsopimuksen syntyminen ei siis edellytä määrämuotoisuutta vaan on vapaamuotoinen oikeustoimi.¹¹⁸ Toisena työsopimuksen tunnusmerkkinä pidetään samaisen lainkohdan mukaan sitä, että työ tehdään toiselle, ts. työnantajan lukuun. Sopimus synnyttää työntekijälle velvoitteen suorittaa sopimuksessa sovittu työ¹¹⁹ ja työnantajalle velvoitteen maksaa tehdystä työstä sovittua vastiketta. Työntekijän ansiot saavat myös olla peräisin useasta eri sopimussuhteesta tai ansiolähteestä; työntekijän ei tarvitse ansaita elantoansa samassa sopimussuhteessa jotta työn pidettäisiin kuuluvan työlainsäädännön alaan. Keskeistä on työn tekeminen ansiotarkoituksessa.¹²⁰

¹¹⁵ Ratkaisussa 1147/2004.

¹¹⁶ Hirvonen–Mäkinen 2006, 20–21.

¹¹⁷ Terveystieteiden lääkärityön selvitystyöryhmän loppuraportti, 8.

¹¹⁸ Ks esim. Tiitinen–Kröger 2002, 6–8, 70–71.

¹¹⁹ Saarinen 2007, 68.

¹²⁰ Tiitinen–Kröger 2002, 7–8.

Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeus eli ns. *direktio-oikeus* on tärkein työsuhteen tunnusmerkki. Direktio-oikeus voidaan jakaa tunnusmerkistödirektioon ja tekniseen direktioon. Tunnusmerkistödirektiolla tarkoitetaan TSL 1.1 §:ssä määriteltyä työsuhteen soveltamisalaa, jossa työsuhte rajataan muista oikeussuhteista. Teknisellä direktiolla tarkoitetaan työnantajan oikeutta käskyvaltaan työn johtamiseksi ja valvomiseksi.¹²¹ Oikeuskäytännöstä on löydettävissä monia ratkaisuja, joissa nimenomaan direktio-oikeuden olemassaolo ja käyttäminen on ratkaissut työsuhteen olemassaolon¹²². Vaikka direktio-oikeus on työsuhteen tunnusmerkeistä tärkein, tulee oikeussuhteen kaikkien edellä mainittujen tunnusmerkkien täytyä TSL 1.1 §:n mukaan yhtä aikaa, jotta kyseessä olisi työsuhte¹²³.

Työhön kuuluvista tehtävistä sovitaan työsuhteen, mutta työnantajalla on direktio-oikeutensa rajoissa yksipuolinen oikeus tehdä sovittujen työtehtävien johtamiseen ja valvontaan liittyviä päätöksiä. Työnantajan direktio-oikeus työsuhteen työntekijään nähden perustuu täysin heidän keskenään sopimaan työsuhteen ja siinä sovittuihin työnjohto-oikeuksiin, joihin työntekijä on antanut sopimuksella suostumuksensa. Työntekijän tulee TSL 3:1 §:n mukaan tehdä työnsä huolellisesti ja noudattaa niitä työnantajan määräyksiä, jotka työnantaja antaa työn suorittamisesta toimivaltaansa kuuluen.

Kunnan työntekijän palkkaamista virkasuhteeseen säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa (304/2003, viranhaltijalaki). Virkasuhde on julkisoikeudellinen oikeussuhde viranhaltijan ja kunnallisen työnantajan välillä¹²⁴. Virkasuhdetta koskevat erimielisyydet ratkaistaan valitus- ja riita-asioina hallintotuomioistuimissa.

Yksi virkasuhteen tunnusmerkki on tapa, jolla virkasuhde syntyy. Kunnan tulee kuntalain 44.2 §:n mukaan perustaa virka viranomaistehtävien hoitamista varten. Avoimena olevaan virkaan tulee pääsääntöisesti järjestää julkinen hakumenettely viranhaltijalain 4 §:n mukaisesti. Virkaa tulee

¹²¹ Esim. Tiitinen–Kröger 2002, 11–12, Sädevirta 2002, 34.

¹²² Työnantajan työn johdon ja valvonnan kriteerien täyttymistä lääkärin työsuhteen tunnusmerkkinä on tutkittu mm. työneuvoston lausunnoissa 1360-99 ja 1361-99.

¹²³ Tunnusmerkkien kokonaisarviointista esim. ratkaisussa TN 1360/99, jossa työterveysaseman lääkärin katsottiin kuuluvan vuosilomalain soveltamisalan piiriin mm. koska hän oli tehnyt työtä työterveysaseman yleisen johdon ja valvonnan alaisena. Myös TN 1411/06, jossa työneuvosto totesi väestötutkimuslaitoksessa työskennelleen lääkärin työskennelleen ilman itsenäiselle yrittäjälle tunnusomaisia seikkoja ja taloudellista riskiä ja siten tehneen vuosilomalain soveltamisalaa kuuluvaa työtä, ja jonka yhteydessä työneuvosto totesi, että oikeussuhteen luonnetta ratkaistaessa osapuolten asemaa on tarkasteltava kokonaisuutena. Tällaiseen direktio-oikeuden kokonaisarviointiin kuuluvina tekijöinä työneuvosto on ratkaisussaan TN 1246-89 sisällyttänyt mm. työntekijän oikeuden kieltäytyä työtehtävästä. Ratkaisussa TN 1361-99 lääkärin oikeussuhteen kokonaisarviointiin vaikuttivat mm. työn julkisuus, yleisyys ja laajuus.

¹²⁴ Hirvonen–Mäkinen 2006, 16.

hakea 5 §:n mukaan kirjallisesti. Toisin kuin työsopimussuhde, virkasuhde syntyy viranhaltijalain 4 ja 9 §:n mukaan työnantajan ja työn tekijän välille ainoastaan työnantajan yksipuolisella päätöksellä. Päätöksen siitä, kuka hakijoista määrätään virkaan, tulee perustua viranhaltijalain 5–6 §:ssä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täyttymiseen. Virkaan valitulle annetaan lain 9 §:n mukaisesti ennen palvelussuhteen alkamista kirjallinen viranhoitomääräys. Virkasuhteeseen kuuluvista tehtävistä ei neuvotella viranhaltijalain työnantajan ja työn tekijän kesken, vaan ne määräytyvät suoraan työnantajan päätöksen mukaisesti. Lääkärin työtehtävien määräytymiseen niin työ- kuin virkasuhteessa vaikuttaa oleellisesti lääkärin ammattihenkilölain mukainen koulutus, pätevyys ja erikoisosaaminen¹²⁵.

Myös viranhaltijan työnantajalla on oikeus antaa työn johtoon ja valvontaan liittyviä määräyksiä, ja viranhaltijan tulee noudattaa näitä lain 17 §:n mukaisesti. Virkasuhteen keskeisin tunnusmerkki on mahdollisuus julkisen vallan käyttöön ja tästä johtuva oikeussuhteen julkisoikeudellinen luonne. Virkavastuusta johtuen viranhaltijan rikosoikeudellinen vastuu on jonkin verran työsopimussuhteista henkilöä laajempi (rikoslaki 39/1889 RL, 40:1–3 ja 5–11§). RL:n säädökset, jotka koskevat lahjuksia, virkasalaisuutta ja lahjan menettämisseuraamusta, koskevat 12 §:n mukaan kuitenkin myös kunnan työsopimussuhteista työntekijää. Erona on, että lain 2:7 §:n mukaisesti virkarikkomusta seuraa viraltapano.

¹²⁵ Juuri lääkärin työtehtävien uudelleen organisoimisen, toimenkuvan kehittämisen ja työn tarkoituksenmukaisen jakamisen muun hoitohenkilökunnan kanssa on sanottu olevan työnantajan mahdollisuus tehdä terveyskeskuslääkärin työstä mielekkäämpää ja sitä kautta halutumpaa. Ks. tarkemmin Uotila 2004 ss.14.

3. KUNTA TERVEYSKESKUSLÄÄKÄRIN TYÖNANTAJANA

3.1. Viran perustaminen

Mikäli terveyskeskuslääkärin työtehtävät edellyttävät niiden virkapohjaista hoitamista eikä tällaista virkaa ole avoinna, se täytyy kuntalain 44.2 §:n mukaan perustaa. Vain poikkeustapauksissa ja perustellusta syystä, kuten silloin kun aikataulullisista kiireistä johtuen ei ole vielä ehditty perustaa virkaa mutta virkatehtäviä on kuitenkin välittömästi ryhdyttävä hoitamaan tai toiminnan volyymissa tapahtuvan vaihtelun vuoksi, voidaan henkilö ottaa hoitamaan tehtävää ilman sitä varten perustettua virkaa¹²⁶. Kunnan valtuusto on kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan ylin päättävä elin ja siten lähtökohtaisesti se taho, joka päättää kunnan viran perustamisesta viranomais tehtävän hoitamista varten (45 §). Valtuusto voi kuntalain 14 §:n nojalla delegoida päätösvaltaansa muulle kunnan toimielimelle johtosäännön kautta. Täten terveyskeskuslääkärin viran perustamisesta voi käytännössä päättää esimerkiksi kansanterveysL:n 6 §:n edellyttämä kunnan kansanterveystyön toimeenpanosta vastaava monijäseninen toimielin. Kyseistä lakia on muutettu siten, että vuoden 2007 alusta lähtien kunta on voinut määrätä halutessaan useamman kuin yhden toimielimen vastaamaan kansanterveystyön toimeenpanosta. Tällä lakimuutoksella haluttiin korostaa kuntien vastuuta tehtävien toimeenpanosta ja väljentää sääntelyä, jotta kunnat voisivat järjestää hallintonsa parhaiten tarkoitukseen sopivalla tavalla.¹²⁷

Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa johtosäännöllä myös viranhaltijoille ja oikeuttaa viranhaltijan siirtämään toimivaltaa edelleen. Sen, mikä taho missäkin kunnassa päättää viran perustamisesta ja lakkauttamisesta, tulee olla kirjattuna kuntalain 50 §:n mukaan kunnan hallinto- tai johtosääntöön¹²⁸. Kuntayhtymässä viran perustamisesta päättää kuntalain 78 §:n mukaisesti kuntayhtymän perustamissopimuksessa tai johtosäännössä määrätty viranomainen. Lakimuutos, jonka mukaan kunta voi nykyään määrätä useamman lautakunnan huolehtimaan kansanterveystyön toimeenpanosta, koskee myös kuntayhtymän toimielimiä¹²⁹.

Avoimesta virasta tulee viranhaltijaL 4.1 §:n mukaan pääsääntöisesti julkaista ilmoitus kuntalaissa sanotulla tavalla julkisten kuulutusten ilmoitustaululla ja tiedottamistarpeen vaatiessa lisäksi esimerkiksi sanomalehdessä (64 §). Laki julkisista kuulutuksista (34/1925) edellyttää, että ilmoitus

¹²⁶ HE 196/2002 vp, 72.

¹²⁷ HE 235/2006 vp, 9.

¹²⁸ Ks. Harjula-Prättälä 2004, 382–384.

¹²⁹ HE 235/2006 vp, 9.

on esillä vähintään 14 kalenteripäivän ajan (5 §). Mikäli hakumenettely toteutetaan virheellisesti ja virheen voidaan todeta vaikuttaneen virkaan nimittämispäätökseen, voi virkavaali kumoutua¹³⁰. Käytännössä terveyskeskuslääkäreiden avoimista viroista ilmoitetaan myös Suomen Lääkärilehteen sekä työministeriön työvoimatoimistoihin.

Myös vapautuvista yksityisoikeudellisista työpaikoista on säädetty työnantajalle ilmoittamisvelvollisuus. Työnantajan tulee ilmoittaa työvoimaviranomaisille merkittävistä työvoiman käyttöä koskevista muutoksista ja uuden toimipisteen perustamisesta sekä avoimiksi tulevista työpaikoista (laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002 3:10.1 §). Työnantajalla on myös työpaikan sisällä työsopimuslain 2:6 §:ssä säädetty velvollisuus ilmoittaa vapautuvista työpaikoista. Tällä säädöksellä on merkitystä erityisesti työpaikan määrä- ja osa-aikaisten työntekijöiden kannalta, sillä sen tarkoitus on varmistaa heille samat mahdollisuudet hakeutua avoimena oleviin työpaikkoihin kuin kokoaikaisilla ja vakituisilla työntekijöillä.

3.2. Palvelussuhteen kesto

3.2.1. Määräytymisperusteet

Niin virka- kuin työsuhdekin voidaan solmia toistaiseksi tai määräajaksi. Lainsäädäntöömme on näiltä osin sisällytetty määräaikaisten työsuhteiden solmimista ja tasapuolista kohtelua koskeva yhteisösäädöstö¹³¹. Yleisimmin työsopimukset solmitaan toistaiseksi voimassa oleviksi¹³², mutta varsinkin julkisella sektorilla ja siellä etenkin terveydenhuollossa määräaikaiset sopimukset ja niiden perättäinen solmiminen on yleistä.¹³³ Terveyskeskuslääkäreistä noin neljänneksellä on määräaikainen palvelussuhde¹³⁴.

Viranhaltijalain 3 §:ssä säädetään viranhaltijan palvelussuhteen kestoa määrittelevistä perusteista. Sen mukaan kunnallinen viranhaltija voidaan ottaa virkasuhteeseen joko toistaiseksi tai määräajaksi. Virkasuhde voidaan tehdä määräaikaiseksi kuitenkin vain, jos viranhaltija pyytää sitä

¹³⁰ Harjula–Prättälä 2004, 354.

¹³¹ EY-direktiivit 1999/70/EY ja 1997/81/EY, jotka koskevat määräaikaisesta ja osa-aikaisesta tehtyjä puitesopimuksia, sitovat sekä virka- että työsopimussuhteita. Näiden sopimusten tarkoitus on parantaa määrä- ja osa-aikaisten työntekijöiden työsuhdeturvaa ja tasapuolista kohtelua. Lisäksi säädöksillä pyritään varmistamaan syrjimättömyyden periaatteen noudattaminen ja ehkäisemään esimerkiksi väärinkäytöksiä, jotka johtuvat perättäisten määräaikaisten sopimusten tekemisestä.

¹³² Koskinen–Ullakonoja 2005, 23.

¹³³ Anttila LM 1/2006, 54.

¹³⁴ Lääkärikysely 2007.

itse tai tehtävän luonne tai esimerkiksi sijaisuus edellyttävät sitä. Myös avoimen viran tehtävien hoitamista varten tai jos jokin muu kunnan toimintaan liittyvä tämän kaltainen seikka edellyttää viran määräaikaaisuutta, voidaan virkasuhde voidaan tehdä määräajaksi. Samoin virka voidaan tehdä määräaikaiseksi, mikäli siitä on säädetty erikseen (viranhaltijalaki 3 §). Pääsääntönä siis on, että virkaan otetaan toistaiseksi. Periaatteena tässä säädöksessä on, että jos työ on pysyvää, niin viranhaltija otetaan toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen¹³⁵.

Koska lain tarkoitus ei ole estää määräaikaisten virkasuhteiden käyttöä, jos viranhaltija itse haluaa sellaisen, ei tällaiselle menettelylle ole asetettu lainsäädännöllisiä esteitä eikä rajoituksia. Myös silloin, kun lainsäädäntö niin vaatii, voidaan virka tehdä määräaikaiseksi. Terveyskeskuslääkärinä palkattaessa tällainen tilanne tulee eteen ainakin silloin, kun palvelussuhteeseen ollaan ottamassa lääketieteen opiskelijaa. Lääketieteen opiskelija voidaan ottaa lääkärin tehtäviin, mutta vain tilapäisesti, esimerkiksi sijaiseksi tai vakituisen lääkärin loman ajaksi (asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä 564/1994 ja 104/2008, 3 §)¹³⁶. Opiskelijan palvelussuhteen tulee siten olla annetun säädöksen nojalla määräaikainen. Ratkaiseva on siis annettu asetus ja sen ehdottomuus, ei työn väliaikaisen luonteen perusteella syntyvä määräaikaisuuden peruste. Lääketieteen opiskelijoilla ei ole mahdollisuutta työskennellä muussa kuin väliaikaisessa tehtävässä. Toinen tilanne, jossa lainsäädäntö määrää virkasuhteen keston määräaikaiseksi, on kunnallisen eläkeiän saavuttaneen henkilön palkkaaminen. Viranhaltijalain mukaista eroamisikää nostettiin vuodesta 2005 lähtien 68 vuoteen (34.6 §), ja samalla eläketurvan rakennetta uudistettiin. Näillä uudistuksilla pyrittiin säädöksen perustelun mukaan kannustamaan työelämässä jatkamista aiempaa pidempään.¹³⁷ Säädetyn virasta eroamisikä täyttäneitä henkilöä ei voida ottaa enää toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, joten määräaikaisuuden perusteeksi ei tarvita tämän lisäksi muuta syytä. Syytä määräaikaaisuudelle ei iän lisäksi tarvita.

Terveyskeskuslääkäri voidaan ottaa virkaan määräaikaiseksi myös, jos työn luonne sitä vaatii tai työn tarve on tilapäistä. Koska terveyskeskuslääkäreistä on yleisesti pulaa, ei tällä perusteella tehtyjen määräaikaisten virkasuhteiden käyttäminen liene tavallista. Sen sijaan sijaisuuksien ja avoimien virkojen hoitamiseksi tehdyt määräaikaiset virkanimitykset ovat yleisiä¹³⁸.

¹³⁵ HE 196/2002 vp, 28.

¹³⁶ Ks. lääketieteen opiskelijan käyttämisestä lääkärin tehtävissä luvussa 2.5.2

¹³⁷ HE 45/2004 vp, 1.

¹³⁸ Hirvonen – Mäkinen 2006, 60.

Samankaltaisesti säädetään työsuhteen määräaikaisuuden perusteista. Työnantajan aloitteesta solmitulle määräaikaiselle työsuhteelle tulee TSL 3.2 §:n mukaan olla perusteltu syy. Lain esitöissä perustelluilla syillä viitataan aikaisemman työsopimuslain (320/1970) säädökseen 2.2 §, jonka mukaan määräaikaisuuden perusteina voivat olla työn luonne, sijaisuus, harjoittelu tai muu näihin rinnastettava syy tai esimerkiksi suoritettavaan työhön liittyvä peruste. Määräaikaisten työsuhteiden käyttöä ei voida pitää sallittuna silloinkaan, kun työnantajan tarve työvoimalle on pysyvä.¹³⁹ Myöskään työvoiman tarpeen epävarmuus tulevaisuudessa tai epätasaiset ilmaukset, kuten ”kunnes työtä riittää” tai ”työvoiman lisätarpeen ajaksi”, eivät riitä määräaikaisuuden perusteeksi. Kunta tai kuntayhtymä ei liioin voi tehdä määräaikaista työsuhteesta sillä perusteella, että seuraavan vuoden määrärahat ovat epävarmoja.¹⁴⁰ Näiden samojen kriteerien voidaan katsoa koskevan määräaikaisten virkasuhteiden perusteita. Määräaikaisuuden perusteeksi riittää myös työsuhteessa työntekijän 68 vuoden ikä. Lain 6:1 a §:n mukaan tämän iän saavuttaman henkilön työsuhteeseen päättyy, mutta sitä voidaan jatkaa määräaikaisena tai, toisin kuin virkasuhdetta, myös toistaiseksi voimassa olevana.

Määräaikaisten virka- tai työsuhteiden sallitusta lukumäärästä ei ole säädetty, vaan määräaikaista sopimuksia voidaan solmia peräkkäin ts. ketjuttaa, jos sille on olemassa hyväksyttävät perusteet. Perusteltua syytä ei ole laissa tarkemmin määritelty. Hallitus on työsuhtelakia koskevassa esityksessään katsonut, ettei kielletystä peräkkäisten määräaikaisten työsuhteiden käytöstä olisi kyse esimerkiksi silloin, kun työnantaja tarjoaa sijaiselle uutta sijaisuutta määräaikaisella sopimuksella. Työnantaja ei kuitenkaan saa pyrkiä toisiaan seuraavilla määräaikaisilla sopimuksilla kiertämään toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin liittyvää suojaa. Jos työnantajan työvoiman tarve on arvioitavissa pysyväksi, jatkuvasti toistuvien määräaikaisten työsuhteiden käyttöön samoissa töissä ei olisi momentissa tarkoitettua perusteltua syytä.¹⁴¹ Samankaltaiseen johtopäätökseen on tultu myös oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä¹⁴². Määräaikaisten palvelussuhteiden

¹³⁹ HE 157/2000 vp, 59–60.

¹⁴⁰ Saarinen 2005, 129–130.

¹⁴¹ HE 157/2000 vp, 58.

¹⁴² Hirvonen–Mäkinen 2006, 60–63, Tiitinen – Kröger 2002, 78–87.

KKO 1995:14: Ratkaisussa korkein oikeus katsoi, että Tielaitoksella ei ollut edes työn luonteen vuoksi työsuhtelain 2 §:n 2 momentissa edellytettävää syytä solmia työntekijän kanssa yli seitsemän vuoden ajaksi yhteensä 50 lähes peräkkäistä määräaikaista työsuhteesta. Sopimukset olivat siten muodostuneet toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteiksi.

KKO 1996:105: Ratkaisussa kaupunki ei ollut menetellyt väärin tehdessään työntekijän kanssa runsaan kuuden vuoden aikana yli 90 eri pituista lähes peräkkäistä määräaikaista työsuhteesta, koska sopimusten tekemisellä ei niiden peruste huomioon ottaen ollut pyritty jatkuvaan työsuhteeseen eikä kaupunki myöskään ollut pyrkinyt kiertämään toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen liittyvää työsuhteturvaa. Peräkkäisten määräaikaisten työsuhteiden tekemiseen oli ollut työsuhtelain 2 §:n 2 momentissa edellytettävä syy, joten sopimuksia ei pidetty toistaiseksi voimassa olevana työsuhteena.

ketjuttamiselle hyväksyttäviä perusteita on katsottu olleen muun muassa alan erityisluonne, vakiintunut käytäntö sekä yritystoiminnan epäsäännöllisyys¹⁴³. Kunnan budjetin epävarmuus taasen ei ole hyväksyttävä syy ketjuttaa määräaikaista työsopimuksia¹⁴⁴.

Viranhaltijalle on viranhaltijalain 3.3 §:ssä säädetty oikeudesta virkasuhteen päättyessä 6–24 kuukauden palkkaa vastaavaan korvaukseen, mikäli hänelle on tehty useita määräaikaista sopimuksia ilman perusteltua syytä. Työsopimussuhteisten työntekijöiden osalta perusteettomasti ketjutetuista määräaikaista sopimuksista säädetään TSL 3.2 §:ssä, jonka mukaan ilman perusteltua syytä tehtyjä perättäisiä määräaikaista työsopimuksia pidetään toistaiseksi voimassa olevina. Viranhaltijalaissa säädetyn kaltaista oikeutta rahalliseen korvaukseen perusteettomasti ketjutettujen määräaikaisten työsopimusten vuoksi ei työsopimussuhteisille työntekijöille ole säädetty.

Mikäli työnantajan ja työsopimussuhteisen työntekijän välille on tehty useita peräkkäisiä, keskeytymättömänä tai vain lyhytaikaisin keskeytyksin jatkuneita määräaikaista työsopimuksia, TSL 1:5 §:n mukaan työsuhteen katsotaan jatkuneen yhdenjaksoisena työsuhde-etuksien kannalta. Hallituksen työsopimuslakia koskevan esityksen mukaan määräaikaisten sopimusten väliin jääviä aikoja ei ole säännöksen kiertämisen estämiseksi haluttu määrittää täsmällisesti, vaan pituus ratkaistaan oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti. Tällöinkin arvioinnissa on keskeistä se, onko lakia yritetty kiertää tai onko työvoiman tarve pysyvää¹⁴⁵.

Kuntatyönantajat ovat pääsääntöisesti olleet tyytyväisiä määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöön, ja muun muassa terveydenhuollon alalla niitä onkin käytetty runsaasti. Myös perättäisten määräaikaistuuksien käytöstä on positiivisia kokemuksia. Henkilöt, jotka työskentelevät perättäisissä määräaikaistuuksissa suhteissa, sitoutuvat työpaikkaansa enemmän kuin yksittäistä määräaikaistuuksia tekevät. Työnantajat saavat perättäisten määräaikaistuuksien kautta palkattua uuteen tehtävään jo

¹⁴³ KKO 1995:13: Ottaen huomioon tienrakennusalan erityisluonne ja alalla vakiintunut käytäntö tielaitoksella oli työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa edellytetty pätevä syy solmia työntekijän kanssa noin yhden vuoden neljän kuukauden aikana viisi lähes peräkkäistä määräaikaista työsopimusta.

KKO 1995:159: Tilausravintolan niin sanotut extratarjoilijat olivat korkeimman oikeuden tuomiossa selostetuilla perusteilla määräaikaistuuksissa eikä toistaiseksi voimassa olevissa työsopimussuhteissa työnantajaansa. KKO perusteli pätevän syyn olemassaoloa määräaikaisten sopimusten toistuvaan tekemiseen ravintolan toiminnan epäsäännöllisyydellä.

¹⁴⁴ KKO 1993:70: Ratkaisussa korkein oikeus katsoi, että vesi- ja ympäristöpiirin runsaan vuoden aikana yhdeksän perättäisen määräaikaistuuksien tekeminen ei ollut hyväksyttävää sillä perusteella, että työntekijän palkkaukseen tarvittavat varat oli saatu jaksoittain budjetin määrärahoista. Työntekijän työsopimusta oli kokonaisuudessaan pidettävä toistaiseksi voimassa olevana.

¹⁴⁵ Sädevirta 2002, 76–77.

entuudestaan tutun ja perehdytetyn työntekijän. Tällaisen ”puolivakinaisen” henkilöstön työmotivaatio on myös koettu erityisen hyväksi, koska heistä pidetään huolta solmimalla aina uusi sopimus, ja mahdollisuuksien mukaan palvelussuhde myös vakinaistetaan.¹⁴⁶

Määräaikaisuuksilla hoidetaan usein esimerkiksi sijaisuuksia, koska osa kuntien vakituisesta henkilöstöstä on aina poissa esimerkiksi vakituisen henkilöstön vuosilomien, koulutusjaksojen ja sairauslomien vuoksi. Joissakin kunnissa on myös muodostunut tavaksi laittaa vuosittain tietyt palvelussuhteet hyvin lyhyiksi määräaikaisuuksiksi ikään kuin uusien työntekijöiden koeajan korvikkeeksi.¹⁴⁷ Työntekijöiden tehokkaana pitäminen tai määräaikaisuuksien solmiminen sillä perusteella, että työntekijästä päästään tarpeen tullen helposti määräajan kuluttua eroon, ei kuitenkaan ole oikeudellisesti pätevä peruste määräaikaisten palvelussuhteiden tekemiseen. Myös ainakin osa kunnan henkilöstön poissaoloja paikkaavista sijaisuuksista voitaisiin vakinaistaa, kun tila on kunnassa pysyvä. Toisaalta vakinaistamiselle ei ole lainsäädännöllistä pakkoa, koska sijaisuus on hyväksyttävä määräaikaisuuden peruste niin virkamieslain kuin työsopimuslainkin mukaan. Määräaikaisten henkilöiden jatkuva rekrytointi on lisännyt kuntien hallintomenoja, ja uusien määräaikaisten työntekijöiden perehdyttäminen lisää vakituisen henkilöstön työmäärää.¹⁴⁸ Määräaikaisia palvelussuhteita tulisikin käyttää ainoastaan vakituisten palvelussuhteiden täydentämiseen, kun tehtäviä ei ainoastaan vakituisilla suhteilla voida hoitaa.

Työvoiman tarpeen ajallinen kesto määrää virkasuhteen ja työsopimuksen voimassaoloajan sekä niiden päättymisperusteet. Määräaikainen palvelussuhde päättyy ilman irtisanomista pääsääntöisesti siten, että määräaika tulee täyteen tai työtehtävä saadaan suoritettua valmiiksi (viranhaltijalaki 34 §, TSL 6:1 §). Toistaiseksi voimassa olevaa virkasuhdetta ei voi päättää ilman irtisanomisperusteetta tai virkasuhteen purkamiseen oikeuttavaa perustetta. Irtisanomisen peruste voi viranhaltijalain 35 §:n mukaan johtua joko viranhaltijasta, kuten hänen virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteidensa vakava rikkominen tai laiminlyönti, tai työnantajasta. Tällainen peruste voi olla viranhaltijan virkatehtävien olennainen ja pysyvä väheneminen, jonka lisäksi viranhaltijaa ei ole lain 37 §:n mukaisesti mahdollista sijoittaa tai uudelleen kouluttaa vastaavan tasoiseen toiseen palvelussuhteeseen. Viranhaltijan palvelussuhde voidaan purkaa lain 41 §:n mukaan vain erittäin painavasta syystä, kuten virkavelvoitteiden niin vakavasta rikkomisesta, että virkasuhdetta ei voida jatkaa edes irtisanomisen ajaksi.

¹⁴⁶ Laaksonen 2002, 7.

¹⁴⁷ Laaksonen 2002, 6–11.

¹⁴⁸ Laaksonen 2002, 8–9.

Työnantaja saa ainoastaan asiallisesta ja painavasta syystä irtisanoa työsopimuksen, joka on voimassa toistaiseksi. Tällainen syy voi johtua joko työntekijästä tai työn vähenemisestä taloudellisista tai tuotannollisista syistä tai uudelleen järjestelyistä johtuen. Irtisanomiseen on TSL 7:1–2 §:n mukaan peruste esimerkiksi silloin, kun kokonaisolosuhteet huomioon ottaen on katsottavissa, että työntekijä on rikkonut tai laiminlyönyt työsuhteen velvoitteitaan vakavasti, tai kun työntekijää ei voida kouluttaa eikä sijoittaa toisiin tehtäviin 3 §:n mukaan hänen työtehtäviensä vähettyä olennaisesti. Terveyskeskuslääkärin irtisanominen tehtävien olennaisen vähenemisen vuoksi ei liene nykyisen lääkäripulan aikaan yleistä. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimus on myös mahdollista päättää irtisanomalla se purkamisperustein, jotka ovat virkasuhteen purkuperusteiden kaltaiset. Työsopimus voi TSL 8:1 ja 8:3 §:n mukaan myös purkautua, kun työntekijä on ollut poissa töistä ilman pätevää syytä vähintään seitsemän päivää.

Virkaa ja työsopimussuhteeseen kuuluvia työtehtäviä voidaan myös sopia hoidettavaksi osa-aikaisesti. Lääkäri voi toimia esimerkiksi osa-aikaisena terveyskeskuslääkärinä ja tämän lisäksi osa-aikaisesti yksityissektorilla. Palvelussuhdesuhde voidaan sopia osa-aikaiseksi esimerkiksi osa-aikaeläkkeen tai hoitovapaan vuoksi, mutta osa-aikaisuus on kunnallisilla terveyskeskuslääkäreillä vielä suhteellisen harvinainen palvelussuhdemuoto¹⁴⁹. Terveyskeskuslääkäreistä osa-aikaisesti tehtävissään toimii vain noin joka kymmenes¹⁵⁰. Osa-aikainen palvelussuhde voi samoin ehdoin kuin edellä on selostettu olla voimassa toistaiseksi tai määräajan. Syrjinnän kieltävien direktiivien ja lainsäädösten mukaan osa-aikaisiin palvelussuhteisiin ei saa soveltaa heikompia ehtoja kuin muihin palvelussuhteisiin. Syrjivät sopimusehdot ovatkin pätemättömiä oikeustoimilain 36 §:n ja TSL 10:3 §:n mukaan.

¹⁴⁹ Lääkärikysely 2007.

¹⁵⁰ Lääkärikysely 2007.

3.3. Virkaan nimittäminen ja työsopimussuhteeseen ottaminen

3.3.1. Yleiset kelpoisuusvaatimukset

Työnantajan velvollisuudet voidaan jakaa työhönottoon liittyviin, työsuhteen aikaisiin ja työsuhteen päättämiseen ja sen jälkeiseen aikaan kohdistuviin velvollisuuksiin¹⁵¹. Virkaan ei viranhaltijalain 4 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaan voida nimittää sellaista henkilöä, joka ei ole osallistunut viran hakumenettelyyn. Ainoastaan viranhaltijalain 4.3 §:n mukaisissa poikkeustapauksissa, kuten sijaiseksi tai viran määräaikaiseksi täyttämiseksi, voidaan ottaa ilman hakumenettelyä. Hakijan on tullut hakea virkaa kirjallisella hakemuksella, mikäli virka on ollut julkisesti haettavana. Jotta hakija voitaisiin palkata virkasuhteeseen, on hänen viranhaltijalain 5 §:n mukaan täytynyt hakea virkaa ennen hakuajan päättymistä ja lisäksi hänen tulee täyttää perustuslaissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Viranhaltijalain 6 §:ssä sanotaan, että virkasuhteen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Jos kunta on päättänyt virkaan vaadittavista erityisistä kelpoisuusehdoista tai niistä on säädetty asetuksella kuten lääketieteen ammattihenkilöiden osalta, tulee virkaan nimitettävän henkilön täyttää myös nämä. Yksittäistapauksissa tai määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan ottaa sellainenkin henkilö, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, mikäli niin on erikseen säädetty.

Kuhunkin virkaan vaadittavat kelpoisuus- eli pätevyys ehdot määrätään joko lainsäädännössä tai kunnan johtosäännöissä tai kunnan muissa päätöksissä. Kelpoisuusvaatimukset jaetaan perinteisesti muodolliseen kelpoisuuteen ja sopivuuteen. Muodollinen kelpoisuus tarkoittaa esimerkiksi viran hoitoon vaadittavaa tutkintoa ja kokemusta, sopivuus taas viittaa hakijan tosiasialliseen kykyyn hoitaa virkatehtävää. Vaikka sopivuusarvioinnissa huomioitavat seikat eivät ole välttämättä tarkoin säänneltyjä, niillä on merkitystä kelpoisuuden lisäksi myös lopullista virkaan nimittämistä harkittaessa. Vakiintunut tapa kelpoisuusehtojen erittelemiseen on jakaa ne yleisiin ja erityisiin. Yleiset kelpoisuusehdot koskevat pääasiassa kaikkia virkoja, erityiset ehdot taas muodostuvat kyseessä olevan viran erityisvaatimuksista.¹⁵²

Yleiset kelpoisuusvaatimukset koskevat viranhaltijan ikää, kielitaitoa ja sopivuutta. Viranhaltijalaissa on määräykset kunnallisen viranhaltijan ikää koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Lain 6.3 §:ssä sanotaan, että virkasuhteeseen voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö.

¹⁵¹ Tiitinen–Kröger 2002, 98.

¹⁵² Koskinen–Kulla 2005, 43–45, Hirvonen–Mäkinen 2006, 85.

Terveyskeskuslääkärinä palkatessa tällä säädöksellä ei ole juurikaan käytännön merkitystä, sillä lääkärin koulutusjärjestelmä ja perehtyneisyysvaatimukset varmistavat sen, ettei alle 18-vuotiaita lääkäreitä voi edes valmistua. Kunnallisten viranhaltijoiden eroamisikä on lain 34.6 §:n mukaan 68 vuotta, eikä tämän iän saavuttanutta hakijaa voida nimittää virkaan muuten kuin määrääjäksi.

Kunnalliselta viranhaltijalta vaadittava kielitaito perustuu kunnassa käytettävään kieleen. Kielilain (423/2003) mukaan kunnat ovat joko yksi- tai kaksikielisiä, ja asioinnissa käytettävä kieli määräytyy tämän perusteella lain 5–6 § ja 10§:n mukaan. Kielitaitolain, joka koskee julkisyhteisön henkilöstöä (424/2003) 2 luvun 3 §:ssä sanotaan, että virkaa ja muuta palvelussuhdetta täytettäessä on varmistuttava hakijan riittävästä kielitaidosta. Lain 5.2 §:ssä sanotaan lisäksi, että jos lailla tai lain nojalla ei ole säädetty kunnan henkilöstöä koskevasta kielitaitovaatimuksesta, kunnat voivat asettaa vaatimuksia kuntalain mukaisesti. Terveyskeskuslääkärin kielitaidosta säädetään ammattihenkilölain 18 a §:ssä yleispiirteisesti siten, että ammattihenkilöllä tulee olla hoitamiensa tehtävien edellyttämä kielitaito¹⁵³. Tämä säädös on astunut voimaan vuonna 2007, ja sen säätämisenä on yhteys Euroopan unionin ja ETA-maiden ulkopuolisten kansalaisten oikeuksiin toimia ammatissaan maassamme. Säädöksen perustelujen mukaan kielitaitovaatimus on keskeinen useissa terveydenhuollon tehtävissä muun muassa potilasturvallisuuden vuoksi. Toisaalta terveydenhuollossa on sellaisiakin tehtäviä, joissa ammattihenkilö ei ole säännöllisesti potilaskontaktissa, ja tällöin kielitaidolle voidaan asettaa matalampia vaatimuksia. Vaadittava kielitaito riippuu siis tehtävästä, jota henkilö hoitaa, ja samalla myös kunnassa käytettävästä asiointikielistä. Kielitaito ei voi olla ammattipätevyyden este, mutta kelpoisuusvaatimuksena se koskee myös niitä tilanteita, jolloin henkilö tarjoaa palveluja toisessa jäsenvaltiossa edes tilapäisesti tai satunnaisesti.¹⁵⁴

Hakijan sopivuutta virkatehtävän hoitamiseen arvioitaessa on muistettava, että sopivuusarvio on oikeudellisesti sidottua harkintaa. Sopivuusarvioinnilla pyritään löytämään henkilö, jonka ominaisuudet ja tosiasialliset kyvyt riittävät virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.¹⁵⁵ Tarvittavat tiedot hankitaan ensisijaisesti virkaan hakijalta (laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004, YksTL 4 §). Terveyskeskuslääkärinä valittaessa tällaisia tarvittavia tietoja ovat terveydentilaa koskeva selvitys ja mahdollisen huumausainetestin tulokset sekä rikostaustan selvitys. Terveydellisiä viranhoidoedellytyksiä koskevien tietojen antaminen on säädetty

¹⁵³ Ks. luku 2.5.1

¹⁵⁴ HE 22/2007 vp, 23.

¹⁵⁵ Koskinen–Kulla 2005, 51–52.

edellytykseksi virkasuhteeseen ottamiselle viranhaltijalain 7.1 §:ssä. Selvitystä ei viranhaltijalain 7.3 §:n mukaan tarvitse antaa ennen virkavalintapäätöstä, jolloin valintapäätös tehdään ehdollisena. Jos selvitystä ei anneta myöhemminkään tai siitä ilmenee, että viranhaltijan terveydentila ei ole riittävä virkatehtävien hoitamiseen, valintapäätös raukeaa. Terveys ei siis ole sellainen hakijan kyvykkyyttä mittaava tekijä, jonka perusteella hakijoita voitaisiin vertailla jo ennen virkavalinnasta tehtyä päätöstä. Terveys voi olla este virkavalinnalle, mutta viranhakijoiden terveydentilaa ei nimenomaisesti vertailla toisiinsa.¹⁵⁶

Kunnalliseen virkaan hakijalla ei ole laissa säädettyä ehdotonta velvollisuutta huumausainetestin todistuksen toimittamiselle. Työnantajalle on säädetty YksTL 7.1 §:ssä mahdollisuudesta pyytää ja käsitellä tällaisen testin tietoja. Terveyskeskuslääkärin työn voidaan katsoa edellyttävän sellaista tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä tai hyvää reagointikykyä, että huumausaineiden vaikutuksen alaisena toimimisesta voi johtua vaaraa hänelle itselleen tai toisen hengelle tai terveydelle. Muun muassa tällaisessa tilanteessa työnantajalla on oikeus saada todistus hakijan huumausainetestistä. Toinen seikka, joka puoltaa kunnan tai kuntayhtymän oikeutta pyytää terveystestien virkaan hakijalta tällaista todistusta on se, että lääkäri on YksTL 7.2 §:ssä säädetyn kaltainen tarkoitus hoitaa tehtäviä, joissa hän itsenäisesti ja ilman valvontaa pääsee käsittelemään huumausaineita tai suurempia määriä sellaisia lääkkeitä, joita voidaan käyttää huumaaviin tarkoituksiin. Velvollisuutta toimittaa testi työnantajalle koskee 7.4 §:n mukaan samat säädökset kuin edellä selvitettyjen terveydellistä kyvykkyyttä koskevien tietojen toimittamista. Sopivuusarvioinnissa voidaan huomioida terveystestien kohdalla myös hakijan rikostausta. Terveystestien työ ei ole suoraan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2005) 2 §:ssä määrättyyn soveltamisalaan kuuluvaa työtä, mutta toisaalta, jos hakija olisi hiljattain pantu viralta, saattaisi rikoksen liittyminen haetun viran tehtäväänsä tulla merkitykselliseksi. Kaikissa kuvatuissa soveltavuuskysymyksissä mahdollisesti esiin tulevat puutteet aiheuttavat viran raukeamisen, jos ilmenee, ettei laissa säädetty vaatimukset täyty ja kunta harkitsee asian niin.¹⁵⁷

Lääkärin erityiset kelpoisuusvaatimukset koskevat ammattihenkilölain ja -asetuksen mukaista koulutusta¹⁵⁸. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista PL 125.1 §:n mukainen tilanne, jossa julkiseen virkaan voidaan nimittää ainoastaan Suomen kansalainen, ei tule kyseeseen terveystestien kelpoisuusvaatimusta.

¹⁵⁶ Hirvonen–Mäkinen 2006, 101.

¹⁵⁷ Hirvonen–Mäkinen 2006, 88

¹⁵⁸ Ks. luku 2.5

valittaessa. Sen sijaan tutkintoja ja opinnäytteitä koskevat kelpoisuusvaatimukset koskevat nimenomaan terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Kunnilla, kuten muillakaan työnantajilla, ei ole lääkärin ammattivaatimusten osalta harkintavaltaa, vaan koulutukseen perustuva opillinen vähimmäiskelpoisuus määräytyy suoraan ammattihenkilölaista ja -asetuksesta. Toisaalta viranhoitoon vaadittavan käytännön kokemuksen ja perehtyneisyyden osalta kunnilla on yleensä ollut lakisääteisiä vaatimuksia pidemmälle meneviä ehtoja.¹⁵⁹

Niin yleiset kuin erityisetkin kelpoisuusvaatimukset ovat sitovia. Viranhaltijalain 6.2 §:n mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan erityisestä syystä tai erikseen säädetyllä tavalla ottaa myös erityisistä kelpoisuusvaatimuksista poikkeavasti. Koska lääkärin erityiset kelpoisuusvaatimukset, kuten koulutus, on kuitenkin säädetty erityislainsäädännöllä, ei kunnalla ole oikeutta myöntää tällaista erivapautta edes avoimen terveystieteiden lääkärin viran määräaikaiseen hoitamiseen.¹⁶⁰

Vaikka hakijoiden yleisten kelpoisuusvaatimusten luotettava vertailu voi olla työnantajalle hankalaa, se pitää tehdä tasapuolisesti ja siten, että vertailu kestää oikeudellisen tarkastelun¹⁶¹. Kunta tai kuntayhtymä on terveystieteiden lääkärin työnantajana vastuussa siitä, ettei se nimitä virkaan sellaista lääkärinä, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia. Silmällä pitäen sitä, mitä viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää, on PL 125.2 §:ssä säädetty myös kuntia koskien julkisten virkojen yleisistä nimitysperusteista. Nämä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan esimerkiksi koulutuksen ja työkokemuksen, mutta myös yksityisen toiminnan kautta saatuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä tarkoitetaan sellaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi tuloksellisen työskentelyn kannalta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi luontainen lahjakkuus, johtamiskyky tai aloitteellisuus.¹⁶² Tällaisen henkilökohtaisen soveltuvuuden mittaamisessa voidaan käyttää apuna lausuntoja, suosituksia tai soveltuvuuskokeita¹⁶³. Koeteltu

¹⁵⁹ Koskinen–Kulla 2005, 63–73, Hirvonen–Mäkinen 2006, 88–92.

¹⁶⁰ Koskinen–Kulla 2005, 73–75, Hirvonen–Mäkinen 2006, 92–93.

¹⁶¹ 28.3.2002 antamassaan päätöksessä (HAO 04080/01/2300, Taltio 02/0184/2) Helsingin hallinto-oikeus on ottanut kantaa hallintovalitukseen, joka koski terveystieteiden lääkärin viran täyttämistä ja yleisiä nimitysperusteita koskevaa päätöstä. Kahteen terveystieteiden lääkärin virkaan oltiin valittu hakijat, joista toisella oli vasta 3 vuoden työkokemus. Valitsematta jääneellä kolmannella hakijalla oli työkokemusta yhteensä yli 20 vuoden ajalta. Valintapäätöstä tehtäessä korostettiin valittujen hakijoiden yhteistyökykyä ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvää muuta soveltuvuutta työhön. Päätöksessään hallinto-oikeus katsoi, ettei kolmen hakijan kesken ollut osoitettavissa sellaisia soveltuvuuseroja, joiden perusteella 3 vuoden työkokemuksen omannut hakija oltaisiin voitu asettaa valituksen tehneen hakijan edelle, kun heidän taitojaan, kykyään ja kansalaiskuntoa verrattiin. Hallinto-oikeus totesi, että kunnallisella viranomaisella on oikeus itsehallinnon nojalla käyttää harkintavaltaa virkanimityksissä, mutta nimitysperusteiden rajoissa.

¹⁶² HE 1/1998 vp. Luku 11.

¹⁶³ Kulla 1991:2, 151–153.

kansalaiskunto taas tarkoittaa nuhteettomuutta ja sellaisia viranhoidon kannalta merkityksellisiä ansioita, joita viran hakija on voinut hankkia esimerkiksi yleisissä kansalaistoimissa¹⁶⁴.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat tarkoituksenmukaisuuden perusteella harkita, kuka hakija lääkärin virkaan nimitetään. Nimitysharkinta on kuitenkin suppeaa, sillä sitä rajoittaa nimitysperusteiden lisäksi se, että nimitettävä on valittava kelpoisista hakijoista ja sen on perustuttava kokonaisharkintaan¹⁶⁵ suhteessa viran tehtäviin. Virkaan on tarkoituksenmukaisinta nimittää hakija, jolla on parhaat edellytykset hoitaa virka.¹⁶⁶

Mikäli terveyskeskuslääkärin työtehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, tulisi kunnan tai kuntayhtymän palkata terveyskeskuslääkäri työsopimussuhteeseen. Työsopimussuhteiselle terveyskeskuslääkärille ammatinharjoittamisluvan lisäksi asetettuja erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ei lainsäädännössä ole, mutta kunnan valtuusto voi halutessaan päättää kelpoisuusvaatimuksista esimerkiksi johtosäännössä¹⁶⁷. Mikäli tällaisia erikseen määrättyjä kelpoisuusvaatimuksia ei ole määrätty, voi se viranomaisen, joka ottaa henkilön työsuhteeseen, päättää kelpoisuusvaatimuksista. Yleensä kunnat ovat noudattaneet työntekijän ottamisessa samanlaisia menettelytapoja kuin viranhaltijan ottamisessa.¹⁶⁸ Terveyskeskuslääkärit ovat kuitenkin edelleen lähes poikkeuksetta virkasuhteisia¹⁶⁹. Lääketieteen opiskelija voidaan niin ikään palkata tehtävänkuvasta riippuen virkaksi tai työsopimussuhteeseen. Lääketieteen opiskelijan kelpoisuusehdoiksi on uuden asetuksen 3 §:ssä säädetty viiden ensimmäisen opintovuoden hyväksytysti suoritetut opinnot. Terveyskeskuksen vuodeosastolla voi toimia vasta neljä vuotta opiskellutkin. Näiden lisäksi opiskelijan tulee olla kyvykäs hoitamaan hänelle suunnitellut tehtävät. Tällä tarkoitetaan samankaltaista sopivuusarviointia kuin viranhaltijan yleisessä kelpoisuusarvioinnissa. Työnantajan tulee siis selvittää, ovatko opiskelijan henkilökohtaiset ominaisuudet sellaiset, että hän soveltuu hoitamaan hänen tehtävikseen aiottuja työtehtäviä. Kunnille on nyt 1.6.2008 voimaanastuvan asetuksen myötä syntymässä aivan uusi velvollisuus opiskelijan työtehtäviä koskien ja se poikkeaa huomattavasti muiden ammattihenkilöiden työtehtävien asettamisesta. Kunnalle on säädetty velvollisuus

¹⁶⁴ HE 1/1998 vp. Luku 11.

¹⁶⁵ KHO 28.06.2005 (KHO:2005:44): Ratkaisu koski rehtorin virkavaalissa käytettyä kokonaisharkintaa, jonka tuloksena opetuslautakunta päätti valita virkaan työkokemukseltaan kokemattomimman hakijan, jonka nimitysperusteisiin kuuluneet henkilökohtaiset ominaisuudet, esimerkiksi yhteistyökyvykyys ja käsitykset oppijalähtöisestä oppimiskäsityksestä, katsottiin muita hakijoita ansioituneemmaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kokonaisharkinnan perusteella tehty opetuslautakunnan päätös ollut nimitysperusteiden vastainen.

¹⁶⁶ Koskinen– Kulla 2005, 81, Hirvonen–Mäkinen 2006, 94.

¹⁶⁷ Harjula– Prättälä 2004, 381.

¹⁶⁸ Harjula– Prättälä 2004, 381.

¹⁶⁹ Terveyskeskusten lääkärintyön selvitystyöryhmän loppuraportti, 39.

suunnitella opiskelijan työtehtävät hänen valmiuksiensa ja kyvykkyytensä mukaisesti. Työnantajan tulee arvioida opiskelijan valmiudet tehtävien hoitoon tapauskohtaisesti. Opiskelijan toimivallan rajat ja hänen vastuunsa tulee määritellä selkeästi.¹⁷⁰

3.3.2. Muut työhönottomenettelyä koskevat säännökset

Työnantajaa sitovat monet työntekijöiden tasapuolista kohtelua turvaavat velvollisuudet. Syrjinnän kiellon noudattaminen ja tasapuolisen kohtelun vaatimus luetaan niin julkis- kuin yksityisoikeudelliseen palvelussuhteeseen kuuluvaksi työnantajavelvoitteeksi, ja se koskee palvelussuhdetta aina haku- ja valintaprosessista palvelussuhteen päättymiseen saakka. Vaatimuksia tulee noudattaa aina, riippumatta palvelussuhteen lajista, muodosta tai kestosta. Viranhaltijalaissa ja työsopimuslaissa syrjintäkiellosta ja tasapuolisesta kohtelusta säädetään vielä erikseen. Näiden säädösten sisältö perustuu PL 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia eikä ketään saa asettaa sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Viimeaikaisella lainsäädännöllä on erityisesti pyritty turvaamaan syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa työhönotossa.¹⁷¹ Keskeisen normipohjan yhdenvertaisuuden edistämiseksi työelämässä muodostaa Suomen ratifioima Kansainvälisen Työjärjestön (ILO) yleissopimus ja suositus nro 111 (SopS 63/1970). Sen 2 artiklan mukaan Suomi on sitoutunut kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, jolla se edistää ihmisten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja tasavertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä silmällä pitäen sitä, että kaikki syrjintä lopetetaan.

Tasa-arvolain tarkoitus on 1 §:n mukaan parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä ja se kieltää 8.1–2 §:ssä sukupuoleen perustuvan syrjinnän muun muassa työhönotossa.¹⁷² Niin työsopimuslaissa (2:2 §) kuin viranhaltijalaissakin (12 §) on kirjattuna syrjintäkieltopykälä. Ammattihenkilöä valitessaan työnantaja ei saa asettaa hakijoita eri asemaan (tasa-arvolaki 8 §) eikä työsuhteen aikanaan syrjiä esimerkiksi iän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, uskonnon, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan vuoksi (TSL 2:2.1 §, viranhaltijalaki 12.1 §). Yhdenvertaisuuslain (21/2004) mukaan syrjintää katsotaan tapahtuvan esimerkiksi tilanteissa, joissa

¹⁷⁰ STM muistio 28.1.2008, 7.

¹⁷¹ Koskinen–Ullakonoja 2005, 21.

¹⁷² Tasa-arvoista kohtelua työelämässä koskeva lainsäädäntömme perustuu direktiiviin 76/207/ETY, jossa kielletään mm. sukupuoleen perustuva suora ja välillinen syrjintä työhönoton valintaperusteissa, työtehtävissä ja työolosuhteissa. Direktiivi on sisällytetty tasa-arvolakiin täydentämällä lain 9 ja 14 §:ää. Ks. HE 63/1992 vp.

jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan vertailukelpoisessa tilanteessa (*välitön syrjintä*) sekä silloin, kun näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden (*välillinen syrjintä*) (6 §).

Työsopimuslain toisessa luvussa on määrätty laajemmin työnantajan velvollisuudesta työntekijöiden tasapuoliseen kohteluun. Kun avoinna olevaa työpaikkaa on hakenut sekä naisia että miehiä, työnantajan on laadittava hakijoista ansiovertailu, jossa keskeinen merkitys on työnantajan etukäteen vahvistamalla valintaperusteilla. Työnantaja ei voi asettaa työhönotossa mielivaltaisia pätevyysvaatimuksia, sillä ansioituneisuutta on arvioitava objektiivisin perustein. Ansiovertailussa on ensisijaisesti otettava huomioon työnhakijoiden koulutus, aikaisempi työkokemus sekä sellaiset ominaisuudet, jotka ovat eduksi tehtävän hoitamisessa. Valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat myös henkilön sopivuus, soveltuvuus, työkyky ja muut arvionvaraiset henkilökohtaiset ominaisuudet.¹⁷³

Tasa-arvolain 8 §:n mukaan työnantaja ei saa ottaa tehtävään hakijoista vähemmän ansioitunutta toista sukupuolta olevaa henkilöä, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta tai jollei menettelyyn ole tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä. Työnantaja ei lain mukaan myöskään saa asettaa esimerkiksi raskaana olevaa naista epäedulliseen asemaan työhön otettaessa tai työehdoista päättäessään. Todistustaakka on säädetty 9 §:ssä työnantajalle, mikäli esimerkiksi hänen tekemänsä virkavalinta tai työhönottopäätös riitautetaan sukupuoleen kohdistuvan syrjinnän epäilyn vuoksi.¹⁷⁴ Syrjimättömyyden periaate ulottuu myös työehtojen ja -etuuksien määrittelyyn. Työnantaja ei saa TSL 2:2.2 §:ssä ja viranhaltijalain 3:12.3 §:ssä säädetyn syrjintäkiellon mukaan pelkästään työsopimuksen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä. Vuoden 2008 ensimmäisenä päivänä astui voimaan laki (1333/2007), jolla syrjintäkiellon rikkominen säädettiin rangaistavaksi työsyryntänä rikoslain 47:3 §:n nojalla. Palvelussuhteita koskevaa pakottavaa lainsäädäntöä on lisäksi myös henkilötietolaissa (523/1999), jossa määritellään muun muassa, mitä tarkoitetaan työnhakijalla, henkilötiedolla ja henkilötiedon käsittelyllä. Kuten viranhaltijan sopivuusarvioinnin yhteydessä on selostettu, työnantajalla on oikeus YksTL:n nojalla käsitellä joskus työntekijän arkaluontoisiakin tietoja. Pääsääntö mainituissa

¹⁷³ Tiitinen–Kröger 2002, 122.

¹⁷⁴ KHO:n 17.1.1989 antamassa päätöksessä (KHO:1989-A-34) on arvioitu osastolääkärin virkavalintaan liittyvää sukupuoleen kohdistuvaa syrjintää ja tasa-arvon toteutumista.

laeissa kuitenkin on, että työnantaja saa käsitellä ainoastaan työntekijän suostumukseen tai lakiin perustuvalla syyllä työntekijää koskevia tarpeelliseksi katsottavia tietoja.

3.4. Virka- ja työsopimussuhteen ehtojen määräytyminen

3.4.1. Kunnallinen virka- ja työehtosopimus ja lääkärisopimus

Koska virkasuhde syntyy kunnan tai kuntayhtymän yksipuolisella hallintotoimella, ei viranhaltijan kanssa tehdä sopimusta palvelussuhteen ehtoista¹⁷⁵. Kunnan virka- ja työsuhteisen henkilöstön työehdoista määrätään kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa (KVTES). Virkaehtosopimuksen tarkoituksena on turvata sopimuskaudeksi työrauha¹⁷⁶ ja toisaalta turvata viranhaltijoille ja työnantajille eräänlaiset virkasuhteen reunaehdot. Työ- ja virkaehtosopimuksilla taataan samaa työtä tekeville samankaltaiset ja yhdenmukaiset työehdot. KVTES on luonteeltaan ns. normaalisitova, ja kunnat ovat velvollisia noudattamaan sitä kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970, myöh. KVesL) 2:5 §:n mukaisina sopimusosapuolina. Sopimuksen yksityisoikeudellisiakin työntekijöitä koskevan luonteen vuoksi kunnat ovat sidottuja siihen myös työehtosopimuslain 4 §:n perusteella. Sopimuksen osapuolet ovat velvoitettuja noudattamaan sitä työehtosopimuksen 7 §:ssä ja KVesL 4:20 §:ssä määrätyn sakon uhalla. Tällä hetkellä voimassa olevan kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen (2007–2009) sopijapuolet ovat allekirjoituspöytäkirjan mukaan Kunnallinen työmarkkinalaitos, Kunta-alan unioni ry, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö Juko ry ja Tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestö KTN ry.

Työnantajilla ei siis ole lain 2.1 §:n mukaan oikeutta poiketa virkaehtosopimuksen määräyksistä sopimalla niistä esimerkiksi kunnan johtosäännöissä. Saman lainkohdan mukaisesti virkaehtosopimuksilla ei myöskään voida heikentää ehdottomien lainsäännösten, kuten vuosilomalain ja työaikalain määräyksiä. Virkaehtosopimus syrjäyttää kaikki sen kanssa ristiriidassa olevat lait ja määräykset, ja se on sopimuksenvaraisissa asioissa oikeuslähteenä ensisijainen. Työtuomioistuin ratkaisee työ- ja virkaehtosopimusta koskevat riidat.

Yli 70 % kaikista vuonna 2007 toimineista lääkäreistä oli kunnallisen työnantajan palveluksessa, ja heistä noin viidennes työskenteli terveyskeskuksessa.¹⁷⁷ Lääkäreiden osalta on solmittu oma

¹⁷⁵ Harjula–Prättälä 2004, 341–342.

¹⁷⁶ Ks. Kauppinen 2005, 213 ss.

¹⁷⁷ Lääkärikysely 2007.

kunnallinen toimialakohtainen virkaehtosopimus (myöh. *lääkärisopimus*). Sitä sovelletaan sopimuksen yleisen osan 1 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa terveydenhuollossa toimiviin lääkäreihin ja lääketieteen opiskelijoihin huolimatta siitä, onko palvelussuhde voimassa määräajan vai toistaiseksi tai onko työ koko- vai osa-aikaista. Viranhaltijaksi katsotaan KVesL1 §:n mukaan kuntaan tai kuntayhtymään julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt. Lääkärisopimusta sovelletaan kuitenkin soveltuvilta osin myös työsopimussuhteisiin lääkäreihin¹⁷⁸. Tällä tarkoitetaan sitä, että lääkäreihin, jotka tekevät varsinaista lääkärin työtä, ts. kliinistä työtä, sovelletaan lääkärisopimusta. Ainoastaan hallinnollisia tehtäviä tekevään lääkäriin sovelletaan KVTES:ta.¹⁷⁹ Lääkärisopimuksen soveltamiseen voidaan viitata esimerkiksi työsopimuksessa¹⁸⁰. Lääkärisopimusta sovelletaan sen yleisen osan 3 §:n mukaan niin perinteisessä järjestelmässä kuin omalääkäreinäkin työskenteleviin lääkäreihin, samoin kuin lääketieteen opiskelijoihinkin sopimuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Nykyinen lääkärisopimus on voimassa 1.10.2007–31.1.2010.

Lääkärisopimuksen 2 §:ssä sanotaan, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien lääkäreiden palvelussuhteen ehdot muodostuvat lääkärisopimuksen ja KVTES:n määräysten mukaan siten kuin lääkärisopimuksessa määrätään. Sellaisista palvelussuhteeseen liittyvistä asioista, jotka eivät ole palvelussuhteen ehtoja, ei KVesL 2 §:n mukaan saa sopia. Tällaisiksi ei-sopimuksenvaraisiksi asioiksi on määritelty muun muassa viran perustaminen ja lakkauttaminen, viranomaisten tehtävät, työn johtaminen sekä palvelussuhteen syntyminen. Myöskään virkaan vaadittavista kelpoisuusehdoista, viranhaltijan velvollisuuksista, kurinpidosta, virkasuhteen irtisanomisperusteiden laajentamisesta samoin kuin asioista, joista ei voida työntekijöiden osalta sopia työehtosopimuksella, ei saa sopia. Lääkärisopimuksessa eritellään terveystieteiden lääkärin palkan määrittävä palkkausjärjestelmä, työaika ja työaikakorvaukset, virkälääkärin velvollisuuksiin kuuluva päivystys ja päivystyksestä maksettavan korvauksen määräytyminen, lisä- ja ylitöistä maksettavat korvaukset, viikoittaisen lepoajan määräytyminen sekä muun muassa virkavapaan ajalta maksettava korvaus. Poikkeuksen edellä mainittujen palvelussuhteen ehtojen sopimisvapaudesta tekee ns. omalääkäriinä työskentelevän terveystieteiden lääkärin työajan määräytyminen. Omalääkäri, toisin kuin perinteisessä perusterveydenhuollon järjestelmässä työskentelevä terveystieteiden lääkäri, ei ole työaikalain alainen viranhaltija eikä omalääkäriin

¹⁷⁸ Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje 16/2007.

¹⁷⁹ Taavitsainen 14.4.2008.

¹⁸⁰ Terveystieteiden lääkärityön selvitystyöryhmän loppuraportti, 8.

sovelleta lääkärisopimuksen työaikamääräyksiä¹⁸¹. Lääkärisopimuksen mukaan omalääkärin tulee olla hänelle määrätyn vastuuväestön tavoitettavissa päivittäin lukuun ottamatta viikonloppuja ja sopimuksessa mainittuja arkipyhiä ja aattopäiviä¹⁸².

Kunnissa on siirrytty tehtäväkohtaisesta palkkauksesta henkilökohtaiseen palkkausjärjestelmään. Uudistuksen tarkoitus on kannustaa henkilöstöä hyviin työsuorituksiin. KVTES:n mukaan työnantajan tulee arvioida tehtävien vaativuus ja määritellä työntekijän ja viranhaltijan palkkaryhmä sen mukaisesti.¹⁸³ Lääkärisopimuksen liitteessä on eritelty tarkemmin virkanimikkeen ja tehtävän mukaisen palkan määräytyminen, joka perustuu tehtävien vaativuuteen¹⁸⁴. Kokemuslisät on korvattu henkilökohtaisella lisällä,¹⁸⁵ joka määräytyy KVTES:n mukaan lääkärin ammattitaidon ja työtulosten mukaan. Lääkärin henkilökohtaiselle lisälle on lisäksi alan sopimuksessa määrätty terveyskeskuksittain sovellettava vähimmäistaso¹⁸⁶. Virkaehtosopimus ei siis estä henkilökohtaista palkkausta – päinvastoin, nykyinen lainsäädäntö kannustaa siihen.

Vuosilomaa kertyy kunnan palveluksessa olevalle terveyskeskuslääkärille KVTES:ssa määrättyllä tavalla täysien lomanmääräytymiskausien lukumäärän, henkilökohtaisen lisän ja palvelussuhteen pituuden mukaan¹⁸⁷. Vuosiloman ajalta terveyskeskuslääkärillä on oikeus saada lääkärisopimuksen mukaista palkkaa. Tätä vuosilomapalkkaa on juuri korotettu sen laskentaperusteita muuttamalla¹⁸⁸. Mikäli virka- ja työehtosopimuksen vuosilomaa koskevat etuudet alittaisivat vuosilomalaisissa (162/2005) säädetyt vastaavat etuudet, tulisivat vuosilomalain säädökset sovellettaviksi VLL 3 §:n mukaisesti.

3.4.2. Paikallinen sopiminen

Valtakunnallisen yleissopimuksen lisäksi kunnilla ja kuntayhtymillä on oikeus tehdä paikallisia virka- ja työehtosopimuksia. Tämä oikeus perustuu työehtosopimuslain (436/1946) 2 §:ään ja KVeL:n 3.4 §:n mukaisen pääsopimuksen 13 §:ään. Sen 1 momentin mukaan paikallisesti voidaan sopia poikettavaksi voimassaolevan valtakunnallisen virka- tai työehtosopimuksen määräyksistä, mikäli siihen on olemassa paikallisista erityisolosuhteista aiheutuva perusteltu syy ja ellei

¹⁸¹ Lääkärisopimus 2007–2009, Yleinen osa 13 §.

¹⁸² Lääkärisopimus 2007–2009, Yleinen osa 14 §.

¹⁸³ KVTES 2007–2009, luku II 2§ ja 5 §.

¹⁸⁴ Lääkärisopimus 2007–2009, Yleinen osa 5 §.

¹⁸⁵ Kuntatyönantaja 2004, 2.

¹⁸⁶ Kunnallinen lääkärin virkaehtosopimus 2007–2009, Yleinen osa 11 §.

¹⁸⁷ KVTES 2007–2009 Luku IV 5 §.

¹⁸⁸ LS 2007–2009 Yleinen osa 10 §.

valtakunnallisessa virka- tai työehtosopimuksessa ole erikseen rajoitettu paikallista sopimusmahdollisuutta. Lääkärisopimuksessa ei ole rajattu paikallisen sopimisen mahdollisuuksia, joten työnantaja ja viranhaltija voivat sopia keskenään palvelussuhteen ehdoista toisin. Paikallisissa sopimuksissa voidaan sopia joustavasti esimerkiksi terveyskeskuslääkärin palkasta, työajasta, irtisanomisajasta, päivystyksestä ja virkavapaan ajalta maksettavasta korvauksesta. Lääkärisopimuksen voimassaolon aikana voidaan nykyisen sopimuksen mukaan sopia myös esimerkiksi pienemmästä peruspalkasta ja vuosiloman pituudesta, ei kuitenkaan vuosilomalain vastaisesti.¹⁸⁹ Paikallisesti ei kuitenkaan voida sopia sellaisista asioista, joista ei voida sopia valtakunnallisessakaan virkaehtosopimuksessa. Tämän vuoksi paikallisesti ei esimerkiksi voida sopia lääkärin irtisanomissuojaa lakimääräistä laajemmaksi, kuten ei myöskään voida sopia perättäisten työvuorojen lukumäärästä. Niin ikään omalääkärin säännöllisestä työajasta ei voida sopia paikallisesti toisin. Juridisten sopimusten lisäksi esimerkiksi terveyskeskuksissa voidaan myös sopia työpaikan sisäisistä toimintakäytännöistä¹⁹⁰.

Paikallisia sopimuksia on voitu solmia kunnissa vuodesta 1993 lähtien. Pääsopimuksen 13 §:n mukaan sopimus voi koskea esimerkiksi koko terveyskeskuksen henkilöstöä, mutta suurin osa paikallisista sopimuksista sovitaan koskemaan yksittäistä viranhaltijaa tai työntekijää. Yksittäinen viranhaltija ei kuitenkaan solmi sopimusta työnantajan kanssa yksin. Lääkärin puolesta sopimuksen voi solmia esimerkiksi Suomen Lääkäriliitto ry tai terveyskeskuksen ammattiosasto. Työnantajaa neuvotteluissa voivat edustaa esimerkiksi ne henkilöt, jotka yleensäkin ovat neuvotelleet terveyskeskuksen palvelussuhdeasioista. Paikallisen sopimuksen hyväksyy kunnan tai kuntayhtymän hallitus tai niiden kuntalain 23 §:n ja KVesL 5 a §:n nojalla sen määräämä viranomais.¹⁹¹ Paikallista sopimusta ei tarvitse lääkärisopimuksen mukaan tehdä kuitenkaan silloin, kun lomaraha halutaan antaa kokonaan tai osittain vapaana. Tähän riittää lääkärin suostumus.¹⁹² Kunnat ovat käyttäneet mahdollisuuttaan paikalliseen sopimiseen runsaasti, ja käytäntöön ollaan jo pitkään oltu tyytyväisiä myös työntekijöiden puolelta¹⁹³. Lääkärit ovat olleet tyytyväisiä paikallisten sopimusten palkkahinnoitteluun, mutta työpaikkakohtaisesti vaihtelevien työehtojen on myös nähty aiheuttavan eriarvoisuutta maanlaajuisesti tarkasteltuna¹⁹⁴. Suuri osa sopimuksista on ollut ns. säästösopimuksia, joilla henkilöstömenoja on leikattu¹⁹⁵, mutta juuri

¹⁸⁹ Kunnallinen lääkärin virkaehtosopimus 2007–2009, Yleinen osa 25 §.

¹⁹⁰ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002, 6.

¹⁹¹ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002, 7–10.

¹⁹² Kunnallinen lääkärin virkaehtosopimus 2007–2009, yleinen osa 24 §.

¹⁹³ Uhmavaara 2000, 71–84.

¹⁹⁴ Suomen Lääkäriliiton tiedote 4.5.2001.

¹⁹⁵ Kunnallinen työmarkkinalaitos 2002, 18.

valmistuneen tutkimuksen mukaan kuntasektorin paikallisilla sopimuksilla on viime vuosina sovittu ennemminkin työn vaativuuden arvioinnista ja työaikajoustoista¹⁹⁶. Paikallinen sopiminen mahdollistaa paikallisten, hyvinkin erilaisten olosuhteiden joustavan huomioimisen palvelussuhteen ehdoista päätettäessä.

3.4.3. Lakiin perustuvat ehdot

Kuten edellä on todettu, työ- ja virkaehtosopimuksissa ei ole määrätty kaikista palvelussuhteen ehdoista, vaan osa ehdoista määräytyy lain säädösten mukaisesti. Virkaehtosopimuksen 2 §:n mukaan virka- ja työehtosopimuksissa ei voida – eikä siten myöskään paikallisissa sopimuksissa – sopia esimerkiksi viran perustamisesta tai lakkauttamisesta, viranomaisen tehtävistä ja kelpoisuusehdoista tai työn johtamisesta.¹⁹⁷ Myös sellaiset palvelussuhteen ehdot, joista ei ole haluttu sopia työ- ja virkaehtosopimuksin, määräytyvät suoraan lainsäädännöstä. KVTES:ssa ja lääkärisopimuksessa ei ole määrätty esimerkiksi koeajasta. Koeajasta voitaisiin sopia valtakunnallisestikin, mutta TSL 13:7 §:n mukaan koeaikaa ei voitaisi sopia pidemmäksi kuin mitä se lain mukaan voi olla. Koeajalla tarkoitetaan määräaikaa, jonka sisällä sopimusosapuolilla on mahdollisuus selvittää, vastaako itse työ- tai palvelussuhde sitä, mitä he odottivat, ja jonka aikana heillä on oikeus lopettaa palvelussuhde¹⁹⁸. Työsopimuslain 1:4 §:n mukaan koeaika voi olla enintään neljän kuukauden mittainen. Alle kahdeksan kuukauden pituisessa työsuhteessa koeaika saa kestää siitä enintään puolet. Viranhaltijalain 8 §:n mukaan koeaika voi olla enintään kuuden kuukauden mittainen, ja alle vuoden pituisissa palvelussuhteissa korkeintaan puolet siitä. Nämä säädökset koskevat myös määrä- ja osa-aikaisten sopimusten koeaikaehdoja. Koeaikaa ei saa kuitenkaan käyttää, jos työntekijä palaa kohtuullisen ajan kuluessa entisen kaltaiseen työhön esimerkiksi toistuvien määräaikaisten palvelussuhteiden kautta.

Koeaikanakaan palvelussuhdetta ei saa purkaa epäasiallisilla syillä vaan esimerkiksi silloin, kun työntekijän ei katsota olevan yhteistyökykyinen tai selviytyvän tehtävistään sovitulla tavalla¹⁹⁹. Työnantajan tulee myös koeaikana kohdella työntekijäänsä tasapuolisesti, eikä hän saa purkaa sopimusta syrjivillä ehdoilla²⁰⁰. Syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti samankaltaisessa asemassa olevia tulee kohdella samoilla ehdoilla. Tämän vuoksi ainakin työnantajan aloitteesta sovitun koeajan pituuden tulisi olla saman mittainen kuin muillakin samaan tehtävään palkatuilla.

¹⁹⁶ Kairinen ym. Paikallisen sopimisen tutkimushankkeen tutkimustiedote, 3.

¹⁹⁷ Ks luvut 2.5–3.2 ja 3.4.2

¹⁹⁸ Tiitinen–Kröger 2002, 90.

¹⁹⁹ Hirvonen–Mäkinen 2006, 110–111.

²⁰⁰ Tiitinen–Kröger 2002, 94–96.

Virkasuhteisen lääkärin koeaikaa ei siis tulisi sopia pidemmäksi kuin mitä vastaavissa tehtävissä toimivalle työsopimussuhteiselle lääkärille on sovittu. Tämän ei ainakaan teoriassa pitäisi olla ongelmallista, koska virkasuhteessa on lähtökohtaisestikin tarkoitus hoitaa erilaisia tehtäviä kuin työsopimussuhteessa.

3.5. Kunnan oikeudet ja velvollisuudet työnantajana

3.5.1. Päätöksen tekeminen palvelussuhteeseen ottamisesta

Virkaan nimittämisestä päättää kunnassa ensisijaisesti valtuusto, mutta yleensä valtuusto on johtosäännöllä delegoinut viranhaltijan ottamisen asianomaiselle toimielimelle tai viranhaltijoille²⁰¹. Kuntayhtymiä koskevat kuntalain 86 §:n mukaisesti muun muassa samat säännökset, jotka määrittävät kunnan toimivallan siirtämistä. Näin ollen kuntayhtymässä virkaan nimittämisestä päättää kuntayhtymän perustamissopimuksessa tai johtosäännössä määrätty toimielin tai viranomaisen. Mikäli viranhaltijan valitsemista koskevan päätöksen tekee toimielin, valinta tapahtuu vaalilla kuntalain 60 §:n mukaisella tavalla. Kuntalaissa ei säädetä siitä, mikä kunnan viranomaisen päättää työntekijän ottamisesta kunnan palvelukseen. Henkilön palkkaamisesta tehdyn päätöksen täytäntöönpano eli varsinaisen työsopimuksen tekeminen on kuntalain 23 §:n mukaan kunnan hallituksen tehtävä. Sopimuksen tekeminen voidaan siirtää johtosäännöllä myös lautakunnan tai viranhaltijan tehtäväksi²⁰². Samoin voidaan toimia palkattaessa työsopimussuhteista terveyskeskuslääkärinä kuntayhtymän palvelukseen.

Virkasuhde alkaa viranhaltijalain 2:10 §:n mukaan silloin, kun päätös virkasuhteeseen ottamisesta tehdään. Ellei toisin määrätä, viranhaltijan oikeudet ja velvollisuudet alkavat virantoimituksen alkamispäivästä. Mikäli mahdollista, jo ennen virkatoimituksen antamista tulisi viranhaltijalain 2:9 §:n mukaan viranhaltijalle antaa viranhoitomääräys. Siitä tulee ilmetä ainakin virkanimike, palvelussuhteen kestoaika, mahdollisen määräaikaaisuuden peruste sekä koeaika, virantoimituksen alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät ja palkkauksen perusteet. Virkaan kuuluvat tehtävät tulee määrittellä jo virkaa perustettaessa²⁰³. Viranhaltijan virkatehtävien sisältö määräytyy kunnalle säädetyistä lakisääteisistä tehtävistä.

²⁰¹ Harjula–Prättälä 2004, 353–354.

²⁰² Harjula–Prättälä 2004, 227.

²⁰³ Harjula–Prättälä 2004, 352.

Työsopimussuhteessa varsinainen työsuhde alkaa työnteon aloittamisesta²⁰⁴. Myös työsopimussuhteiselle lääkärille tulee antaa TSL 2:4 §:n mukaan kirjallinen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista viimeistään ensimmäisen palkanmaksukauden päättymiseen mennessä, mikäli nämä ehdot eivät ilmene kirjallisesta työsopimuksesta ja työsuhde on voimassa toistaiseksi tai yli kuukauden pituisen määräajan. Jos tiedetään, että työntekijä tulee olemaan työn luonteen vuoksi toistuvasti alle kuukauden pituisissa määräaikaisissa työsuhteissa saman työnantajan kanssa ja nämä määräaikaisuudet tehdään toistuvasti samoilla ehdoilla, on työnantajan annettava selvitys työnteon keskeisistä ehdoista viimeistään kuukauden kuluttua ensimmäisen työsuhteen alkamisesta. Jotta määräaikaisia työsopimuksia ei solmittaisi ilman päteviä perusteita, säädettiin perusteiden kirjaamatta jättäminen rangaistavaksi²⁰⁵. TSL 13:11 §:n mukaan työnantaja on tuomittava tämän säädöksen rikkomisesta sakkoon. Samalla säädettiin työsuojeluviranomaiselle oikeus kehotuksen antamiseen, mikäli tätä velvollisuutta kirjalliseen selvitykseen työnteon keskeisistä ehdoista ei noudateta (laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan yhteistoiminnasta 44/2006, 13 §).

Työsopimukseen sisältyvät tehtävät sovitaan työnantajan ja työntekijän kesken. Julkista valtaa sisältävät tehtävät rajoittuvat automaattisesti työsopimuksen ulkopuolelle, mutta sopijapuolet voivat halutessaan rajata työtehtävät muiltakin osin hyvin tarkasti. Jotta terveyskeskuksessa työskentelevien henkilöiden työnjakoa saataisiin tarkoituksenmukaisemmaksi, voitaisiin terveyskeskuslääkäreiden työsopimuksissa sopimusvapauden nojalla rajata sellaiset toimenpiteet pois, joita esimerkiksi sairaanhoitajat voivat suorittaa²⁰⁶.

3.5.2. Palvelussuhteen aikaiset työnantajan velvollisuudet

Työsopimuksen tekeminen synnyttää työsopimussuhteen työntekijän ja työnantajan välille. Työsopimussuhteessa työnantajalla ei ole yksipuolista oikeutta määrätä työehdoista toisin kuin on sovittu. Työsuhteen aikana työnantajalla on oikeus ainoastaan sellaiseen ehtojen muutokseen, mikä liittyy välittömästi työn järjestelyyn eikä aiheuta työn laadun muuttumista olennaisesti. Toisin sanoen työnantajan direktio-oikeuteen sisältyvä oikeus muuttaa työsuhteen ehtoja ulottuu sinne saakka, mistä vastaavasti alkaa työntekijän oikeus kieltäytyä muutoksista.²⁰⁷ Jos työsopimuksessa ei

²⁰⁴ Tämän ns. perussuhdeteorian rinnalla lainsäädännössä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa käsitteet ”työsopimus” ja ”työsuhde” on katsottu toisinaan myös ns. työsopimusopin mukaisesti synonyymeiksi. Lisäksi asiaa voidaan tarkastella oikeusvaikutusten syntymisenä ja lakkaamisena vaiheittain ja osittain. Ks. esim. Tiitinen–Kröger 2002, 23–24, Kairinen 2004, 86–89, HE 157/2000 vp, 55–56.

²⁰⁵ HE 125/2007 vp, 4–5.

²⁰⁶ Uotila 2004, 15.

²⁰⁷ Valkonen, DL 1/1997, 23.

esimerkiksi ole sovittu lääkärin velvollisuudesta ottaa vastaan muun kaltaista työtä kuin mihin hänet on palkattu tai lääkärin kiinteästä toimipaikasta, ei työnantaja voi vaatia lääkäriltä suostumusta ainakaan näiden pysyvään muuttamiseen²⁰⁸. Työntekijän ja työnantajan välisten oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantumisesta voidaan sopia varsin rajoitetusti. Pääperiaate on, että työnantaja huolehtii työn suorittamiseen liittyvistä toimintaedellytyksistä ja työntekijä omista edellytyksistään suoriutua työtehtävistä²⁰⁹. Lojaliteettiperiaatteen mukaan osapuolten tulee huomioida sopimuskumppaninsa edut täyttäessään omia velvollisuuksiaan ja käyttäessään oikeuksiaan²¹⁰. Kunnalla on työnantajana viranhaltijalain 11 §:stä johtuva yleisvelvoite huolehtia siitä, että ne etuudet ja oikeudet, jotka viranhaltijalle kuuluvat, hänelle myös annetaan. Tähän kuuluu esimerkiksi työnantajan päävelvoitteeksi sanottu velvollisuus vastikkeenantoon, kuten maksaa palkkaa ja huolehtia työeläke- ja vuosilomaetuuksien ja sairausajan palkan antamisesta.²¹¹ Palkkalaskelman antaminen ja palkan määrääytymisperusteista ilmoittaminen on säädetty työnantajan velvollisuudeksi viranhaltijalain 15 §:ssä ja TSL 2:16 §:ssä. Ennakkoperintälain 1118/1996 14 §:n mukaan työnantaja on lisäksi vastuussa myös ennakonpidätyksen toimittamisesta ja työnantajan sosiaaliturvamaksun maksamisesta.

Työsopimuslain 2:1 §:n mukaan työnantajan on edistettävä työntekijöidensä keskinäisiä sekä omia suhteitaan työntekijöihinsä. Työnantajan yleisvelvoitteisiin kuuluu esimerkiksi työvälineitä ja -aineita hankkimalla huolehtia myös siitä, että työntekijät voivat suoriutua työstään²¹². Työnantajan tulee huolehtia työn tekemisen edellytyksistä silloinkin, kun työn tekemiseen kohdistuu muutoksia. Tähän liittyy velvollisuus työntekijän riittävään ohjaukseen ja perehdytykseen. Lääketieteen opiskelijan perehdytyksestä vastaa se kunnan terveyskeskuksessa toimiva, itsenäisesti lääkärin ammattia harjoittamaan oikeutettu henkilö, joka on nimetty opiskelijan ohjaajaksi asetuksen 3 f §:n mukaan. Tämä henkilö tapaa opiskelijan jo ennen työskentelyn aloittamista ja voi näin ollen suunnitella perehdyttämisen juuri kyseisen opiskelijan tarpeita vastaavaksi.

Työnantajan tulee myös edistää työntekijän mahdollisuuksia kykyjensä mukaiseen kehittymiseen työurallaan etenemiseksi. Samansisältöinen velvollisuus löytyy viranhaltijalain 13 §:stä, jonka mukaan työnantajan tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että viranhaltija voi suoriutua tehtäviensä hoidosta ja kehittyä urallaan kykyjensä mukaisesti. Lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilön

²⁰⁸ Sädevirta 2002, 33.

²⁰⁹ Tiitinen–Kröger 2002, 99.

²¹⁰ Kairinen 2004, 229.

²¹¹ Sädevirta 2002, 26.

²¹² Sädevirta 2002, 29.

työnantajan tulee luoda edellytykset sille, että ammattihenkilö voi osallistua tarvittavaan ammatilliseen täydennyskoulutukseen ammattihenkilölain 3:18.2 §:n mukaan. Kunnan velvollisuudeksi on kansanterveyslain 41 §:ssä nimenomaisesti säädetty huolehtia kansanterveystyössä toimivan henkilöstönsä täydennyskoulutuksesta. Tämä velvollisuus koskee sekä vakituisen että määräaikaisten henkilöstön koulutusta, ja terveyskeskuksen tulee seurata koulutuksen toteutumista ja siihen osallistumista²¹³. Jotta työilmapiiri olisi osapuolten ja työnteon kannalta hyvä, tulee työnantajan edistää suhteitaan työntekijöihin ja kohdella työntekijöitä tasapuolisesti²¹⁴. Työsyryntä on rikoslain 47:3 §:n nojalla rangaistava rikos, josta voi olla seurauksena sakko- tai vankeusrangaistus. Hyväksyttävää on yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukaan esimerkiksi työntekijän erilainen kohtelu sen johdosta, että sillä on tehtävän suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaikutus. Syryntän kieltoon liitetty tasapuolisen kohtelun vaatimus ei estä esimerkiksi kannustavien palkkausjärjestelmien käyttämistä vaan ainoastaan rajaa niitä siten, että samassa asemassa olevalle henkilöstölle tulee olla samanlaiset, syryntämättömät palkan määrääntymisen ehdot²¹⁵. Myöskään johdonmukaisesti toteutettu työntekijän tai viranhaltijan positiivinen erityiskohtelu esimerkiksi hänen perhehuoltoonsa tai ikäänsä liittyvien seikkojen johdosta ei ole kiellettyä syryntää, kunhan yhdenvertaisuussäädöksistä ei poiketa suhteettomasti²¹⁶.

Työturvallisuudesta huolehtiminen on säädetty niin viranhaltijalain 14 §:ssä kuin TSL 2:3 §:ssäkin työnantajan velvollisuudeksi. Työturvallisuuslakia (738/2002, TturvaL) tulee sen 2 §:n mukaan noudattaa sekä yksityis- että julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. 8 §:n mukaan työnantajan yleinen velvollisuus on huolehtia työntekijöiden työturvallisuudesta ja työolosuhteiden terveellisyydestä. Työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. 9 §:n mukaan työnantajalla on oltava työolojen turvallisuuden ja terveellisyyden edistämiseksi työsuojelun toimintaohjelma, jossa kerrotaan työpaikan työoloihin liittyvät kehittämistarpeet. Nämä tarpeet ja tavoitteet on otettava mukaan työpaikan kehittämistoiminnassa. Työn vaarallisuutta arvioidessaan työnantajan tulee ottaa huomioon esimerkiksi kaikki esiintyneet vaaratilanteet ja työn kuormitustekijät sekä muut 10 §:ssä mainitut seikat. Näistä työpaikan haitta- ja vaaratekijöistä tulee lain 14 §:n nojalla antaa työntekijälle riittävät tiedot. Tärkeää lisäksi on, että työnantaja perehdyttää työntekijän työpaikan olosuhteisiin ja opastaa häntä työn haittojen ja vaarojen välttämiseksi sekä selvittää haitta- ja vaaratekijöihin liittyvät työsuojelutoimenpiteet. Terveyskeskuslääkärin työnantajaa koskee lisäksi erityisesti lain 5:27 §:n

²¹³ Kunnallinen työmarkkinalaitos, yleiskirje 11/2004.

²¹⁴ Tiitinen–Kröger 2002, 99.

²¹⁵ Hirvonen–Mäkinen 2006, 127–128.

²¹⁶ Tiitinen–Kröger 2003, 111–114, Hirvonen–Mäkinen 2006, 126–128.

määräys väkivallan uhkaa sisältävän työn järjestämisestä siten, että väkivaltatilanteet voitaisiin estää jo ennalta. Vuonna 2005 tehdyn lääkärikyselyn mukaan yli neljännes terveyskeskuslääkäreistä oli päättäneen vuoden aikana kokenut työssään fyysistä väkivaltaa tai uhkailua ja jopa 88% terveyskeskuslääkäreistä koki vaaraa joutua väkivallan kohteeksi²¹⁷. Lain mukaan työnantajalla tulee olla laadittuna tällaisten tilanteiden varalta menettelyohjeet.

Työnantaja, joka on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia, on myös velvollinen noudattamaan työterveyshuoltolakia (1383/2001, 2 §). Sen vuoksi kunta on velvoitettu huolehtimaan työntekijänsä työterveyden järjestämisestä ja työterveysvaarojen ehkäisemisestä lain 2:4 §:n nojalla. Työsuojeluun liittyvien velvollisuuksien tuottamuksellisesta tai tahallisesta rikkomisesta voi olla seurauksena RL 47 luvun 1 §:ssä määrätyn työturvallisuusrikoksen mukainen sakko- tai vankeusrangaistus²¹⁸.

Kunnalla on työnantajana velvollisuus antaa virkasuhteiselle (viranhaltijalaki 16 a §) ja työsuhteiselle (TSL 18 §) työntekijälleen vapaata työstään kunnallisen luottamustoimen hoitamista varten. Työnantaja ei lain mukaan saa estää henkilöstönsä palvelussuhteen lajista riippumatta kokoontumasta työajan ulkopuolella työnantajan tiloissa esimerkiksi työ- ja virkasuhdeasioiden käsittelemistä varten. Tästä sekä työsuhteisen henkilöstön yhdistymisvapaudesta säädetään viranhaltijalain 16 §:ssä ja TSL 13 luvussa. Näidenkin velvollisuuksien rikkominen on rikoslain 47:5 §:n mukaan rangaistavaa. Edellä kuvattujen velvollisuuksien lisäksi keskeisiä ovat työnantajalle viranhaltijalain 22 §:ssä ja TSL 2 luvun 5§:ssä säädetty velvollisuus tarjota osaaikaisille työntekijöilleen mahdollisuus sellaisiin töihin, johon he ovat päteviä ja joihin työnantajalle on syntynyt lisätyövoiman tarvetta. Viranhaltijan osalta tehtävään vaaditaan lisäksi kelpoisuus ja se, että viranhaltija on etukäteen kirjallisesti ilmoittanut hakevansa kokoaikaista virkasuhdetta. Työnantajalla on myös velvollisuus ilmoittaa työntekijän palvelussuhteen aikana vapautuvista viroista ja työpaikoista²¹⁹.

Potilasvahinkolain (585/1986) 4 §:n mukaan terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavilla on oltava vakuutus. Kunnat ovat hoitaneet tämän velvoitteensa ottamalla vakuutuksen Potilasvakuutuspoolilta. Kaikki kuntien sairaanhoitopiirit ovat ottaneet vakuutuksen, joka kattaa

²¹⁷ Lääkärikysely 2005.

²¹⁸ Kairinen 2004, 409.

²¹⁹ Ks. luku 3.1.

myös kunkin sairaanhoitopiirin alueen kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuollon palvelut²²⁰. Potilasvakuutus korvaa lain 2 §:n mukaan muun muassa tutkimuksesta, hoidosta tai muusta käsittelystä aiheutuneet henkilövahingot. Henkilövahingolla tarkoitetaan potilaan ruumiinvammaa, kuolemaa tai esimerkiksi fyysisen tilan ohimenevää heikentymistä. Usein henkilövahinko ilmenee väärästä diagnosoinnista johtuvana sairauden tai vamman jatkumisena.²²¹ Tällainen vahinko korvataan, jos voidaan katsoa, että toinen ammattihenkilö olisi samassa tilanteessa välttänyt vahingon syntymisen. Suurin osa korvauksiin johtaneista vahinkoilmoituksista on koskenut hoitovahinkoja²²². Potilasvakuutus korvaa niin tahattomasti kuin tahallisestikin aiheutuneet henkilövahingot. Tahallisesti ja tuottamuksellisesti aiheutettu vahinko on lääketieteen ammattilaisten keskuudessa erittäin harvinaista. Potilasvahingon lisäksi terveyskeskuslääkäri voi aiheuttaa työssään esine- tai varallisuusvahinkoa. Tällaisia voi aiheutua esimerkiksi potilaan omaisuuden rikkoutumisesta tai virheellisen lääkärintodistuksen takia saamatta jääneestä etuudesta. Niitä ei korvata potilasvakuutuksesta vaan joko sopimuksen tai vahingonkorvauslain (412/1974, VahL) mukaisesti.²²³

Kunnallisessa virkaehtosopimuksessa ei ole sovittu vahingon korvaamisesta, ja tällöin sovelletaan vahingonkorvauslain säädöksiä. Kunnan henkilöstö voi työssään aiheuttaa vahinkoa kunnalle, sivulliselle tai kunnan sopimusosapuolelle. Kunnan tulee korvata työsopimussuhteisen lääkärinsä aiheuttama VahL 3 luvun 1 §:n ja virkasuhteisen lääkärinsä aiheuttama vahinko 2 §:n nojalla. Kunnalla on ko. pykälien mukaan ns. isännänvastuu henkilöstönsä työssään aiheuttamista vahingoista, mikä tarkoittaa tässä tapauksessa, että kunta vastaa myös palvelussuhteessaan olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä johtuvan esine- ja varallisuusvahingon korvaamisesta. Omalle sopijakumppanilleen, kuten terveyskeskuspotilaalle aiheutuneesta vahingon korvaamisesta kunta vastaa itse. Kunta vastaa VahL 6:2 §:n mukaan ensisijaisesti kaikista muistakin vahingoista, paitsi sellaisissa tilanteissa, joissa vahinko on aiheutettu tahallisesti. Kunta on työnantajana velvollinen korvaamaan myös itse henkilöstölleen tuottamuksellisesti aiheuttamansa vahingon. Tällainen vahinko tulee korvata TSL 12:1.1 §:n mukaan huolimatta siitä, mistä työnantajavelvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä se johtui tai kuinka lievä rikkomus oli. Työnantajan tulee korvata kaikki se vahinko, mikä aiheutui virheellisestä menettelystä.²²⁴

²²⁰ Palonen ym. 2005, 48–49.

²²¹ Palonen ym. 2005, 76–77.

²²² Palonen ym. 2005, 101–103.

²²³ Palonen ym. 2005, 28–29.

²²⁴ Tiitinen–Kröger 2002, 498–499.

Kunnalla ja kuntayhtymällä on oikeus irtisanoa viranhaltijan virkasuhde taloudellisten ja tuotannollisten syiden lisäksi eräistä viranhaltijasta itsestään johtuvista syistä, mikäli syyt ovat asiallisia ja painavia. Tällainen syy on viranhaltijalain 35.1 §:n ja 37 §:n mukaan esimerkiksi velvoitteiden vakava rikkominen tai laiminlyönti. Viranhaltijan irtisanomisaika riippuu lain 40 §:n mukaisesti viranhaltijan palvelussuhteen kestosta tai siitä, miten asiasta on paikallisesti sovittu. Työsopimussuhteinen terveystieteiden lääkäri voidaan irtisanoa samoin perustein kuin virkasuhteessa oleva lääkäri TSL 7:1–2 §:n mukaisesti. Palvelussuhteen päätyttyä kunnalla on velvollisuus antaa lääkärille työtodistus TSL 6:7 §:n ja viranhaltijalain 58 §:n mukaan, mikäli hän sitä pyytää. Todistuksessa voidaan työntekijän toivomuksesta esittää arvio hänen taidoistaan hoitaa työtehtäviä..

3.5.3. Työnantajan direktio-oikeus

Keskeisimpänä työnantajaoikeutena on työnantajan oikeus saada työntekijän työsuoritukset itselleen. Tämä oikeus vaatii toteutuakseen työntekijän työntekovelvollisuutta. Työsopimuslain soveltamissäännöksessä 1.1 § sanotaan, että työntekijän on tehtävä työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Työntekijöillä on viranhaltijalain 4 luvun 17 §:n ja TSL 3 luvun 1 §:n mukainen velvollisuus noudattaa työnantajan työnjohtoon ja valvontaan liittyviä määräyksiä. Työnantajalla on siis oikeus johtaa ja valvoa henkilöstönsä työntekoa. Tätä oikeutta kutsutaan direktio-oikeudeksi. Täsmällistä ja tyhjentävää määritelmää direktio-oikeuden käsitteelle ei ole, mutta oikeuskirjallisuudessa sen on sanottu tarkoittavan lähinnä työnantajan oikeutta järjestellä töitä ja työmenetelmiä²²⁵.

Työnantajalla on oikeus määrätä, miten töitä tehdään ja kuka työntekoa johtaa. Työnantaja saa antaa työn suoritustapaan, työaikaan ja työntekopaikkaan liittyviä määräyksiä²²⁶. Näin ollen työnantaja saa siis määrätä esimerkiksi työntekijöidensä työvuoroista²²⁷. Työnantajan direktiovaltaan ei luonnollisestikaan kuulu oikeutta antaa lain- tai hyvän tavan vastaisia eikä myöskään kohtuuttomia määräyksiä. Työntekijältä ei voida vaatia sellaisia tehtäviä, joihin hänellä ei ole pätevyyttä. Esimerkiksi lääketieteen opiskelijoiden osalta sama vaatimus on kirjattu uuteen asetukseen, jonka 3 d §:n mukaan vain kyseiseen ammattiin opiskeleva voi toimia ammattihenkilön sijaisena. Työmatkaan ja työnteon paikkaan liittyvät työnantajan yksipuoliset määräykset eivät myöskään ole

²²⁵ Ks. Kairinen 1983, 56–65.

²²⁶ HE 157/2000 vp. 75.

²²⁷ Sädevirta 2002, 35.

mahdollisia.²²⁸ Työsopimuksessa tai virka- ja työehtosopimuksessa voidaan sopia kuitenkin direktio-oikeuden rajoista ja jakaantumisesta. Työntekijä voi työsopimuksessa antaa suostumuksensa siihen, että työnantaja saa tarvittaessa siirtää hänet kokonaan toisiin tehtäviin joihin hän on ammatillisesti pätevä.

Työnantajalla on direktio-oikeuteen kuuluva oikeus muuttaa työehtoja ja määräyksiään. Tämä oikeus on kuitenkin hyvin rajattu, ja sillä tarkoitetaan ainoastaan työnantajan oikeutta ainoastaan sellaisiin muutoksiin, jotka eivät aiheuta työn laadun tai laajuuden olennaista muuttumista. Lisäksi muutosten pitää liittyä välittömästi joko työolosuhteisiin tai työn järjestelyyn.²²⁹ Kunta voi siis esimerkiksi muuttaa työn suoritustapaa, lääkärin toimenkuvan mukaisia työtehtäviä, työaika, työn suoritustaikaa ja työohjeita kunhan ne eivät muutu oleellisesti.²³⁰ Tällaisia sallittuja muutoksia työnantaja voi siten tehdä myös toimitilojensa käyttöä ja henkilöstöpolitiikkaa koskien. Sellaisia asioita, joista on nimenomaisesti työsopimuksessa sovittu, ei työnantajalla kuitenkaan ole oikeutta muuttaa.²³¹

Työnantajalla on katsottu olevan laajempi oikeus tehdä muutoksia työntekijän työtehtäviin ja työaikaan, jos muutokset ovat tilapäisiä ja väliaikaisia²³². Työsopimussuhteisen terveyskeskuslääkärin työnantajana kunnalla ei siis ole direktio-oikeuteen kuuluvaa valtuutta antaa yksipuolisia määräyksiä lääkärin työtehtävien tai työajan pysyvistä ja olennaisista muuttamisesta.

Viranhaltijan työnantajan direktio-oikeus on edellä kuvattua työsopimussuhteisen työnantajan oikeutta laajempi. Kunnalla on virkasuhteisen lääkärin työnantajana oikeus ensinnäkin määrätä työtehtävistä ja lisäksi muuttaa niitä viranhaltijalain 23 §:n nojalla palvelussuhteen kuluessa. Tämä oikeus on, mikäli toiminnan uudelleen järjestely tai muu hyväksyttävä syy sitä vaatii. Terveystieteiden osastolla tällainen voisi tulla esimerkiksi kysymykseen, jos terveyskeskuksen toisessa toimintayksikössä tai muulla osastolla tulee suurempi tarve lääkärin palvelukselle kuin missä hän sillä hetkellä toimii. Tällöin kunnalla on sen itsehallintoon kuuluva mahdollisuus järjestellä toimintojaan tarkoituksenmukaisesti siirtämällä lääkäri toisiin tehtäviin²³³. Samoilla perusteilla kuin tehtäviä voidaan muuttaa, viranhaltija voidaan myös siirtää toiseen virkaan, johon hän on kelpoinen. Jos viranhaltija antaa suostumuksensa, voidaan hänen uusi virkansa viranhaltijalain 24 §:n mukaan

²²⁸ Ks. Kairinen 1983, 56–65.

²²⁹ Valkonen, DL 1/1997, 23.

²³⁰ Sädevirta 2002, 35.

²³¹ Valkonen, DL 1/1997, 23–25.

²³² Kairinen 2004, 200.

²³³ Hirvonen–Mäkinen 2006, 196–197.

tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi. Alati muuttuvan terveydenhuollon toimintaympäristön palveluiden järjestämisessä tällaiset joustomahdollisuudet ovat tärkeitä.

Aivan keskeistä direktio-oikeuden käyttämisen kannalta terveyskeskuslääkärin työn ohjaamisessa on se, onko tehtävään otettu laillistettu lääkäri, lääketieteen opiskelija vai itsenäisesti yleislääkärin ammattia harjoittamaan oikeutettu henkilö. Ensin mainittu lääkäri saa toimia ainoastaan sellaisen henkilön johdon ja valvonnan alaisena, joka on itse oikeutettu harjoittamaan kyseistä ammattia itsenäisesti ammattihenkilölain 2:4 §:n mukaisesti. Myöskään lääketieteen opiskelija ei saa toimia ilman hänelle nimetyn, itsenäisesti lääkärin ammattia harjoittamaan oikeutetun lääkärin valvontaa. Tämä ammattihenkilölain ja -asetuksen mukainen työn johto ja valvonta tarkoittaa normaalia työnantajan direktio-oikeutta yksityiskohtaisempaa, aivan konkreettista työsuoritusten valvomista. Opiskelijan työskentelyä ohjaavan ja valvovan lääkärin tulee työskennellä samassa toimintayksikössä kuin opiskelija. Hänen velvollisuutensa on seurata ja ohjata opiskelijan toimintaa ja myös tarvittaessa välittömästi puuttua opiskelijan virheisiin. Hänen tulee lisäksi olla päivystävän opiskelijan tavoitettavissa viivytyksettä ja saapua tarvittaessa toimintayksikköön opiskelijan tueksi. Tämä takapäivystäjä on vastuussa päivystävän opiskelijan toiminnasta.²³⁴

3.6. Lääkärin oikeudet ja velvollisuudet

3.6.1. Viranhaltijan ja työsuhteisen työntekijän oikeudet

Viranhaltijan ja työntekijän oikeudet ovat pitkälti johdettavissa työnantajan velvollisuuksista. Työntekijällä on luonnollisesti oikeus saada tekemästään työstään vastike, ts. palkka. Vaikka palkasta ei oltaisi edes sovittu, oletetaan, että työ suoritetaan vastiketta vastaan.²³⁵ Palkanmaksun yhteydessä työntekijällä on TSL 2:16.2 §:n ja viranhaltijalain 3:15 §:n mukaan oikeus saada palkkalaskelma, josta selviää palkan määrä ja sen määräytymisperusteet. Työaikalakia (605/1996) sovelletaan kaikissa palvelusuhdelajeissa, ja sen 35 §:ssä määrätään, että työpaikalle on laadittava työvuoroluettelo, josta ilmenee esimerkiksi työntekijän säännöllisen työajan alkamisen ja päättymisen ajankohta. Työvuoroluettelo on laadittava niin pitkälle ajanjaksolle kuin mahdollista, ja se on saatettava kirjallisesti työntekijöiden tietoon viimeistään viikkoa ennen siinä tarkoitettun ajanjakson alkamista. Tämän jälkeen työvuoroluetteloa saa muuttaa vain työntekijän suostumuksella tai töiden järjestelyihin liittyvästä painavasta syystä. Tällaisia syitä voivat olla

²³⁴ STM muistio 28.1.2008, 5–7.

²³⁵ Koskinen–Ullakonoja 2005, 83.

esimerkiksi potilaiden määrästä ja hoidollisesta tarpeesta tai henkilöstön yllättävästä poissaolosta johtuvat toiminnalliset syyt²³⁶. Koska työaikalakia ei sovelleta väestövastuulla toimivaan lääkäriin, tämä työnantajan velvollisuus työvuoroluettelon laatimiseen on kirjattu myös lääkärisopimukseen²³⁷. Sen vuoksi se koskee myös omalääkäreiden työvuorojen kirjaamista. Työvuoroluettelon laatimisen laiminlyönti katsotaan työaika rikkomukseksi työaikalain 42 §:n nojalla.

Kaikille työntekijöille palvelussuhteen muodosta riippumatta kuuluu oikeus TSL 4 luvussa säädettyihin perhevapaisiin. Perhevapaisiin sisältyy äitiys-, erityisäitiys-, isyys-, vanhempain- ja hoitovapaa sekä oikeus tilapäiseen hoitovapaaseen ja pakottavista perhesyistä aiheutuvaan poissaoloon. Samalla työsopimussuhteiselle työntekijälle turvataan 9 §:ssä oikeus palata perhevapaiden jälkeen aikaisempaan tai sitä vastaavaan työhön. Sama oikeus koskee myös viranhaltijaa, mutta koska virkasuhteeseen jo itsessään sisältyy viranhaltijan oikeus palata omaan virkaansa, ei tähän oikeuteen viitata viranhaltijalaissa erikseen²³⁸. Niin ikään opintovapaalain (273/1979) mukainen työntekijän oikeus kouluttautua ja opiskella palvelussuhteeseensa kuuluvia tehtäviä palvelussuhteensa aikana, koskee 2–3 §:n mukaan niin työ- kuin virkasuhteisiakin henkilöitä. Työnantaja ei voi lain 4–5 §:n mukaan kieltäytyä myöntämästä opintovapaata, mikäli työntekijän palvelussuhde on kestänyt päätoimisesti vähintään vuoden ja opiskelu on julkisen valvonnan alaista. Lisäksi terveyskeskuslääkärillä on oikeus työn ohella tapahtuvaan opiskeluun ja täydennyskoulutukseen jo ammattihenkilölain 3 luvun 18 §:ssä säädetyn täydennyskoulutusvelvollisuutensa kautta. Säädöksen mukaan lääkäriellä on velvollisuus ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan, ja hänen työnantajansa tulee luoda edellytykset sille, että lääkäri voi osallistua tarvittavaan täydennyskoulutukseen.

Viranhaltijalla on oikeus harjoittaa päätoimensa ohella sivutointa, kunhan sitä ei ole tulkittavissa työnantajaa haittaavaksi kilpailevaksi toiminnaksi eikä viranhaltija tule sivutoimensa vuoksi esteelliseksi virkatehtävissään. Sivutoimi ei myöskään saa haitata virkatehtävien asianmukaista hoitamista eikä vaarantaa luottamusta viranhaltijan tasapuolisuuteen virkatehtävien hoitamisessa. Viranhaltijalain 18 §:ssä säädetään myös, että mikäli sivutoimi edellyttää työajan käyttämistä, siihen vaaditaan lisäksi työnantajalta lupa, muutoin viranhaltijan sivutoimen harjoittamisesta riittää ilmoitus työnantajalle. Viranhaltija voi harjoittaa sivutointa esimerkiksi toisessa virassa, palkkatyössä tai toimimalla yksityisyrittäjänä. Työsopimuslaissa ei sen sijaan säädetä sivutoimesta

²³⁶ Lääkärisopimus 2007–2009 yleisen osan liite.

²³⁷ Lääkärisopimus 2007–2009, yleinen osa 19 §.

²³⁸ Hirvonen–Mäkinen 2006, 229–230.

lainkaan. Voidaan katsoa, että myös työsopimussuhteisella lääkäriellä on oikeus harjoittaa sivutoimintaa, mikäli sitä ei voida katsoa kilpailevaksi toiminnaksi. Työsopimuslain 3:3 §:ssä säädettyä kiellettyä kilpailevaa toimintaa on sellainen toiminta, joka esimerkiksi luonteensa vuoksi vahingoittaa työnantajaa.²³⁹ Terveyskeskuslääkäri voi siis lain mukaan pitää työajan ulkopuolella ns. yksityispraktiikkaa tai toimia vuokralääkärinä, mikäli hän tekee siitä ilmoituksen työnantajalleen eikä se ole kilpailevaa toimintaa. Noin joka kymmenes terveystieteiden lääkäri toimiikin sivutoimisesti myös yksityislääkärinä²⁴⁰. Vastaavasti myös yksityisellä ammatinharjoittajalla on oikeus toimia päätyönsä ohella esimerkiksi osa-aikaisena terveystieteiden lääkärimiehenä. Hyvän tavan vastaiseksi ja kiellettyksi kilpailevaksi toiminnaksi voitaisiin esimerkiksi katsoa terveystieteiden asiakkaan ohjaaminen lääkärin omalle yksityisvastaanotolle.

Viranhaltijalle on lisäksi säädetty oikeudesta virkavapaaseen. Virkavapaa tarkoittaa viranhaltijalain 6:26 §:n mukaan viranhaltijalle hakemuksesta määräajaksi myönnettyä oikeutta keskeyttää virkatehtävien hoitaminen joko kokonaan tai osittain. Virkavapaa voidaan myöntää pääsääntöisesti kirjallisesta hakemuksesta, josta ilmenee esimerkiksi haettavan virkavapauden syy ja pituus²⁴¹. Työnantajan ei ole pakko myöntää virkavapaata, mutta kuntien tulisi käyttää harkintavaltaansa yhdenmukaisin perustein²⁴².

Jos työnantajalle tulee tarve palkata uusia työntekijöitä sellaisiin tehtäviin, joita osa-aikainen henkilö jo hoitaa, on tällä osa-aikaisella henkilöllä ensisijainen oikeus näihin töihin TSL 2:5 §:n mukaan. Samoin, mikäli työnantaja tarvitsee osa-aikaisen viranhaltijan hoitamien tehtävien kaltaisiin töihin kokoaikaisessa palvelussuhteessa olevaa viranhaltijaa, on kelpoisella ja tehtävään sopivalla osa-aikaisella viranhaltijalla ensisijainen oikeus siirtyä tähän virkaan (viranhaltijalaki 5:22 §). Lääkäriellä on oikeus yksityisyyden suojasta työelämässä säädetyn lain (759/2004) mukaisesti oikeus muun muassa siihen, ettei työnantaja käsittele tai kerää hänen henkilökohtaisia tietojaan muutoin kuin erityisistä lakiin perustuvista syistä. Laki suojaa niin virka- kuin työsopimussuhteisen

²³⁹ Lääkärin oikeutta sivutoimen harjoittamiseen ja kilpailevaa toimintaa on punnittu KHO:n 14.8.1995 antamassa ratkaisussa 1995-A-28. Ratkaisussaan tuomioistuimien katsoi, että lääkärimiehen sivutoimi, jonka kaltaista toimintaa lääkärimiehen päätoimen työnantaja harjoittaa kilpailevana tahona samalla alalla, haittasi lääkärimiehen päätoimen työnantajaa eikä siihen tule siksi myöntää sivutoimilupaa. Samassa ratkaisussa tuomioistuimien katsoi, että lääkäreiden sivutoimi, jossa he konsultoivat terveystieteiden keskuksissa ja sairaaloissa, ei haitannut päätoimen asianmukaista hoitoa ja päätoimen työnantajaa ja oli siksi sallittua sivutoimintaa.

²⁴⁰ Lääkärikysely 2007.

²⁴¹ HE 196/2002 vp, 48.

²⁴² KVTES 2007–2009, luku V 10 §.

henkilöstön perusoikeuksia (1–2 §). Myös edellä kuvatut työnantajan tasa-arvoisen ja syrjimättömän kohtelun velvoitteet ovat käänteisesti työntekijän yleisiä oikeuksia²⁴³.

3.6.2. Viranhaltijan ja työsuhteisen työntekijän velvollisuudet

Viranhaltijan yleinen velvollisuus on noudattaa työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä hoitaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti, viivytyksettä ja säännöksiä noudattaen. Hänen tulee viranhaltijalain 4 luvun 17 §:n mukaan käyttäytyä asemansa vaatimalla tavalla, eikä hän saa syyllistyä rikoslaissa tarkemmin määriteltyihin virkarikoksiin. Tämä virantoimitusvelvollisuus on viranhaltijan päävelvoite²⁴⁴. Viranhaltijan velvollisuuksiin kuuluu automaattisesti myös hallintolain 2 luvun mukaisen hyvän hallintotavan noudattaminen. Viranhaltijan asianmukainen ja viivytyksetön tehtävänhoito on osa asianmukaista hallintotoimintaa. Terveyskeskuslääkärin viranhoidossa tämä tarkoittaa esimerkiksi potilaiden tasapuolista kohtelua ja selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttämistä. Virassa toimivan tehtävänä on osaltansa turvata, että kansalainen saa hänelle kuuluvat edut ja oikeudet²⁴⁵. Myös työsuhteisen työntekijän pääasiallinen velvollisuus liittyy työn huolelliseen suorittamiseen ja työnantajan määräysten noudattamiseen. TSL 3 luvun 2 §:ssä säädetään lisäksi työntekijän velvollisuudesta noudattaa työssään huolellisuutta ja varovaisuutta ja ilmoittaa havaitsemistaan työturvallisuuteen liittyvistä puutteista työnantajalleen. Työturvallisuuden noudattaminen on säädetty niin työsopimussuhteisten kuin julkisoikeudellisessakin palvelussuhteessa työskentelevien velvollisuudeksi TturvaL 2 §:ssä. Tästä velvollisuudesta viranhaltijoiden kohdalla on vielä erikseen säädetty viranhaltijalain 4 luvun 20 §:ssä. TturvaL 4 luvussa määrätään työntekijöiden velvollisuuksista noudattaa työnantajan määräyksiä ja ohjeita. Luvun 18 §:ssä sanotaan myös, että työntekijöiden on työnsä ja työolosuhteiden turvallisuuden takaamiseksi noudatettava tarvittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta. Työntekijöiden tulee huolehtia oman turvallisuutensa lisäksi myös työtovereidensa turvallisuudesta sen mukaan kuin työnantaja on heitä opastanut ja mihin he ammattitaitonsa puolesta kykenevät. Työturvallisuuden vuoksi muita työntekijöitä ei saa häiritä eikä kohdella epäasiallisesti. Työntekijöillä on lain 23 §:n nojalla oikeus kieltäytyä sellaisesta työstä, josta aiheutuu hänen tai jonkun muun työntekijän terveydelle vakavaa vaaraa.

Oleellisin ero virka- ja työsuhteisen lääkärin vastuun määräytymisessä on se, että virkalääkäri toimii perustuslain 118 §:n mukaisesti virkavastuulla. Virkavastuun merkitys on julkisen vallan käyttöä

²⁴³ Ks. luku 3.3

²⁴⁴ Harjula–Prättälä 2004, 363.

²⁴⁵ HaVM 31/2002, 4–5.

koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden, yhtenäisyyden ja objektiivisuuden turvaamisessa²⁴⁶. Virkavastuu tarkoittaa sitä, että viranhaltija vastaa itse virkatoimiensa lainalaisuudesta ja että yksityisellä on oikeus muun muassa vaatia virkamiehen ja muun julkista tehtävää suorittavan henkilön tuomitsemista rangaistukseen lainvastaisuudesta²⁴⁷. Virkavastuu voi toteutua siten rikosoikeudellisena vastuuna ja vahingonkorvausvastuuna. Viranhaltija ei saa viranhaltijalain 4:17 §:n mukaan hyväksyä lahjusta, rikkoa virkavelvollisuuttaan eikä väärinkäyttää virka-asemaansa, kuten myöskään rikkoa virkasalaisuutta. Näistä virkarikoksista säädetään yksityiskohtaisemmin rikoslain 40 luvussa. Terveyskeskuslääkärin työssä olennainen on myös rikoslain suhteellisen uusi 44 luvun 1 §:n säädös, joka koskee terveyttä ja turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Lain 44:2 §:n mukaan esimerkiksi tartuntatautilain noudattamatta jättäminen tarkoittaa tietyissä tilanteissa henkilön syylistymistä terveydensuojelurikkomukseen. Luvun säädökset koskevat myös työsopimussuhteista työntekijää. Tällaisesta rikoksesta, kuten myös virkarikoksesta, voidaan rikoksen vakavuudesta riippuen tuomita sakkoon tai vankeuteen, ja niistä voi myös olla seurauksena viranhaltijan viralta pano.

Vaikka kunnalla on työnantajana velvollisuus ottaa potilasvakuutus, ovat ne lääkärit, jotka ovat oikeutettuja harjoittamaan ammattiaan itsenäisesti, velvollisia hankkimaan potilasvakuutuksen potilasvakuutuslain 4 §:n nojalla. Käytännössä he ovat hoitaneet tämän velvollisuuden usein Suomen Lääkäriliiton ryhmävakuutuksen kautta.²⁴⁸ Potilasvakuutus korvaa ainoastaan henkilövahingot. Terveyskeskuslääkärin työssään aiheuttamat esine- ja varallisuusvahingot korvataan VahL:n mukaan. Tällaista vahinkoa voi aiheutua esimerkiksi, jos lääkäri ei noudata työnteko- tai työturvallisuusvelvoitteitaan. Kunta korvaa pääsääntöisesti kaikki työssä aiheutuneet vahingot VahL 3.1 §:ssä säädetyn isännänvastuunsa nojalla. Jos vahinko aiheutuu terveyskeskuksessa potilaana olevalle henkilölle, lääkäri ei normaalitilanteessa itse voi tulla korvausvelvolliseksi²⁴⁹. Niin työ- kuin virkasuhteinenkin lääkäri voi kuitenkin joutua kunnan isännänvastuusta huolimatta korvausvastuuseen työnantajalleen tai jollekin sivulliselle aiheuttamastansa vahingosta. Jos vahinko on aiheutunut vain lievän tuottamuksen seurauksena, lääkäri ei ole VahL 4:1 §:n mukaan lainkaan korvausvelvollinen. Jos vahinko on seurausta vakavammasta tuottamuksesta, lääkäri voi joutua kunnan korvauksesta huolimatta korvaamaan kohtuulliseksi katsottavan määrän VahL 4:1–2 §:n mukaisesti. Jos lääkäri on aiheuttanut vahinkoa

²⁴⁶ HaVM 31/2002 vp, 4.

²⁴⁷ PeVM 10/1998 vp.

²⁴⁸ Palonen ym. 2005, 50–52.

²⁴⁹ Tiitinen–Kröger 2002, 506. Ks. KKO 1992:166: Korkein oikeus katsoi, ettei kirjanpitäjällä ollut velvollisuutta vahingon korvaamiseen, koska hän ei ollut vastuussa työnantajansa sopimuspuolelle.

työnantajalleen tai sivulliselle tahallaan tai erityisen tuottamuksellisesti, hänen tulee korvata koko vahinko 4:2 §:n mukaan. Lääkärin voidaan katsoa aiheuttaneen vahinkoa tuottamuksellisesti, jos hän rikkoo velvoitteitaan huolimatta siitä, että olisi kyennyt noudattamaan niitä (RL 3:7 §).²⁵⁰ Tahallisesta virheen aiheuttamisesta seuraa VahL 4:1.3 §:n mukaan pääasiassa velvollisuus maksaa täysi korvaus. Lääkäri on lisäksi luonnollisesti rikosoikeudellisessa vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta.

Viranhaltijalla on velvollisuus ilmoittaa sivutoimestaan työnantajalle ja velvollisuus kieltäytyä sellaisesta sivutoimesta, johon työnantaja ei myönnä lupaa. Hän ei saa harjoittaa työnantajaa vahingoittavaa kilpailevaa toimintaa viranhaltijalain 18 §:n mukaan. Myöskään työsuhteinen henkilö ei saa TSL 5 §:n mukaan harjoittaa työnantajaa vahingoittavaa toimintaa tai 4 §:n mukaan käyttää hyödykseen tai ilmaista muille työnantajan liike- ja ammattisalaisuuksia. Näitä velvollisuuksia sekä työturvallisuuden noudattamista voidaan kutsua kokoavasti työntekijän uskollisuusvelvoitteiksi.²⁵¹ Viranhaltijalle on lisäksi viranhaltijalain 7 §:ssä säädetty velvollisuus antaa terveydentilaa koskeva selvitys virkatehtävien hoitoon liittyvistä edellytyksistä. Viranhaltijalain 19 §:n mukaan viranhaltija on velvollinen myös palvelussuhteen aikana antamaan työnantajalle tämän pyytämiä terveyttä koskevia tietoja viranhaltijan toimintakyvyn selvittämiseksi. Jos toimintakyvyn edellytykset voidaan tarkastaa vain tutkimusten avulla, on viranhaltija velvollinen osallistumaan tällaisiin tutkimuksiin. Työsuhteiselle työntekijälle ei tällaisia velvollisuuksia ole laissa määrätty.

3.6.3. Lääkärin yleiset ja erityiset oikeudet ja velvollisuudet

Lääkärin ammatti sisältää ammattialaan liittyviä erityisiä velvollisuuksia, esimerkiksi ammattietiikkaa koskien. Lääkärin ammattieettiset velvollisuudet perustuvat hoitosuhteen toteuttamiseen ammattihenkilölain 15 §:n mukaisesti siten, että potilaan oikeudet ja oikeusturva toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla.²⁵² Ammattitoiminnan päämääränä on lainkohdan mukaan terveyden ylläpitäminen ja edistäminen²⁵³. Terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään.

²⁵⁰ Palonen ym. 2005, 25.

²⁵¹ Sädevirta 2002, 27–29.

²⁵² Lohiniva-Kerkelä 2004, 60.

²⁵³ TEO on 18.9.2002 antamassaan ratkaisussa (Dnro 131/48/300/01) ottanut kantaa ammattihenkilön ammattieettisiin velvollisuuksiin ja katsonut mm., että ammattihenkilön tulee pidättäytyä potilaan avustamisesta vapaa-aikana ja muiden kuin potilaan terveydellisten asioiden järjestelemisestä.

Ammattitoiminnassaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tasapuolisesti ottaa huomioon ammattitoiminnasta potilaalle koituvat hyödyt ja sen mahdolliset haitat. Lääkärillä on myös ammattieettinen velvollisuus ottaa huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään ja antaa kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle apua (15.2–3 §). Ammattieettisillä velvollisuuksilla on keskeinen merkitys toteutettaessa potilaan oikeutta hyvään hoitoon. Oikeus hyvään hoitoon on sidoksissa korkeaan lääkinälliseen ja hoidolliseen asiantuntemukseen ja lääkärin riittävään ammatilliseen pätevyyteen. Tällainen koulutukseen perustuva ammattipätevyyden mukainen toiminta on terveydenhuollon ammattihenkilön oikeudellinen velvollisuus.²⁵⁴, ²⁵⁵ Lääkärillä on ammattihenkilölain 18 §:n mukaan velvollisuus täydennyskouluttaa itseään ammattitaidon ylläpitämiseksi.

Lääkärille on myös säädetty ammattihenkilölain 15 a §:ssä ja 16 §:ssä velvollisuudesta ilmoittaa syntymästä ja kuolemasta sekä laatia potilasasiakirjoja. Potilasasiakirjoihin tulee potilaslain 13 §:n mukaan merkitä potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot. Nämä tiedot ovat salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta seuraa RL 38 luvun 1 §:n tai 2 §:n mukainen sakko- tai vankeusrangaistus tai mikäli velvollisuuden rikkoja toimii virkavastuussa, niin RL 40 luvun 5 §:n mukainen sakko- tai vankeusrangaistus. Ammattihenkilölain 17 §:n mukaan salassapitovelvollisuus jatkuu ammatinharjoittamisen jälkeenkin. Ammattieettisiin velvollisuuksiin kuuluu 19 §:n nojalla myös ohjaus- ja valvontaviranomaisten määräysten noudattaminen.

Lisäksi terveyskeskuslääkäriä sitoo velvollisuus antaa apua kiireellisen hoidon tarpeessa olevalle henkilölle. Tämä auttamisvelvollisuus kuuluu ammattihenkilöiden yleisiin velvollisuuksiin lain 3 luvun 15 §:n nojalla. Velvollisuudella on kuitenkin katsottu olevan inhimilliset rajansa; esimerkiksi ammattihenkilön sairaus tai vaara joutua hänen henkeään uhkaavaan tilanteeseen vapauttaa hänet auttamisvelvollisuudesta²⁵⁶. Terveyskeskuslääkärin ammattitoimintaa koskevat myös lainkohdan muut ammattieettiset velvollisuudet, kuten potilaan oikeuksien huomioiminen ja yleisesti hyväksytyjen menettelytapojen soveltaminen työssään. Lisäksi laissa potilaan asemasta ja

²⁵⁴ Lohiniva-Kerkelä 2004, 61.

²⁵⁵ TEO on 26.9.2002 antamissaan ratkaisussa (Dnro 1939/47/600/99 ja 667/48/300/00) antanut lääkärille huomautuksen katsottuaan, että potilaan terveydentilan ja leikkauksen soveltuvuuden arviointi sekä potilasasiakirjamerkinnot olivat riittämättömät.

²⁵⁶ Lohiniva-Kerkelä 2004, 65–55.

oikeuksista säännellään 4 luvun 12 §:ssä ammattihenkilöiden velvollisuudesta merkitä potilasasiakirjoihin tarvittavat tiedot²⁵⁷.

Näiden velvollisuuksien lisäksi sekä virka- että työsopimussuhteista terveyskeskuslääkäriä koskevat lakiin kirjatut erityiset velvollisuudet. Laillistetulla ammattihenkilöllä on ammattihenkilölain 22 §:n mukainen oikeus harjoittaa lääkärin ammattia ja tähän ammatinharjoittamisoikeuteen sisältyy oikeus päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Ammattihenkilöllä on 23 §:n mukaan velvollisuus antaa tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja. Se, että lääkärin tulee vahvistaa ne sanoilla "minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan", takaa, että todistus tai lausunto on pätevä ilman valallista vahvistusta, jollei tuomioistuin tai viranomainen erityisistä syistä määrää, että se on vahvistettava suullisella valalla tai vakuutuksella. Potilasta on potilaslain 6 §:n mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan eikä potilasta voida hoitaa ilman hänen suostumustaan. Laillistetulla lääkärillä on myös ammattihenkilölain 22 §:n mukainen oikeus määrätä apteekista lääkkeitä lääkinnällistä tai lääketieteellistä tarkoitusta varten. Lääkemääräyksen antaminen edellyttää, että lääkkeen määrääjä on henkilökohtaisesti tutkinut potilaan edellisen vuoden aikana tai potilasasiakirjoista selviää luotettavasti, että lääkehoito on tarpeellista²⁵⁸.

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on pohdittu, onko lääkärillä joissakin tapauksissa oikeus valita potilaansa tai kieltäytyä potilaan hoitamisesta. Kiireellisen avuntarpeen tilanteissa tilanne on selkeä: lääkäriä sitoo auttamisvelvollisuus. Mikäli kyse ei ole akuutista hätätilanteesta, voidaan katsoa, että etenkin yksityisessä terveydenhuollossa toimivalla ammattihenkilöllä on oikeus valita potilaansa. Tätä käsitystä on perusteltu lähinnä sillä, että ammattihenkilön toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen. Julkisessa terveydenhuollossa toimivalla virkasuhteisella ammattihenkilöllä potilaan valitsemisoikeutta rajaa viranhaltijain 14 §:n mukainen virkavelvollisuus virkatehtävien hoitamisesta. Ongelmallisia tilanteita voi syntyä, jos lääkärin henkilökohtainen vakaumus kieltää tiettyntyyppisten toimenpiteiden suorittamisen. Lähtökohtaisesti virkavelvollisuuksien hoitaminen kuuluu jokaiselle viranhaltijalle, mutta viranhaltijaa kuitenkin koskee myös perustuslain 11.2 §:n mukainen uskonnon ja omantunnon vapaus. Keskeinen kysymys tällöin on, voidaanko tuosta perusoikeudesta johtaa poikkeus virkavelvollisuuden sisältöön. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan tilanteet tulee ratkaista tapauskohtaisesti. Työsuhteisen lääkärin kyseessä ollessa asia

²⁵⁷ Ratkaisussa LSLH-2004-9732/So-38 / LSLH-2004-9948/So-38 lääninhallitus on kiinnittänyt lääketieteen opiskelijan huomiota hänen vastaisen toimintansa varalle tutkimushavaintojen asianmukaiseen kirjaamiseen ensihoitotilanteessa. Hänen tekemissään tutkimushavainnoissa ja potilasasiakirjamerkinnoissään havaittiin puutteita mm. tapahtumatietojen, potilaan tulovaiheesta tehtyjen havaintojen sekä tutkimustulosten osalta.

²⁵⁸ Lohiniva-Kerkelä 2004, 72.

voidaan ratkaista työtehtävien sopimisella työnantajan ja lääkärin kesken tai ohjaamalla potilas toisen lääkärin hoitoon, mikäli luottamussuhdetta ei potilaan ja lääkärin välille synny.²⁵⁹ Samankaltaiseen ratkaisuun on eduskunnan oikeusasiamies päätenyt myös virkasuhteisen lääkärin kohdalla²⁶⁰.

²⁵⁹ Lohiniva-Kerkelä 2004, 65–69.

²⁶⁰ Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan 17.12.1979 (Dnro:t 519, 1830, 2001/78), että virkamies ei voinut kieltäytyä virkavelvollisuutensa täyttämistä vakaumuksensa perusteella. Tapauksessa oli kyseessä raskauden ehkäisyneuvontaan liittyvien tehtävien laiminlyönti terveystieteiden tutkimuskeskuksessa. Ratkaisun mukaan virkamieslainsäädännössä ei ole estettä vakaumuksen huomioimiseksi töiden järjestelyssä, kun sitä pyydetään perustellusti eikä töiden järjestelyyn ole käytännön estettä.

4. HENKILÖSTÖVUOKRAUSYRITYS TYÖNANTAJANA

4.1. Henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan velvollisuudet

4.1.1. Velvollisuuksien jakaantuminen ennen työsuhteen alkua

Kunnilla on oikeus käyttää vieraan työnantajan työvoimaa muissa kuin julkista valtaa sisältävissä tehtävissään. Lääninhallituksen vuonna 2007 tekemän selvityksen mukaan vuokralääkäreitä on käytetty lääneissä runsaasti ja suurin osa terveyskeskuksista käyttää vuokralääkäreitä aivan säännöllisesti²⁶¹. Lääkäreitä vuokraavat yritykset eivät ole terveydenhuollon toimintayksiköitä, eivätkä siten tarvitse terveydenhuollon toimintayksiköiden tapaan lupaa viranomaiselta toimintansa aloittamiseen²⁶². Sen sijaan niiden tulee työsuojelun valvontaa ja työpaikan työsuojeluyhteistoimintaa koskevan lain (44/2006) 48 §:n mukaan ennen toimintansa aloittamista tehdä siitä kirjallinen ilmoitus. Ilmoitus tehdään työsuojeluviranomaiselle. Ilmoittamatta jättäminen on sanktioitu lain 51.3 §:n mukaisesti työsuojelurikkomuksesta seuraavalla sakkorangaistuksella. Lääkäri työvoimaa vuokraavalla yrityksellä ei ole julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 4 luvun 8 §:n mukaan oikeutta määrätä palveluistaan maksuja henkilöasiakkailleen²⁶³. Tilanteessa, jossa yrityksen vuokraama lääkäri kuitenkin siirtyy esimerkiksi vuokratyösuhteensa päätyttyä kunnan palvelukseen, yritys voi periä työnvälitysmaksun. Tämä perustuu vuokratyösuhteen ja työn käyttäjän keskinäiseen sopimukseen yleensä sisältyvään rekrytointipalkkiota koskevaan ehtoon²⁶⁴. Tällöinkin maksu kohdistuu työn käyttäjään, ei yksittäiseen työntekijään. Maksujen periminen vuokratyöntekijältä katsotaan työnvälitysririkokseksi, josta seuraa RL 47 luvun 6 §:ssä säädetty sakko- tai vankeusrangaistus.

Vaikka lääkäreitä vuokraava yritys ei itse tuota terveydenhuollon palveluita, sen tulee ottaa vuokraamiensa lääkäreiden toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen varalle potilasvakuutus. Kuntien potilasvakuutus ei kata vuokralääkäreiden toimintaa kunnallisessa

²⁶¹ Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2007, 188–189.

²⁶² KHO katsoi 26.4.2004 antamassaan ratkaisussa 2004:42, että lääkäreiden päivystyspalveluja vuokraustoimintana tarjoava yhtiö, joka ei anna palvelujaan suoraan potilaille vaan julkisen terveydenhuollon yksikölle, ei voida pitää yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuna yksityisen terveydenhuollon palveluiden antamisena väestölle eikä yhtiötä sellaisena laissa tarkoitettuna palvelujen tuottajana, jolle voitaisiin myöntää lupa terveydenhuollon palvelujen antamiseen.

²⁶³ Tämä säännös vastaa ILO:n yksityisistä työnvälitystoimistoista antamaa yleissopimusta (181), joka saatettiin voimaan Suomessa vuonna 2000. Sen 7 artiklassa kielletään maksujen periminen työntekijöiltä edes välillisesti.

²⁶⁴ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö 2007, 35. Ks. myös henkilöstöpalvelualan työvoiman vuokrausta koskevat yleiset sopimusehdot http://www.ek.fi/henkilostopalvelujen_liitto/liitetiedostot/HPL_YSE_2006.pdf (2.4.2008).

terveydenhuollossa, sillä se koskee ainoastaan kuntaan työ- tai virkasuhteessa olevia lääkäreitä²⁶⁵. Potilasvakuutuskeskus on muistuttanut henkilöstövuokrausyrityksiä tästä velvollisuudesta²⁶⁶.

Myös kunnalla on vastuu siitä, että henkilöstövuokrausyritys, jonka palveluita se ostaa, toimii luotettavasti ja lakien ja määräysten mukaisesti. Kunnan toimiessa vuokratyövoiman tilaajana sillä on tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, myöh. tilaajavastuulaki) 5 §:n mukaan oikeus tiettyihin vuokratyövoimaa välittävää yritystä koskeviin tietoihin. Ennen kuin kunta tekee sopimuksen vuokratun lääkärin käytöstä, sen on pyydettävä yritykseltä tilaajavastuulain mukaan muun muassa selvitys työsopimuksen keskeisistä ehdoista ja eläkevakuutuksen ottamisesta sekä yrityksen kaupparekisteriote. Kunnan velvollisuus on pyytää nämä ja muut lain 5 §:ssä mainitut selvitykset ja todistukset, ja vastaavasti henkilöstön vuokrausyrityksen velvollisuutena on toimittaa ne tilaajalle. Vuokratyön lisääntyminen on luonut tarpeen varmistaa tällaisten palveluiden tarjoajien luotettavuus ja ehkäistä harmaan talouden toimintamahdollisuus. Tilaajavastuulain tarkoitus on edistää työehtojen noudattamista sekä luoda vuokratyön tilaajalle edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyötä tekevät yritykset täyttävät omalta osaltaan sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.²⁶⁷ Kunnalla on 4–5 §:n mukaan oikeus olla pyytämättä selvityksiä ainoastaan siitä syystä, että vuokratyösuhde kestää alle 10 työpäivää tai jos vuokratyöyrityksen toiminta on vakiintunut ja kunnalla on sen vuoksi perusteltu syy luottaa sopimus Kumppaniinsa. Jos kunta ilman perusteltua syytä jättää vaatimatta henkilöstövuokrausyritykseltä em. selvityksiä, kunta voidaan määrätä maksamaan laiminlyöntimaksu lain 9 §:n nojalla. 12 §:n mukaan selvitysvelvollisuuden noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset työsuojelun valvontalain mukaisesti.

Vuokralääkäreiden käyttö kunnallisen tehtävän hoidossa on mahdollista kuntalain 2 §:n nojalla. Lääkärin hankkiminen henkilöstövuokrausyrityksen työntekijänä kunnallisen terveyskeskuslääkärin tehtävään ei kuitenkaan ole sellaista toiminnan ulkoistamista, jossa kokonainen kunnan tehtävä annettaisiin ulkopuolisen hoidettavaksi. Kyse on kunnan toimimisesta yksityisen toiminnanharjoittajan kanssa, mutta koska kunnan määräysvalta ei muutu, vuokralääkäreiden käyttäminen ei ole toiminnan yksityistämistä²⁶⁸. Kunta voi hankkia oman organisaationsa ulkopuolisia työntekijöitä henkilöstövuokrausyritykseltä sopimuksella, joka laaditaan kunnan ja yrityksen kesken. Jos sopimus tehdään kunnan hallinnollisten tehtävien järjestämistä varten, sitä

²⁶⁵ Palonen ym. 2005, 52.

²⁶⁶ Potilasvakuutuskeskus tiedottaa 3/2005.

²⁶⁷ HE 114/2006 vp, 3–15.

²⁶⁸ Rasinmäki 1997, 40.

kutsutaan hallintosopimukseksi. Sopimukset voidaan jakaa karkeasti julkis- ja yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, mutta nykyaikaisen palvelunjärjestämisen monimuotoisuuden vuoksi sopimukseen liittyy usein piirteitä molemmista sopimustyypeistä. Vuokralääkäreiden käyttöä koskevan sopimuksen julkisoikeudellista luonnetta puoltaa se seikka, että sopimus koskee osaa kunnan lakisääteisen tehtävän järjestämisestä.²⁶⁹

Työvoiman vuokraamisessa tavanomaiseen työnantaja- työntekijäsuhteeseen tulee mukaan kolmas osapuoli, ja osapuolten kesken jakaantuvista velvollisuuksista täytyy sopia. Kunta ja henkilöstövuokrausyritys solmivat keskenään oikeustoimilain mukaisen sopimuksen, jossa sovitaan keskinäisestä työnantajavelvollisuuksien jakautumisesta. Tavallisesti työvoiman vuokraussopimuksessa sovitaan muun muassa sopimuksen tarkoituksesta, vuokrausajasta, koeajasta ja sovellettavista työehdoista. Sopimuksen tarkoituksella on erityistä merkitystä työntekijän määräaikaaisuuden perusteen selvittämisessä.²⁷⁰ Mikäli kunta haluaa asettaa vuokratyöntekijöille erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, ne tulee myös kirjata sopimukseen. Tällaiset erityisvaatimukset voivat olla hyvä keino vaikuttaa palvelun laatuun. STVOL 4 § edellyttää kunnan vastuuta varmistaa, että sen ulkopuoliselta hankkimat palvelut vastaavat kunnallisen palvelun laatua. Vaikka lääkärin vuokraaminen ei ole varsinaista palvelukokonaisuuden hankkimista, sopimukseen kirjattavilla erityisillä ammatinhallintaan liittyvillä sopivuusehdoilla kunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa hankkimansa työntekijän työn laatuun. Sopimukseen tulisi kirjata myös se, miten laatua valvotaan ja miten vahingonkorvausvastuu jaetaan ja millä ehdoin sopimus voidaan purkaa²⁷¹. Koeaika koskeva sopimusehto on merkityksellinen vuokratyövoimaa käyttävän kunnan tai kuntayhtymän kannalta sikäli, että sillä on koeajan kuluessa oikeus vaihtaa vuokraamansa lääkäri toiseen henkilöstövuokrausyrityksen lääkäriin. Tällöin lääkärin työsuhde henkilöstövuokrausyritykseen ei kuitenkaan pääty, sillä työsuhde voi päättyä vain normaaleilla TSL:n mukaisilla irtisanomisperusteilla tai määräaikaisen sopimuksen päättymisen vuoksi. Sopimuksen koeaikaehto ei siis ole vuokralääkärin työsopimuksen koeaika.²⁷²

Kunta ja henkilöstövuokrausyritys sopivat yleensä asioista siten, että vuokrausyritys vastaa työntekijän palkan maksamisesta ja vuosilomaetuuksien sekä sosiaali- ja eläkemaksujen hoitamisesta. Muodollinen työnantaja-asema pysyy vuokrausyrityksellä, mutta lääkärin työvoiman käyttöoikeus ja siihen liittyvä oikeus työn johtoon ja valvontaan, siirretään kunnalle. Samalla oikeus

²⁶⁹ Sutela 2003, 139–141.

²⁷⁰ Saarinen 2005, 112–113.

²⁷¹ Sutela 2003, 150–153.

²⁷² Saarinen 2005, 113.

saada hyväkseen työn tulokset siirtyvät vuokrasopimuksen myötä työn käyttäjälle.²⁷³ Jotta sopimus, jolla työnantajan velvollisuuksia siirretään kolmannelle osapuolelle olisi pätevä, on siihen TSL 1:7.1 §:n mukaan saatava vuokrattavan työntekijän suostumus. Sopimuksessa ei saa olla rajoituksia lääkärille kuuluvista oikeuksista. Sopimuksessa voidaan myös määrätä lääkärille asetettavista ammattitaitoa koskevista lisävaatimuksista, kuten työkokemuksen määrästä. Työn kestosta voidaan sopia valmiiksi työnantajan ja käyttäjän kesken. Sopimuksenvarainen asia on myös vastike, jota kunta maksaa henkilöstövuokrausyritykselle.²⁷⁴

Työnantajan TSL 2 luvun mukaiset yleisvelvoitteet jakautuvat henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan kesken. Se, että kunnan tulee työnantajana toimiessaan edistää henkilöstönsä keskinäisiä suhteita, tarkoittaa myös kunnan vastuuta sen oman ja vuokraamansa henkilöstön keskinäisistä suhteista. Siksi kunnan on tiedotettava työntekijöitään riittävästi vuokratyövoiman käytöstä²⁷⁵. Käytännössä vuokralääkäreiden käyttäminen on terveyskeskuksissa niin yleistä, että kunnalla ei liene velvollisuutta tiedottaa asiasta terveyskeskuksessa kuin yleisellä tasolla. Kunnan tulee lisäksi ilmoittaa vuokratyön aloittamisesta työterveyshuollolle ja työsuojeluvaltuutetulle, vaikka varsinainen työterveydenhuollon järjestäminen kuuluukin Tturla 2 §:n nojalla henkilöstövuokrausyrityksen tehtäviin. Työturvallisuuslain mukaiset työnantajavelvoitteet siis jaetaan kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken. Tämä kunnan velvollisuus perustuu valtioneuvoston Tturla 3.4 §:n nojalla antamaan päätökseen (782/1997), joka koskee työsuojeluvaatimuksia nimenomaan vuokratyössä. Päätöksen 4 §:ssä määrätään myös, että kunnan tulee jo ennen vuokralääkärin työskentelyn aloittamista huolehtia siitä, että lääkäri saa riittävät tiedot terveyskeskuksen haitta- ja vaaratekijöistä sekä työhön tarvittavan opastuksen. Kunnan tulee Tturla 3.2 §:n nojalla ilmoittaa tällaiset työhön negatiivisesti vaikuttavat seikat myös vuokralääkärin työnantajalle, jonka tulee ilmoittaa niistä edelleen työntekijälleen. Työntekijän Tturla 14 §:n mukainen työolosuhteisiin opastaminen ja perehdytys kuuluu sekä kunnan että henkilöstövuokrausyrityksen velvollisuuksiin lain 3 §:n mukaisesti.

Mikäli terveyskeskuslääkärin tehtävään haetaan laillistettua ammattihenkilöä, henkilöstövuokrausyrityksen tulee varmistaa työntekijän sopivuus ja pätevyys. Jos terveyskeskuslääkärin tehtävään on tarkoitus ottaa lääketieteen opiskelija, on henkilöstövuokrausyrityksellä velvollisuus selvittää, että opiskelija on suorittanut vaaditut opinnot

²⁷³ Kairinen 1986, 134.

²⁷⁴ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö 2007, 21–22.

²⁷⁵ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö 2007, 30.

ja on henkilökohtaisilta kyvyiltäänkin kunnan tehtävään sopiva. Uudella asetuksella vastuu opiskelijan pätevyyden ja sopivuuden varmistamisesta on tämän lisäksi laajennettu myös kunnille. Asetuksen mukaan kunnan tulee niin ikään varmistaa, että sen käyttöön toimitettu opiskelija on suorittanut määrättyt opinnot hyväksytysti. Ammattihenkilöiden keskuudessa ollaan oltu kiinnostuneita siitä, miten tarkasti esimerkiksi opiskelijan suorituksia arvioidaan ja mitä mahdollisuuksia säädettyistä velvollisuuksista on joustaa²⁷⁶. Vastuu lain noudattamisesta on nyt säädetty suurelta osin kunnille. Velvollisuus vuokralääkärin ja opiskelijan ammattitaidon selvittämisestä kuuluu edelleen henkilöstövuokrausyritykselle, eikä uusi asetus siirrä tätä velvollisuutta henkilöstövuokrausyritykseltä kunnalle. Kunnalle on kuitenkin säädetty uutena velvollisuutena varmistaa, että opiskelija todella on suorittanut vaaditut opinnot ja että hän on tehtävään sopiva. Kunnan tulee uuden asetuksen myötä myös varmistaa, että sen opiskelijan hoidettavaksi aiotut terveyskeskuslääkärin tehtävät sopivat juuri sen opiskelijan suorituskykyyn, jonka henkilöstövuokrausyritys on toimittanut kunnalle. Uuden asetuksen mukaan, tehtävät pitää sovittaa opiskelijan henkilökohtaisen kyvykkyyden mukaan. Opiskelijan valvonnan tarve tulee arvioida aina yksilöllisesti²⁷⁷.

Opiskelijalle nimetyn valvojan lääkärin tulee tavata opiskelija jo ennen työskentelyn aloittamista. Lääkäri, joka valvoo opiskelijaa tai valvonnan alaisena toimimaan velvoitettua lääkärinä, voi olla joko kunnan oma tai henkilöstövuokrausyrityksen välittämä lääkäri. Tämä tarkoittaa, että joko kunnan tulee määrätä joku omista valvojaksi soveltuvista lääkäreistään hoitamaan kyseistä tehtävää tai sitten henkilöstövuokrausyrityksen tulee vuokrata opiskelijalle tällainen henkilö.²⁷⁸ Asiasta tulee sopia kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen keskinäisessä sopimuksessa, ja ammattihenkilöiden taholla ollaankin oltu huolestuneita, onko asiaan kunnissa valmistauduttu tarpeeksi²⁷⁹.

4.1.2. Direktio-oikeuden siirtyminen

Vuokratyön tunnusmerkki on TSL 1:7.3 §:n mukainen työn johto- ja valvontaoikeuden siirtyminen vuokrasopimuksen myötä työn antajalta työn käyttäjälle. Työntekijä antaa työsopimuksellaan suostumuksensa hänen työskentelynsä johtamisen ja valvonnan siirtämiseen työn käyttäjälle. Kuten työnantajalle kuuluvasta direktio-oikeudesta, myös tämän siirtyvän direktio-oikeuden laajuudesta voidaan sopia. Se, kuinka laajan oikeuden kunta voi saada johtaa ja valvoa lääkärin työtä, perustuu

²⁷⁶ <http://www.suomenmedisiinariliitto.fi/seuranta.php> (4.4.2008).

²⁷⁷ Kuntatyönantaja 1/2008, 21.

²⁷⁸ STM muistio 28.1.2008, 8.

²⁷⁹ Sariola, Suomen Lääkärilehti 14 /2008, 1254–1256.

henkilöstövuokrausryityksellä olleen direktio-oikeuden laajuuteen. Kunnan direktio-oikeutta ei voida sopia laajemmaksi, kuin se oli vuokratyityksellä²⁸⁰. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ilman erillistä sopimista direktio-oikeus siirtyy vain niiltä osin, kuin se on tarpeen työntekijän työntekovelvollisuuden täyttämiseksi²⁸¹. Kunnalle siirtyy normaali työnantajan oikeus työn johtamiseen ja valvontaan, sekä lisäksi velvollisuus huolehtia vuokratyöntekijän päivittäiseen työskentelyyn välittömästi liittyvistä järjestelyistä. Tällaisia ovat lähinnä vuokralääkärin työajasta päättäminen sekä työturvallisuudesta huolehtiminen.²⁸²

Kunnan direktiovaltaa työn käyttäjänä voidaan tästä laajentaa tai supistaa, mutta sen laajentaminen vuokratyitykselle alun perin kuulunutta oikeutta laajemmaksi tai poistaminen kokonaan ei ole mahdollista²⁸³. Tästä seuraa se, että asiat, joista työsopimuksessa ei ole sovittu vuokratyityksen ja lääkärin kesken, eivät kuulu kunnankaan työnjohto-oikeuksiin²⁸⁴. Jos työsopimuksessa ei esimerkiksi ole sovittu työnantajan oikeudesta uudelleen järjestellä työtehtäviä tai vaihtaa tarvittaessa työn suorittamisen paikkaa, ei kunta voi vaatia tällaiseen suostumista työntekijältä. Toisaalta, jos sopimuksessa nimenomaan sovitaan kiinteästä työvuorosta tai toimipaikasta, kunnalle ei siirry oikeutta puuttua niihin. Siirtyvän direktio-oikeuden sisällöstä ja laajuudesta voidaan sopia lääkärin ja henkilöstövuokrausryityksen välisessä työsopimuksessa, ja tämä sopimus sitoo kunnan oikeutta johtaa sen käyttöön siirtyvän henkilön työtä²⁸⁵.

Kunnalla on oikeus määrätä sen direktio-oikeuteen kuuluvista asioista ja muuttaa näitä määräyksiään kunhan muutokset eivät ole olennaisia. Vuokratyön käyttäjänä kunnalla on esimerkiksi oikeus järjestellä henkilöstövuokrausryityksen kautta toimivan lääkärin työvuoroja ellei oikeutta ole työsopimuksessa suljettu pois²⁸⁶. Jotta kunnassa tiedettäisiin, mitä muita oikeuksia ja velvollisuuksia sen osaksi siirtyy, niistä tulisi sopia yksityiskohtaisesti. Tämä olisi tärkeää, jotta kunnassa voitaisiin tarpeen mukaan muuttaa terveyskeskuksen työskentelyn järjestelyjä. Jos kunnalle siirtyy direktio-oikeus jonkin muunkin työehdon, kuin työaikojen järjestämiseen, sille siirtyy myös oikeus tarpeen vaatiessa muuttaa näitä ehtoja ja siten järjestellä joustavasti toimintaansa. Jos näiden oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantumisesta ei sovita, ne jakaantuvat sen perusteella miten läheisesti ne liittyvät vuokratyöntekijän päivittäiseen työskentelyyn sekä

²⁸⁰ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö 2007, 23.

²⁸¹ Pekkanen 1968, 304–306, Sädevirta 2002, 32–34.

²⁸² HE 157/2000 vp. 64–65.

²⁸³ Kairinen 2004, 199.

²⁸⁴ Sädevirta 2002, 33–34.

²⁸⁵ Sädevirta 2002, 47.

²⁸⁶ Sädevirta 2002, 39.

miten pitkään vuokralääkäri on kunnan tehtävissä. Jos lääkäri työskentelee henkilöstövuokrausyrityksen kautta terveyskeskuksessa vain lyhyen ajan, kunta ei ole vastuussa kuin päivittäisen työskentelyn järjestämisestä. Jos taas työskentely kestää kuukausia tai pidempään, on katsottu, että kunta olisi velvollinen huolehtimaan myös muista, kuin aivan päivittäiseen työskentelyyn liittyvistä asioista.²⁸⁷

Kunnalla on ammattihenkilölain ja -asetuksen vuoksi velvollisuus valvoa sen terveyskeskuksessa toimivien lääketieteen opiskelijoiden ja valvonnan alaisena toimimaan velvoitettujen lääkäreiden työtä. Tämä velvollisuus koskee myös henkilöstövuokrausyritysten kautta toimivia henkilöitä, eikä se perustu työntekijän vuokraamisesta johtuvaan direktio-oikeuteen tai sopimukseen. Se direktio-oikeus, joka liittyy työntekijän vuokraamiseen, jaetaan normaalisti siten, että henkilöstövuokrausyritys hoitaa työntekijän pätevyyden ja sopivuuden tarkastamisen ja työn käyttäjä huolehtii työskentelyolosuhteista sekä niihin liittyvästä työn valvonnasta ja johtamisesta. Uusi opiskelijoiden käyttämistä koskeva asetus lisää kunnan direktio-oikeutta vuokratun opiskelijan valvonnasta. Kunnan tulee arvioida jokaisen sen käyttöön toimitetun opiskelijan vaatima perehdytys ja valvonta erikseen, ja myös käytännössä huolehtia opiskelijan taitojen edellyttämän perehdyttämisen ja työn valvonnan toteuttaminen joko oman tai henkilöstövuokrausyrityksen kautta hankkimansa ammattihenkilön avulla. Henkilöstövuokrausyrityksen direktio-oikeuteen kuuluva työhön perehdytys siis siirtyy pääosin kunnan velvollisuudeksi, vaikkei sen siirtymisestä edes sovittaisi.

4.2. Vuokratyösuhteeseen ottaminen ja työsuhteen ehdot

4.2.1. Työsuhteen kesto

Suurin osa vuokratyösuhteista solmitaan määräaikaiseksi²⁸⁸. Vuonna 2006 ilmoitetuista vuokratöistä yli puolet olivat alle vuoden mittaisia²⁸⁹. Vuokratyösuhteen kesto määräytyy osapuolten tarpeiden mukaan. Jos kunnalla on pysyvä tarve terveyskeskuslääkärille, ei lääkärin työsuhteesta voida työnantajan – eikä työn käyttäjänkään –aloitteesta tehdä määräaikaiseksi²⁹⁰. Määräaikaisuudelle ei myöskään ole perustetta, jos henkilöstövuokrausyrityksellä on tarjota terveyskeskuslääkärin töitä jatkuvasti. Tämä ei tarkoita, että lääkärin tehtäviä pitäisi tarjota aina

²⁸⁷ Sädevirta 2002, 38.

²⁸⁸ Sädevirta 2002, 59.

²⁸⁹ Hämäläinen ym 2007, 15.

²⁹⁰ Sädevirta 2002, 83–89.

samalta käyttäjältä. Jos esimerkiksi henkilöstövuokrausyrityksen asiakkaana on monta terveyskeskusta ja niistä aina jossakin on tarvetta terveyskeskuslääkärille, ei henkilöstövuokrausyrityksellä ole perusteltua syytä solmia lääkärin työsuhdetta määräaikaiseksi.²⁹¹ Koska ainakin suurimmat lääkäreitä vuokraavat yritykset toimivat hyvin laajoilla alueilla ja koska terveyskeskuslääkäreistä on yleisesti pulaa, ei määräaikaisuuksille liene työvoimatarpeen mukaista perustetta. Oikeuskäytännön perusteella henkilöstövuokrausyritys voi tehdä lääkärille määräaikaisen työsopimuksen sillä perusteella, että se varautuu toiminnan muutoksiin. Jos henkilöstövuokrausyrityksen asiakkaana olevien terveyskeskusten tilanne näyttäisi siltä, että lääkäri työvoiman tarve tulee oleellisesti pienentymään, voidaan lääkäri palkata vain määräaikaiseksi. Toiminnan muutosten pitäisi kuitenkin olla oleellisia ja niistä pitäisi olla tehty suunnitelmia, jotta tällainen peruste määräaikaisuudelle olisi riittävä.²⁹²

Lääketieteen opiskelija ei voi toimia kuin tilapäisissä eli määräaikaisissa työsuhteissa. Sitä, kuinka monta määräaikaista työsopimusta opiskelijalle voidaan tehdä, ei ole määrätty. Opiskelija voinee siis toimia henkilöstövuokrausyrityksen kautta samanaikaisesti esimerkiksi usean eri asiakkaan eli työn käyttäjän määräaikaisissa tehtävissä tai solmia monta määräaikaista työsuhdetta saman työn käyttäjän tehtäviin peräkkäin. Tällöin henkilöstövuokrausyrityksen tulee työehtojen osalta kohdella opiskelijaa kuin hänen työsuhteensa olisi voimassa toistaiseksi.

Vuokralääkäreinä toimivat lääkärit toimivat vuokralääkäreinä yleensä päätoimensa ohella tai muutoin osa-aikaisina työntekijöinä²⁹³. Tämä lienee syynä määräaikaisuuksien käyttämiselle, sillä vuokratyöntekijän omasta tahdosta työsuhde voidaan tehdä määräaikaiseksi. Jotta vuokratyöntekijän työnantaja toimisi lain vaatimalla tavalla johdonmukaisesti sopiessaan määrä- tai osa-aikaiselle työntekijälleen sopimusehtoja, hänen tulee käyttää vertailukohteena vakituisesti työsuhteessa olevaa lääkäriä ja hänen työehtojaan²⁹⁴. Henkilöstövuokrausyritystä sitovat vaatimukset syrjimättömästä ja tasapuolisesta kohtelusta, ja ne tarkoittavat vuokratyöntekijöiden kohdalla sitä, että sopiessaan esimerkiksi palvelussuhteen ehtoja työnantajan tulee kohdella vuokratyöntekijöitensä tasapuolisesti. Työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää syytä sopia epäedullisempia ehtoja samankaltaista työtä tekeville työntekijöilleen. Kuten työsopimuslain esitöissä mainitaan määrä- ja osa-aikaisissa suhteissa työskentelevien työntekijöiden tasapuolisesta

²⁹¹ Määräaikaisia työsuhteita selvittävän työryhmän raportti, 19.

²⁹² TT 2003:13.

²⁹³ Mäkitalo-Keinonen ym. Suomen Lääkärilehti 48/2005, 5007–5010.

²⁹⁴ Sädevirta 2002, 96–102.

kohtelusta, lähtökohta on, että toisiinsa verrattavia työntekijöitä kohdellaan vastaavissa tilanteissa yhdenvertaisesti.

Henkilöstövuokrausyrityksen tulee julkista työvoimapalvelua koskevan lain 4 luvun 8 §:n mukaan noudattaa toiminnassaan tasapuolisuutta ja puolueettomuutta. Tämän voidaan katsoa sisältävän työnantajille TSL:ssa säädettyjen syrjimättömyyttä ja tasapuolista kohtelua koskevat vaatimukset. Henkilöstövuokrausyritys ei siten saa harjoittaa esimerkiksi syrjivää ilmoittelua vapaista työpaikoista. Henkilöstövuokrausyritys vastaa myös työntekijöidensä rekrytoinnista syrjinnän kieltoa noudattaen. Jos kunta ja henkilöstövuokrausyritys ovat sopineet keskinäisessä sopimuksessaan lääkäreille erityisiä ehtoja ammattipätevyyden lisäksi, vuokrausyrityksen tulee noudattaa näitä vaatimuksia valitessaan työntekijää. Uuden opiskelijoiden vuokraamista koskevan asetuksen mukaan kunnan tulee suunnitella opiskelijan työtehtävät sen mukaisesti, mihin opiskelijan kyvyt riittävät. Kunnan tulisi selvittää mahdollisimman tarkasti etukäteen, minkälaiseen työhön se tarvitsee opiskelijaa. Opiskelijan vuokraavan henkilöstövuokrausyrityksen velvollisuus taas on etukäteen selvittää, mitä ammatillisia ominaisuuksia sen vuokraamalla opiskelijalla vaadittujen opintojen lisäksi on, jottei se palkkaa tehtävään epäsopevaa henkilöä.²⁹⁵ Lisäksi henkilöstövuokrausyrityksen vastuulla on työturvallisuuslain 3.2 §:n mukaisesti varmistaa, että sen palkkaamalla lääkärillä on edellytykset hoitaa työnsä erityisistä vaatimuksista huolimatta.

Vuokralääkärin ja -opiskelijan palvelussuhteen laji määräytyy suoraan julkisen vallan käyttöä koskevista rajoituksista. Koska henkilöstövuokrausyritys ei ole julkisoikeudellinen viranomainen, se ei voi toimia julkista valtaa käyttävän henkilön työnantajana eikä siten vuokrata lääkäreitä tai opiskelijoita julkista valtaa sisältäviin tehtäviin. Näin ollen palvelussuhteen lajiksi määräytyy itsestään selvästi yksityisoikeudellinen työsuhde ja työsopimus voidaan solmia samanlaisella TSL:n mukaisella prosessilla kuin esimerkiksi kunnan työsuhteisen henkilöstön²⁹⁶.

²⁹⁵ STM muistio 28.1.2008, 7.

²⁹⁶ Ks. luku 3.3.2.

4.2.2. Vuokralääkärin työehtojen määräytyminen

Toisin kuin määräaikaisia ja osa-aikaisia työsuhteita, vuokratyösuhteita koskevaa yhteisösäädäntöä ei toistaiseksi ole²⁹⁷. Henkilöstön palvelussuhteen ehtojen määräytymiselle tilanteessa, jossa työvoima vuokrataan työnantajalta eteenpäin, on kuitenkin olemassa pakottavaa kansallista lainsäädäntöä. TSL 2 luvun 7 §:n mukainen perussääntö on, että työsuhteen ehdoissa noudatetaan työnantajaa yleissitovaa työehtosopimusta, ellei työnantaja kuulu normaalisitovan työehtosopimuksen, kuten KVTES:n, piiriin. Lääkärityövoimaa vuokraavat henkilöstöyritykset eivät ole tähän mennessä sopineet alalleen työehtosopimusta, eikä niitä yleissitovuudenkaan perusteella velvoittavaa työehtosopimusta ole laadittu²⁹⁸. Tällaisessa tilanteessa tulee sovellettavaksi TSL 2:9 §:n säädos, jonka mukaan työehdoissa sovelletaan käyttäjäyritystä sitovaa työehtosopimusta. Koska terveyskeskuslääkärin työn käyttäjänä toimiva kunta on julkisoikeudellinen viranomainen ja koska henkilöstöä vuokraava yritys ei työnantajana voi kunnallisen virkaehtosopimuslain 5 §:n sisällönkään mukaan tulla sidotuksi KVTES:een, ei vuokralääkärin palvelussuhteen ehdoista sopiminen ole sidottu kuvattuihin sopimukseen²⁹⁹. Yksityisenä toimijana lääkäreitä vuokraava yritys ei siis ole sidottu KVTES:n ehtoihin³⁰⁰. Henkilöstövuokrausyrityksillä on oikeus tehdä yrityskohtaisia paikallisia sopimuksia, joita sovelletaan yrityksen palveluksessa olevien lääkäreiden työehtoihin. Tällaisissa tapauksissa lääkärin palvelussuhteen ehdot määräytyisivät yrityksen sopimuksen mukaisesti eikä lainvoimaisessa sopimuksessa saa olla lain säätämän tason alittavia sopimusehtoja. Yrityskohtaiset paikalliset sopimukset eivät liene lääkäreitä vuokraavilla yrityksillä yleisiä koska alan suurinkaan yritys ei ole käyttänyt sellaisia³⁰¹. Lääkäreitä vuokraava yritys voi halutessaan myös soveltaa esimerkiksi terveyspalvelualalle sovittua työehtosopimusta tai osaa siitä³⁰².

²⁹⁷ Määräaikaisia työsuhteita koskevassa puitesopimuksessa sanotaan nimenomaan, ettei sitä sovelleta työvoiman vuokraamiseen. Vuokratyöntekijöiden syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun turvaavaa direktiiviä on luonnosteltu (KOM(2002)149 lopullinen ja KOM(2002)701 lopullinen), mutta sitä ei ole toistaiseksi pystytty saattamaan voimaan. Direktiivillä olisi tarkoitus estää vuokratyöntekijöiden epäsuotuisampi kohtelu työn käyttäjän omassa palveluksessa oleviin työntekijöihin verrattuna. Vuokratyöntekijöille tulisi sopia vähintään samantasoiset työehdot kuin mihin hän olisi oikeutettu, jos työskentelisi suoraan työn käyttäjän palveluksessa. Vuokratyöntekijöiden oikeuksista on tehty lakialoite (LA 50/2007 vp.), jolla tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu turvattaisiin kansallisesti. Tällä hetkellä lakialoite on työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan käsittelyssä.

²⁹⁸ Poikkeuksena tästä kaksi lääkäreitä vuokraavaa yritystä on 24.4.2008 mennessä sitoutunut noudattamaan Henkilöstöpalveluyritysten Liiton toimintaperiaatteita ja yleisiä sopimusehtoja. Ks. www.ek.fi/henkilostopalvelujen_liitto.

²⁹⁹ Ks myös Tiitinen–Kröger 2003, 134: ”Työehtosopimus ei voi yleissitovuudenkaan perusteella velvoittaa ainakaan sellaista työnantajaa, joka ei voisi edes TehtöL:n perusteella tulla siihen sidotuksi.”

³⁰⁰ Ratkaisussa KKO:1982-II-96 korkein oikeus katsoi, että yksityisen työnantajan ja työntekijän työsuhteeseen ei tule soveltaa kunnallista työehtosopimusta.

³⁰¹ Piironen 29.4.2008.

³⁰² Terveyskeskusten lääkärintyön selvitystyöryhmän loppuraportti, 8.

Jos henkilöstövuokrausyritys ei ole laatinut paikallista sopimusta työehtojen määrittelemiseen, on vuokralääkärillä ja yrityksellä työ sopimuslain mukainen vapaus sopia lääkärin työehdoista ja etuuksien määräytymisestä. Minimiehdoista määrätään TSL 2 luvun 10 §:ssä tällaisessa tilanteessa siten, että palvelussuhteen vähimmäisehdoista sovittaessa tulee maksaa vähintään alalla tavanomaisena pidettyä palkkaa. Tällaisen tavanomaisen palkan määrittelyssä voitaneen huomioida valtakunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukainen terveyskeskuslääkärin palkka, koska suurin osa terveyskeskuslääkäreistä kuuluu sen soveltamisalaan³⁰³. Vuokralääkärien palvelussuhteiden ehtojen määräytymisestä ei juurikaan ole oikeuskäytäntöä, eivätkä esimerkiksi palkan minimitasen määräytymisen perusteet ole olleet vuokralääkäreiden työsuhteissa ongelma, sillä heidän palkkansa ja muut työsuhte-etuutensa on yleisesti sovittu KVTES:n ja lääkärisopimuksen ehtoja paremmiksi³⁰⁴. Henkilöstövuokrausyritysten maksama palkka ja muut palvelussuhde-edut ovatkin olleet lääkäreiden suurin syy hakeutua henkilöstövuokrausyritysten työntekijäksi³⁰⁵. Toisaalta nyttemmin on noussut esiin, etteivät henkilöstövuokrausyritysten maksamat palkat enää ole välttämättä yhtään suuremmat kuin kunnallisen alan³⁰⁶. Mikäli lääkärin kanssa kuitenkin tehtäisiin sopimus jonka ehdot olisivat lainsäädännössä määrättyä huonommat, olisi työ sopimus näiden ehtojen osalta mitätön. Tällä oikeusperiaatteella, jossa vain työntekijän kannalta paremmista eduista voidaan sopia, pyritään suojelemaan työntekijää. Sitä, mitä työnantaja ja työntekijä sopivat ehdoista, on koko palvelussuhteen ajan myös noudatettava.³⁰⁷

Vuokralääkärien palvelussuhteiden ehtojen kannalta merkittävimpiä sääntelylähteitä ovat työ sopimuslain lisäksi vuosilomalaki ja työaikalaki. Lääkärin lomat määräytyvät vähintään vuosilomalain säädösten mukaisesti, eikä työaika saa ylittää työaikalain mukaisia rajoja. Vuokralääkäreiden työsuhteen etujen määräytymisen perusteista on kuitenkin ollut tulkintaongelmia. Ongelmat ovat koskeneet lähinnä päiväpalkan määräytymistä ja vuosilomien kertymistä³⁰⁸. Vuosilomalain mukaan kertyneet lomat ja lomakorvaus annetaan työntekijälle lain 4

³⁰³ Lääkärikysely 2007.

³⁰⁴ Mäkitalo-Keinonen ym. Suomen Lääkärilehti 48/2005, 5007–5010.

³⁰⁵ Palukka–Tiilikka 2007, 8

³⁰⁶ Koivula, Suomen Lääkärilehden uutisia 12.12.2006.

³⁰⁷ Koskinen–Ullakonoja 2005, 159–161, Kairinen 2004, 38–39.

³⁰⁸ Työneuvoston lausunnossa 1368-2000 oli kyse vuokralääkärin työehtojen kuten vuosilomakorvausten määräytymisen perusteista.

Työneuvosto on ratkaissut useita kunnan henkilökuntaan kuulumattomien lääkäreiden vuosilomalain soveltamiseen liittyviä tapauksia. Ratkaisussa TN 1182-85 työneuvosto katsoi, että terveyskeskuksessa kuntainliiton kanssa solmineensa sopimuksen mukaan konsultoiva lääkäri kuului vuosilomalain soveltamisen piiriin. Myös ratkaisussa 1360-99 työneuvosto katsoi lääkärin toimineen työ sopimussuhteessa työterveysaseman johdon ja valvonnan alaisena ja olevan siksi vuosilomalain alainen. Ratkaisun yhteydessä työneuvosto mainitsee, että jos lääkäri ei esimerkiksi maksa tilojen ja välineiden käytöstä ja hän voi käyttää työtiloja kuten työpaikan oma henkilökunta, lääkäri kuuluu vuosilomalain soveltamispiiriin.

luvun 17 §:n mukaan viimeistään työsuhteen päättyessä. Ongelmia on esiintynyt myös työvoimanvuokrausalalle tyypillisestä määräaikaisten työsuhteiden ketjuttamisesta, kun etuuksia ei ole maksettu yhdenjaksoisen työsuhteen tasoissa³⁰⁹. TLS 1:5 §:n ja vuosilomalain 2:8 §:n mukaan perättäisissä määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevällä lääkärillä on oikeus vuosilomaan, kuten vakituisessakin työsuhteessa. Jos lääkäri työskentelee vuosilomaan oikeuttavan määrän eli on oikeutettu täyteen lomakorvaukseen, ei korvauksia saa sisällyttää lääkärin kuukausipalkkaan.³¹⁰

Vuokralääkärin työsuhteeseen voidaan määrätä koeaikaehto normaalilla tavalla TSL 1:4 §:n mukaisesti, mutta koeaikaehdon käyttämisen tarkoitus ei luonnollisestikaan saa olla työsuhdeturvan kiertäminen. Koeaika on mahdollista käyttää myös silloin, kun lääkäri palkataan uudella sopimuksella tekemään työtä eri käyttäjälle kuin aikaisemmin tai kun vuokralääkärin työtehtävät samassa terveyskeskuksessa muuttuvat.³¹¹ Myös jos kunta palkkaa esimerkiksi henkilöstövuokrausyrityksen määräaikaisena työntekijänä toimineen terveyskeskuslääkärin myöhemmin itse omaksi vakituiseksi työntekijäkseen työsopimus- tai virkasuhteeseen ja lääkärin työtehtävät ovat kunnan palveluksessa toimiessaan luonteeltaan erilaiset kuin vuokralääkärinä toimiessaan, on kunnalla oikeus ottaa palvelussuhteeseen koeaikaehto³¹².

4.3. Työnantajan ja kunnan velvollisuudet työsuhteen aikana

Vuokratyösuhteen muodostavan kolmen osapuolen tulee toimia sovittujen ehtojen mukaan, eikä osapuolilla ole oikeutta muuttaa ehtoja ilman sopijapuolen suostumusta. Osapuolet ovat yksinomaisesti vastuussa velvoitteidensa täyttämisestä, eikä esimerkiksi kunta ole edes toissijaisesti vastuussa henkilöstövuokrausyrityksen työnantajavelvoitteiden täyttämisestä³¹³. Henkilöstövuokrausyrityksellä on vastuu lääkärin palkan maksamisesta ja muista vastikkeenantovelvoitteista huolehtimisesta koko työsuhteen ajan, jos kunta ja

³⁰⁹ Patronen, Suomen Lääkärilehti 30–32/2005, 3054.

³¹⁰ Terveyskeskusten lääkärintyön selvitystyöryhmän loppuraportti 2004, 32–33.

³¹¹ Ratkaisussa KKO:1995:103 korkein oikeus katsoi, että entisen työnantajansa kanssa uuden työsopimuksen solmineen työntekijän uudet työtehtävät erosivat entisen työsopimuksen tehtävistä ja että uuden työsopimuksen koeaikaehdolla ei pyritty kiertämään purkamista ja irtisanomista koskevia määräyksiä. Koeaikaehdon katsottiin sitovan työntekijää.

Ratkaisussa KKO:1986-II-52 korkein oikeus katsoi, että entisen työnantajansa kanssa uuden työsopimuksen solmineen työntekijän uudet työtehtävät eivät eronneet entisen työsopimuksen tehtävistä ja että uuden työsopimuksen koeaikaehdolla oli pyritty kiertämään purkamista ja irtisanomista koskevia määräyksiä. Koeaikaehdon ei katsottu sitovan työntekijää.

³¹² Ratkaisussa HeHO 16.9.2004 S 03/490 hovioikeus katsoi, että työvoiman vuokraamisen kautta määräaikaisena toimiminen ja vakituisessa työsopimussuhteessa työskenteleminen ovat luonteeltaan erilaisia. Lisäksi palvelussuhde oli työntekijän ja työnantajan välillä ensimmäinen, joten koeaikaehto oli pätevä.

³¹³ HE 157/2000 vp, 62.

henkilöstövuokrausyritys eivät sovi lääkärin suostumuksella muuta. Kunnan taas on huolehdittava koko työsuhteen ajan siitä, että myös sen vuokrahenkilöstöllä on edellytykset hoitaa työntekovelvoitteensa. Tämä velvollisuus siirtyy kunnalle työn käyttöoikeuden ja siihen liittyvän direktio-oikeuden myötä. Jos työn käyttäjälle siirtyvän direktio-oikeuden sisällöstä ei ole sovittu toisin, se ei sisällä kaikkia työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvia työn järjestelyyn liittyviä asioita vaan ainoastaan sellaisia, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen. Niiden perusteella kunnalla on oikeus järjestellä vuokralääkärin työskentelypaikkaa ja työn suorittamista koskevia päivittäisiä asioita, mutta lähinnä saman toimipisteen ja samojen työtehtävien sisällä. Kunnalla on myös oikeus päättää lääkärin työajoista.³¹⁴ Kunnalla on kuitenkin oikeus määrätä vuokralääkärille korkeintaan tilapäisesti muu työaika tai toimipaikka³¹⁵, jollei direktio-oikeutta ole sovittu siirrettäväksi kokonaan. Kunnalla ei ole oikeutta muuttaa näitä ehtoja lainkaan, jos henkilöstövuokrausyritys ja lääkäri ovat sopineet työ sopimuksessa lääkärille kiinteän työvuoron tai nimenomaisen työskentelytoimipaikan.³¹⁶

Henkilöstövuokrausyrityksellä säilyy työnantajan TSL 2:1 §:n mukainen yleisvelvoite edistää työntekijän mahdollisuuksia kehittyä työssään. Sen perusteella henkilöstövuokrausyrityksellä on velvollisuus tarjota toistaiseksi voimassa olevalla työ sopimuksella työskentelevälle lääkärille työ sopimuksen mukaisia työtehtäviä asiakkailtansa³¹⁷. Koska lääkäri on työ sopimussuhteinen, hänen työnantajallaan ei ole juurikaan oikeutta muuttaa lääkärin työntekovelvoitetta. Myöskään työn käyttäjällä ei ole oikeutta muuttaa vuokralääkärin työtehtäviä tai työskentelypaikkaa kuin päivittäisen työjärjestelyn puitteissa, ellei sille ole nimenomaisesti sovittu tällaista oikeutta. Jos kunnalle tulee tarve siirtää vuokralääkäri toisiin tehtäviin tai toiseen toimipaikkaan, sen tulee ottaa yhteys henkilöstövuokrausyritykseen. Koska kunnalla ja vuokralääkärillä ei ole sopimussuhdetta keskenään, ne eivät voi sopia asioista keskenään. Henkilöstövuokrausyritys voi kunnan aloitteesta sopia työntekijänsä kanssa, että työehtoja muutetaan. Työntekijällä ei ole mitään velvollisuutta suostua työehtojen olennaiseen muuttamiseen.

Kunnan vastuu on huolehtia vuokralääkäreidensä työturvallisuudesta saman tasoisesti kuin se huolehtii omienkin lääkäreidensä turvallisuudesta. Kunnalle syntyy vuokratyön käyttämisen myötä myös yleinen velvollisuus myötävaikuttaa vuokralääkärin työskentelyolosuhteisiin, kuten sillä on velvollisuus omia työntekijöitään kohtaan. Kunnan tulee tarjota henkilöstöllensä turvalliset

³¹⁴ Sädevirta 2002, 26–33.

³¹⁵ Ks. Kairinen 2002, 199–201.

³¹⁶ Sädevirta 2002, 33–34.

³¹⁷ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö 2007, 28.

työskentelyolosuhteet, ja TtuvaL 3 §:n mukaan tähän velvollisuuteen kuuluu myös vuokratyöntekijöiden työturvallisuudesta huolehtiminen. Kunnan velvoite työturvallisuudesta ei kuitenkaan poista henkilöstövuokrausyrityksen velvollisuutta huolehtia lääkärin varsinaisena työnantajana siitä, että kunta noudattaa työturvallisuussäädöksiä.³¹⁸

Tärkeä edellytys työskentelemiselle on riittävä työhön perehdyttäminen ja työn ohjaaminen, jota erityisesti työn käyttäjältä edellyttää TtuvaL 3.3 §. Työn käyttäjälle siirtyvän normaaliin työvoiman vuokraukseen liittyvän direktio-oikeuden lisäksi kunnalla on ammattihenkilölaista ja asetuksesta johtuva erityinen velvollisuus valvoa ja ohjata vuokraamansa lääkärin ja lääketieteen opiskelijan työtä. Myös vuokralääkärit ovat korostaneet riittävän perehdyttämisen merkitystä työssä onnistumiselle ja työteholle³¹⁹. Työhön perehdyttäminen liittyy työturvallisuuden lisäksi lääkärin ammatissa erityisesti potilaan turvallisuuteen. Velvollisuus lääkärin opastamisesta ja perehdyttämisestä jakaantuu työturvallisuuslain 3 §:n mukaan kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken. Henkilöstövuokrausyritykset vuokraavat lääkäreitä ja opiskelijoita laajoille, monen kunnan alueille, eivätkä ne siksi voi käytännössä antaa työntekijälleen kuin yleispiirteisen työhön perehdytyksen³²⁰.

Työn valvontaan ja johtamiseen liittyy läheisesti kysymys työssä mahdollisesti tapahtuvan vahingon korvaamisesta. Vahingonkorvausvastuun jakaantumisesta työvoiman vuokraustilanteessa ei ole säädetty laissa. Siitä, kuka korvaa työssä aiheutuneet vahingot, tulisi ensisijaisesti aina sopia. Potilasvahinkojen osalta vastuun jako on ilman sopimustakin selvä, sillä henkilöstövuokrausyrityksen vakuutus kattaa kaikki sen työntekijöiden aiheuttamat henkilövahingot. Koska potilasvahingot ilmenevät usein vasta ajan kanssa³²¹, voi kunta olla käytännössä se joka vastaa oman potilasvahinkovakuutuksensa kautta terveyskeskuksessa väliaikaisesti toimineen vuokralääkärin aiheuttaman ja vasta myöhemmin ilmenneen potilasvahingon korvaamisesta. Vuokralääkäri voi siinä missä kunnan oma henkilöstökin aiheuttaa myös esine- tai varallisuusvahingon. Vahinko voi kohdistua kuntaan, kunnan sopimuskumppaniin tai täysin sivulliseen ihmiseen. Jos vastuusta ei ole sovittu, vahingonkorvausvelvollisen määräytymistä tulee tällöin tarkastella henkilöstöpalveluyrityksen ja kunnan välisen sopimuksen sekä vahingonkorvauslain mukaisen isännänvastuun perusteella.

³¹⁸ Sädevirta 2002, 20–30.

³¹⁹ MedOne Nyt 2/2006, 6–7.

³²⁰ STM muistio 28.1.2008, 3.

³²¹ Palonen ym. 2005, 76.

Vahingonkorvausvelvollisuus voi sopimuksen perusteella syntyä sille osapuolelle, joka rikkoo sopimusta. Sopimussuhteessa ovat keskenään ensinnäkin kunta ja henkilövuokrausyritys sekä toisaalta lääkäri ja henkilöstövuokrausyritys. Henkilöstövuokrausyritys sitoutuu kunnan kanssa tekemässään sopimuksessa toimittamaan päteviä ja kunnan asettamat vaatimukset täyttäviä henkilöitä kunnan osoittamaan tehtävään. Jos vuokrattu lääkäri aiheuttaa työssään vahingon, se ei ole henkilöstövuokrausyrityksen syy eikä sopimusrikkomus³²². Ainoastaan silloin, jos henkilöstövuokrausyritys on toimittanut kunnalle epäpätevän henkilön, henkilöstövuokrausyritys rikkoo sopimusta. Jos tällainen henkilö aiheuttaa työssään vahingon joko sivulliselle tai kunnalle, henkilöstövuokrausyritys on velvollinen sopimusrikkomuksensa vuoksi korvaamaan sen. Monien lääketieteen opiskelijoiden toiminnassa havaittujen virheiden on ratkaisujen yhteydessä sanottu johtuneen siitä, että kunnalle on vuokrattu epäpäteviä henkilöitä. Henkilöstövuokrausyritys on vastuussa kunnalle sellaisen vahingon korvaamisesta, joka aiheutuu siitä että se on ohjeistanut lääkäriä puutteellisesti. Henkilöstövuokrausyrityksellä on myös silloin sopimukseen perustuva vahingonkorvausvastuu vuokraamansa lääkärin toimista, kun siitä on nimenomaan sovittu. Korvausvelvollisuus voidaan myös sopia kunnan velvollisuudeksi.³²³

Jos henkilöstövuokrausyrityksen vastuusta ei ole sovittu eikä vahinko aiheudu siitä, että lääkärin vuokrannut yritys on laiminlyönyt henkilön valintaan liittyvät velvollisuutensa, tulee vahingonkorvausvelvollisuutta tarkastella mahdollisen isännänvastuun kautta. Kunta voi joutua tilanteeseen, jossa vuokralääkäri tai -opiskelija on aiheuttanut työssään sille esimerkiksi esinevahinkoa. Voidaan ajatella, ettei kunnalla olisi oikeutta vaatia henkilöstövuokrausyritykseltä isännänvastuuta vahingon korvaamisesta, koska työntekijän vuokraamiseen liittyy olennaisesti mahdollisuus kunnalle tai sivulliselle aiheutuvasta vahingosta ja sellaiseen mahdollisuuteen tulee varautua sopimalla korvausvelvollisuuden kantamisesta.³²⁴

Vahingonkorvauslaki ei määrää mitään nimenomaan henkilöstövuokrauksesta, mutta sen 3 luvun 1 §:ssä säädetään myös muun kuin perinteisen työsopimussuhteen vahingonkorvausvastuusta. Sen vuoksi voitaisiin taas ajatella, että isännänvastuu voi koskea myös työvoiman vuokrausta. Normaalisti työnantaja korvaa työntekijän aiheuttaman vahingon VahL:n määräämän isännänvastuun mukaisesti, ellei vahinko ole tahallinen tai törkeän tuottamuksellinen. Isännänvastuu perustuu kuitenkin osaltaan siihen, että työnantaja voi johtaa ja valvoa

³²² Ratkaisussa 2005:135 korkein oikeus katsoi, että vuokratyöntekijän aiheuttaman vahingon sopimusperusteinen vastuu edellyttäisi henkilöstövuokrausyritykseltä sopimusrikkomusta.

³²³ Norros, LM 4/2007, 521–528.

³²⁴ Norros, LM 4/2007, 530.

työskentelyä.³²⁵ Henkilöstövuokrausyritys siirtää vuokrasopimuksen luonteen mukaisesti oikeutensa työn valvontaan ja johtamiseen kunnalle. Isännänvastuu ei voi siirtyä samalla kunnan velvollisuudeksi, koska kunnalla ja vuokratyöntekijällä ei ole minkäänlaista sopimussuhdetta keskenään. Tuomioistuimessa on katsottu, ettei isännänvastuuta tule soveltaa lainkaan työvoiman vuokrauksessa, koska kyse on sopimussuhteesta³²⁶. Näiden seikkojen vuoksi kunta ei vastaa isännänvastuun mukaan vuokratyöntekijän aiheuttamasta vahingosta.³²⁷

Vuokratyöntekijä voi aiheuttaa esine- tai varallisuusvahinkoa myös sivulliselle tai työnantajan sopimuskumppanille. Kuten normaalissa työsuhteessa, myöskään vuokratyösuhteessa oleva henkilö ei ole vastuussa työnantajansa eikä myöskään työnsä käyttäjän sopimuskumppanille aiheuttamasta vahingosta. Kunta siis vastaa myös sellaisista potilaille syntyneistä vahingoista, jotka johtuvat vuokralääkärin tai -opiskelijan virheestä. Se millä perusteella kunta korvaa vahingon, ei ole täysin selvää. On katsottu, että jos työn käyttäjä konkreettisesti valvoo vuokratyöntekijän työtä, sille siirtyy myös ainakin osa isännänvastuusta, koska oikeussuhde muistuttaa silloin riittävästi normaalia työsuhdetta. Muutoin henkilöstövuokrausyritys on isännänvastuussa sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta.³²⁸

Lainsäädännössä ei ole nähty estettä myöskään sille tulkinnalle, että henkilöstövuokrausyritys ja kunta jakaisivat isännänvastuun sivullisen vahingosta, jos sitä ei ole sopimuksessa suljettu pois ja työn käyttäjä muistuttaa toiminnallaan riittävästi työnantajan toimintaa.³²⁹ Opiskelijoiden käyttöä koskeva asetusmuutos vahvistaa kunnan velvollisuutta työn valvonnasta, ja näin voitaneen olettaa, että kunnan vastuu henkilöstövuokrausyritysten kautta työskentelevien lääketieteen opiskelijoiden vahingon korvaamisesta siirtyy ainakin joiltain osin entistä enemmän kuntien vastuulle. Näin onkin opiskelijoiden päivystyksen kohdalla, sillä ns. takapäivystäjän on nyt säädetty olevan vastuussa opiskelijan toimista³³⁰. Tätä tulkintaa vastaan on kuitenkin se seikka, että vastuun jakamisessa voi olla merkitystä vuokrasuhteen pituudella. Mitä pidemmän työjakson vuokralääkäri työskentelee terveyskeskuksessa, sitä enemmän vastuu vahingon korvaamisesta siirtyy kunnalle.³³¹ Suuri osa lääkäreiden ja lakisääteisesti kaikkien lääketieteenopiskelijoiden työsuhteet ovat määräaikaista ja lyhyitä. Kunnalla ei ole mahdollisuutta oppia tuntemaan vuokratyöntekijän toimintatapoja lyhyen

³²⁵ Norros, LM 4/2007, 530.

³²⁶ Samassa ratkaisussa korkein oikeus katsoi, ettei korvausvastuuta voida arvioida sopimussuhteesta johtuen vahingonkorvauslain mukaan.

³²⁷ Norros, LM 4/2007, 521–531.

³²⁸ Norros, LM 4/2007, 531–539.

³²⁹ Norros, LM 4/2007, 538–542.

³³⁰ STM muistio 28.1.2008, 8.

³³¹ Norros, LM 4/2007, 543.

työskentelyajan vuoksi, ja se lisää henkilöstövuokrausyrityksen vastuuta vahingoista³³². Tilannetta sekoittaa kuntatyönantajan kannalta vielä se seikka, että osa lääkäreitä vuokraavista yrityksistä on liittynyt Henkilöpalveluyritysten Liittoon, jonka yleiset sopimusehdot sitovat kunnan työntekijänä vastuuseen vuokralääkärin ja -opiskelijan kolmannelle osapuolelle aiheuttamasta vahingosta³³³. Ellei vahingonkorvausvastuusta sovita, sen jakaantuminen kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken ei tämän hetkisen lainsäädännön, eikä edes sopimusten tulkinnan kautta ole selvää.

Työaikalakia noudatetaan sen 1 §:ssä määrätyn soveltamisalan mukaan työnantajan ja työntekijän sekä viranhaltijan välisessä palvelussuhteessa. Työvoiman vuokraamisesta ei työaikalaisakaan mainita mitään. Kunnalle siirtyy työvoiman vuokraamisen kautta oikeus järjestellä joitakin työnantajan työskentelyyn välittömästi liittyviä asioita. Se, mitä vuokralääkärin työasioita työnjohtoon ja valvontaan kuuluvan direktio-oikeuden lisäksi kunnalla on oikeus järjestellä, perustuu siihen, mitä direktio-oikeuden siirtymisestä on sovittu osapuolten välillä. Työaikalaki velvoittaa 35 §:ssä työnantajan laatimaan työpaikalle työvuoroluettelon. Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu, siirtykö työvuoroluettelon laatiminen työn käyttäjän velvollisuudeksi eli tuleeko kunnan lain nimenomaisen säädöksen puuttumisesta huolimatta huolehtia vuokralääkärin työvuorojen kirjaamisesta. Kunnalle siirtyy TSL 1:7.3 §:n mukaisesti oikeus lääkärin työvoiman käyttämiseen ja sen lisäksi vain välittömästi lääkärin työntekovelvollisuuteen liittyvä direktio-oikeus. Lääkärin työnantaja olisi siten ainoa, jolla on työaikalakiin perustuvia velvollisuuksia.³³⁴

Työnantajan käsitettä ei tule tulkita ahtaasti siten, että ainoastaan lain määräämät tai sovitut työnantajavelvoitteet siirtyvät vuokratyön käyttäjän vastuulle³³⁵. Koska kunnalle siirtyy oikeus käyttää lääkärin työvoimaa, sillä on työntekijöiden tasapuolisen kohtelun periaatteen vuoksi velvollisuus laatia myös vuokrahenkilöstönsä työvuorolistat. Kunnalla ei myöskään ole oikeutta rikkoa vuokratyöntekijöidensä osalta pakottavaa lainsäädäntöä, kuten työaikalakia. Jos kunnalla on siirretyn direktio-oikeuden oikeuttama mahdollisuus muuttaa vuokralääkärin työaikaan liittyviä ehtoja, sillä on katsottu olevan myös velvollisuus vuokralääkärin työvuorolistan laatimiseen. Samoin kunnalla on velvollisuus noudattaa työaikalain 4 luvun säädöksiä ylitöiden teettämisestä. Lisäksi on katsottu, että mitä pidemmästä työskentelyjaksosta on kyse, sitä laajempia työskentelyyn liittyviä velvoitteita työn käyttäjälle voi muodostua. Siksi ainakin pidemmissä

³³² Norros, LM 4/2007, 543.

³³³ HPL YSE 2006 8.2.

³³⁴ Sädevirta 2002, 36–41.

³³⁵ Pekkanen, LM 1968, 304–305.

palvelussuhteissa kunnalla on velvollisuus myös vuokralääkärin muiden kuin päivittäistä työskentelyä koskevien asioiden, kuten työvuoroluettelon, järjestämiseen.³³⁶

Kuten vahingonkorvausvelvollisuuden, ei myöskään vuokratyöntekijän työvuorolistojen laatimisen velvollisuutta saada selville voimassaolevan lainsäädännön perusteella. Työsopimuslaissa säädetään työnantajan velvollisuudesta kohdella työntekijöitään tasapuolisesti. Lain säädös tarkoittaa siis henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan toimintaa suhteessa niiden omiin työntekijöihin. Kunnalla ja vuokralääkärillä ei ole minkäänlaista sopimussuhdetta toisiinsa. Kunnalle kuitenkin siirtyy ainakin osa vuokralääkärin työn direktio -oikeudesta. Oikeuskirjallisuudessa tämän on katsottu merkitsevän sitä, että kunnalle syntyy velvollisuus käyttää direktio-oikeuttaan tasapuolisesti verrattuna sen omiin työntekijöihin käyttämäänsä direktiovaltaan. Kunnan tulee siis kohdella vuokralääkäriä tasapuolisesti yhtenä työntekijäkuntansa jäsenenä, vaikka laissa ei ole säädetty tästä velvollisuudesta nimenomaisesti.³³⁷ Työsuhteen pituus ei saa vaikuttaa toisen työnantajan työntekijöinä toimivien henkilöiden, kuten kunnan omienkaan työntekijöiden kohteluun. Rikoslain 47:8 §:n mukaan myös työnantajan edustajana toimiva voidaan tuomita työsyrynnästä rangaistukseen, joten kunta voi työn käyttäjänä, ja sen vuoksi, että se tosiasiallisesti johtaa ja valvoo myös vuokralääkärinä toimivan terveyskeskuslääkärin työtä, joutua rikoslailliseen vastuuseen tasapuolisen kohtelun noudattamatta jättämisestä.

Työsopimuslain ja ammattihenkilölain mukainen velvollisuus järjestää lääkärin täydennyskoulutusmahdollisuudet eivät siirry kunnalle. Henkilöstövuokrausyrityksellä on TSL 2:5 §:n mukaisesti myös velvollisuus tarjota osa-aikaisille lääkäreille asiakkaidensa, kuten kuntien terveyskeskuksissa vapautuvia työpaikkoja. Henkilöstövuokrausyritys vastaa niin ikään vuokralääkärin työtodistuksen kirjoittamisesta ja toimittamisesta työsuhteen päätyttyä.

Kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen välinen suhde perustuu niiden solmimaan sopimukseen. Sopimuksessa määritellään ne velvollisuudet, jotka osapuolten tulee täyttää. Kunnan päävelvoite on johtaa ja valvoa vuokralääkärin tai -opiskelijan työskentelyä sopimuksen ja ammattilainsäädännön mukaisesti, sekä myötävaikuttaa työn suorittamiseen. Henkilöstövuokrausyrityksen kuntaan kohdistuva sopimuksen mukainen päävelvoite on toimittaa sille päteviä lääkäreitä ja lääketieteen opiskelijoita. Mikäli sopimusosapuolet eivät noudata velvoitteitaan, sopimusriita ratkaistaan oikeudellisella arvioinnilla. Jos sopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen, riidat käsitellään

³³⁶ Sädevirta 2002, 38–40.

³³⁷ Sädevirta 2002, 45–46.

hallintoriitoina hallintoviranomaisissa tai -tuomioistuimissa. Yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevat erimielisyydet ratkaistaan yleisessä alioikeudessa. Sopimus voidaan irtisanoa ilman erillistä syytä, mutta sopimuksen purkamiseen vaaditaan sen olennainen rikkominen. Jos vuokralääkäripalvelujen hankkimista koskeva sopimus katsotaan hallintosopimukseksi ja ilmenee, etteivät vuokralääkäripalvelut ole vastanneet kunnan lääkäripalveluiden tasoa, kunnalla on oikeus purkaa sopimus. Tämä johtuu siitä, että kunta on lakisääteisessä vastuussa palveluidensa tasosta. Ainoastaan se, ettei kunta olisi tyytyväinen esimerkiksi sen käyttöön toimitettujen lääkäreiden ammatinhallintaan, ei kuitenkaan riitä perusteeksi sopimuksen purkamiseen.³³⁸ Siitä, minkälainen sopimusrikkomus oikeuttaa toisen osapuolen purkamaan sopimuksen, olisi siis tärkeää sopia jo ennen sopimuksen täytäntöönpanoa.

4.4. Lääkärin oikeudet ja velvollisuudet

Lääkärin ja lääketieteen opiskelijan oikeudet eivät muutu sen perusteella kenen lukuun ne tekevät työtä. Heillä on oikeus tehdä sitä työtä, mihin ovat päteviä ja mihin heidät on työsopimuksen mukaisesti otettu. Heillä on työntekijöinä oikeus saada työstään palkka ja muut sovitut sekä lakisääteiset työedut. Lisäksi lääkäreillä on ammattiin kuuluvia oikeuksia esimerkiksi täydennyskoulutuksen osalta. Se, kuka näistä etuuksista huolehtii, perustuu täysin työntekijän omaan tahtoon. Vuokratyösuhde voi olla mahdollinen vain, jos työntekijä antaa suostumuksensa työnantajavelvoitteiden jakamiselle. Kuten työaika ja vuosilomia koskien on selostettu, aina ei välttämättä ole selvää, kuka huolehtii vuokratyöntekijänä toimivan lääkärin tai opiskelijan asioista. Koska lainsäädännöstä ei saada yksiselitteisiä ohjeita siihen, miten vastuut tulee vuokratyössä jakaa, voidaan asiaa selkiyttää sopimuksella. Vuokratyötä tekevällä on oikeus päättää siitä, kuka hänen työasioistaan huolehtii, ja näistä asioista tulisi sopia yksityiskohtaisesti.

Lääkäri on sopimussuhteessa henkilöstövuokrausyritykseen, ja lääkärin tulee täyttää oma puolensa sopimuksesta. Työntekijän päävelvoite on työntekovelvollisuus, jonka vuokralääkäri suostuu toteuttaman kunnan hyväksi. Vaikka kunnalla ja vuokralääkärillä ei ole keskenään mitään sopimussuhdetta, vuokralääkärillä on tiettyjä velvollisuuksia myös kuntaa kohtaan. Lääkärille syntyy velvollisuuksia työn käyttäjää kohtaan sen myötä, kun hän on sopinut tekevänsä työtä kunnan hyväksi ja on suostunut työnantajansa direktio-oikeuden siirtämiseen. Lääkärillä on ensinnäkin kuuliaisuusvelvoite kuntaa kohtaan. Se tarkoittaa, että lääkärin tulee noudattaa niitä määräyksiä, joita kunta hänelle antaa työn johtamiseen liittyvällä oikeudellaan. Samoin lääkärin

³³⁸ Sutela 2003, 153–161.

tulee suostua tekemään työtä kunnan valvonnan alaisena. Koska direktio-oikeus ei siirry kokonaan kunnalle, lääkärin tulee edelleen noudattaa myös oman työnantajansa direktio-oikeuden nojalla antamia määräyksiä. Työntekijän uskollisuusvelvoite siirtyy työvoiman vuokrauksessa siten, että vuokralääkärin tulee koko työsuhteensa ajan noudattaa sitä myös suhteessaan kuntaan.³³⁹ Koska vuokralääkärin toimintaan ei läheisesti liity kilpailevan toiminnan tai liikesalaisuuksien rikkomisen mahdollisuutta, lienee vuokralääkärin tärkein uskollisuusvelvoite noudattaa kunnan työturvallisuusmääräyksiä.

Niin osa-aikaisella kuin kokoaikaisellakin lääkäriellä on velvollisuus ottaa vastaan työsopimuksen mukaisia työtehtäviä työnantajan määräämissä toimipisteissä, ellei tästä ole sovittu työsopimuksessa toisin. Jos työsopimus on voimassa toistaiseksi, lääkäriellä on lähtökohtaisesti velvollisuus siis ottaa vastaan työtehtäviä kaikista niistä terveyskeskuksista, jotka ovat henkilöstövuokrausyrityksen asiakkaita. Työsopimuksessa voidaan kuitenkin vapaasti rajata ne työtehtävät, joita lääkäri sitoutuu vastaanottamaan sekä se toimipaikka, missä hän työskentelee.³⁴⁰

Vuokralääkärin aiheuttaman henkilövahingon korvaa henkilöstövuokrausyrityksen potilasvakuutus. Vuokralääkäri ei joudu henkilökohtaisesti korvaamaan myöskään potilaalle eli työn käyttäjän sopimuskumppanille sitä aineellista tai esineellistä vahinkoa, jonka lääkäri voi työsssänsä tälle aiheuttaa. Tällaisen vahingon korvaa työn käyttäjä, koska hän on sopimussuhteessa asiakkaaseen. Kunta voi kuitenkin haluta lääkäriltä korvausvastuuta. Työsopimuslaissa ja vahingonkorvauslaissa ei mainita työntekijän korvausvelvollisuudesta silloin, kun työntekijä on vuokrattu. Vuokratyöntekijän vastuuta aiheuttamansa esine- tai varallisuusvahingon korvaamiseen tulee kuitenkin tarkastella vahingonkorvauslain perusteella, koska hän ei ole missään sopimussuhteessa kuntaan. Työntekijällä on VahL:n 4 luvun mukaan velvollisuus korvata sivulliselle aiheuttamansa vahinko, mutta kuntaa ei voida pitää lain tarkoittamana sivullisena osapuolena. Oikeuskäytännökään perusteella lääkäri ei voi joutua vastaamaan työnantajansa sopimuskumppanille, tässä tapauksessa kunnalle, aiheuttamastaan vahingosta³⁴¹. Näin ollen vuokralääkäri tai -opiskelija ei ole korvausvelvollinen kunnalle kuin tahallisesta tai törkeän tuottamuksellisesta vahingosta.³⁴²

³³⁹ Pekkanen, LM 1968, 303–304.

³⁴⁰ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän loppumietintö, 28.

³⁴¹ Ratkaisussa KKO:1992:166 korkein oikeus katsoi, ettei kirjanpitäjällä ollut velvollisuutta vahingon korvaamiseen, koska hän ei ollut vastuussa työnantajansa sopimuspuolelle.

³⁴² Norros, LM 4/2007, 531–544.

4.5. Henkilöstövuokrausyrityksen valvonta ja ohjaus

Työsuojeluviranomaiset valvovat henkilöstövuokrausyrityksiä ilmoitusmenettelyn kautta harjoittamansa ennakkollisen valvonnan lisäksi myös säännöllisesti yritysten toiminnan aikana. Ne seuraavat yksityisten työvoimapalveluiden kehitystä yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa, julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 11:5 §:n mukaisesti. Lainkohdassa määrätään, että seurannan toteuttamiseksi viranomaisten tulee määrätyin väliajoin pyytää yrityksiltä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Henkilöstövuokrayritysten tietojenantovelvollisuudesta on tämän säädöksen lisäksi annettu valtioneuvoston päätös (1349/2002), jonka 2 §:n mukaan yrityksen tulee antaa pyynnöstä tiedot välitettyjen henkilöiden määrästä ja vuokratyösuhteiden keskimääräisestä kestosta. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee tilastoja näistä työnvälitystiedoista määräajoin³⁴³.

Koska lääkäreiden vuokraaminen ei ole terveydenhuollon palvelujen tuottamista, ei henkilöstövuokrausyritysten toiminta kuulu tältä osin julkisen valvonnan ja ohjauksen piiriin. Lääninhallituksilla ei esimerkiksi ole oikeutta valvoa tällaisten yritysten toimintaa, eivätkä ne kuulu sosiaali- ja terveysministeriönkään ohjaukseen. Kunnat ovat kuitenkin vastuussa ostamiensa palveluiden asianmukaisuudesta STVOL 4 §:n mukaan. Kunta ja henkilöstövuokrausyritys voivat keskinäisessä sopimuksessaan määritellä sen, mikä kunnan viranomaisen saa valvoa henkilöstövuokrausyrityksen toimintaa ja mihin palvelutoiminnan osiin valvonta kohdistuu.³⁴⁴ Kuntien tarkastuslautakunnilla on kuntalain 74 §:n nojalla oikeus saada haluamiansa tietoja kunnan viranomaisilta, ja siten se voi tarkastaa kunnan hallintoon ja talouteen vaikuttavien palveluiden tuottamista 71 §:n nojalla. Tarkastuslautakunta voi viedä esimerkiksi henkilöstövuokrausyrityksen ostopalveluissa ilmenneet kunnan palvelutuotantoa haittaavat ongelmat kunnan valtuuston tietoon³⁴⁵. Tarkastuslautakunta arvioi palveluita kuitenkin ensisijaisesti taloudellisesta näkökulmasta, ei kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta³⁴⁶.

Lukuisat vuokralääkäreiden ja -opiskelijoiden toimia koskevat kantelut ja oikeustapaukset kertovat siitä, että toimintaa tulee voida valvoa. Kuntalaisilla ei ole mahdollisuutta valvoa vuokralääkäreiden käyttämistä kuin ylimalkaisesti oikaisuvaatimuksen kautta. Oikaisuvaatimus voidaan esimerkiksi tehdä kunnanhallituksen tai lautakunnan päätöksestä, jonka mukaan kokonainen terveyskeskuksen

³⁴³ Ks. www.tem.fi/tilastojulkaisut

³⁴⁵ Helenius 2006, 62–63.

³⁴⁶ Uoti 2003, 261.

toiminto päätetään hoitaa vuokralääkäreiden kautta. Kunnallisvalituksen keinoin kuntalaisilla ei juuri ole mahdollisuutta puuttua vuokralääkäreiden käyttöön. Kunnat voivat valvoa ja seurata vuokralääkäritoimintaa, jos siitä on sovittu henkilöstövuokrausyrityksen kanssa tehdyssä sopimuksessa. Kunnan toiminnan kannalta olisi suositeltavaa, että sen käyttämää vuokralääkäripalvelua arvioitaisiin ja sen tarkoituksenmukaisuutta seurattaisiin. Jos toiminta osoittautuu sisällöltään epätarkoituksenmukaiseksi, kunnan tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus ottaa asia esille, mutta ei varsinaisesti puuttua siihen.

5. TERVEYSKESKUSLÄÄKÄRIN PALVELUSSUHDEMUOTOJEN TARKASTELU

5.1. Palvelussuhdemuotoihin liittyvät keskeiset huomiot

Yksinkertaistettuna terveyskeskuslääkärin vuokraaminen tarkoittaa sitä, että työntekijän palkkaaminen ja työeduista huolehtiminen sovitaan annettavaksi henkilöstövuokrausyrityksen vastuulle, ja se taas toimittaa kunnalle ammattihenkilöitä jotka sopivat hoitamaan terveyskeskuslääkärin tehtäviä. Oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantuminen kuitenkin monimutkaistuu sen seurauksena, että lääkäri toimii henkilöstövuokrausyrityksen palveluksessa. Se, mikä ei muutu, on kuntalaisten oikeus saada terveydenhuollon palveluita ja kunnan velvollisuus tarjota niitä. Vuokralääkäreiden käyttö voidaan nähdä joustavana keinona hoitaa kunnan tehtäviä. Joustavaan tehtävien hoitoon kuuluu työnantajan oikeus tarpeen tullen järjestellä työtehtäviä ja työn suorittamista toiminnan muutosten mukaan. Kunnalla on oikeus muuttaa viranhaltijan virantoimitusvelvollisuutta, jos sille on olemassa perusteltu syy. Viranhaltija voidaan myös riittävästä syystä siirtää hoitamaan kokonaan toisia tehtäviä, joihin hän on lain mukaisesti pätevä. Ilman, että asiasta on sovittu, kunnalla ei ole tällaista oikeutta muuttaa työsopimussuhteisen lääkäriensä tehtäviä. Työnantajana sillä on aina kuitenkin mahdollisuus sopia asiasta työntekijän kanssa työsuhteen aikanakin. Kunta ei ole vuokralääkärin työnantaja, eikä sillä siitä johtuen ole oikeutta muuttaa tämän työtehtäviä. Jos kunnalle tulee tarvetta vuokralääkärin tehtävien tai toimipaikan muuttamiseen, sen tulee hoitaa asia lääkärin työnantajana toimivan henkilöstövuokrausyrityksen kanssa. Henkilöstövuokrausyrityksellä ei ole oikeutta yksipuolisesti muuttaa lääkärin työehtoja, koska kaikki vuokralääkärit toimivat työsopimussuhteessa. Siksi sen tulee sopia työtehtävien muutoksista lääkärin kanssa. Vuokralääkärillä ja kunnalla ei ole mitään sopimussuhdetta keskenään, joten ne eivät edes halutessaan voi hoitaa tällaisia asioita ilman henkilöstövuokrausyritystä.

Kunnalla on oikeus johtaa ja valvoa kaikkien sen työtä tekevien henkilöiden työskentelyä. Se voi järjestellä lääkäriensä työaikoja ja tehtävien hoitoa huolimatta siitä, onko lääkäri palvelussuhteessa kuntaan vai henkilöstövuokrausyritykseen. Omien työntekijöidensä kohdalla sillä on myös tarvittaessa oikeus muuttaa lääkärin työtehtäviä ja työn suorittamisen paikkaa, kuten toimipistettä, kunhan nämä muutokset eivät ole työn laadun ja laajuuden kannalta oleellisia. Lääkärin työvuoroa voidaan esimerkiksi tarpeen mukaan muuttaa. Kyse ei siis ole varsinaisten työehtojen yksipuolisesta muuttamisesta vaan työn järjestelystä toiminnan pitkän aikavälin tarkoituksenmukaisuuden vuoksi. Tällaista oikeutta kunnalla ei vuokratyöntekijöiden kohdalla päivittäisen toiminnan, kuten

työaikojen järjestämisen lisäksi kuitenkin ole, ellei siitä ole erikseen sovittu. Kunnalle ei siirry työnantajan direktio-oikeudesta kuin ne osat, jotka liittyvät välittömästi lääkärin työntekovelvollisuuden hoitamiseen. Tästä seuraa se, että kunnalla on erilainen mahdollisuus järjestellä tehtäviään oman henkilöstönsä ja vuokrahenkilöstönsä osalta. Kunnalla on laajempi oikeus johtaa omia kuin vuokralääkäreitään, ja siksi kunta voi tarpeen mukaan sopeuttaa oman lääkärikuntansa toimintaa tapahtuviin muutoksiin joustavammin kuin kolmannen osapuolen direktiovaltaan kuuluvan vuokralääkärin.³⁴⁷ Kunnan tehtävä on palvella asukkaitaan, ja se pyrkii hallintotoiminnassaan asukkaiden kannalta parhaisiin ja tarkoituksenmukaisimpiin ratkaisuihin³⁴⁸. Vuokralääkäreiden käyttö ei toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja siten myöskään kuntalaisten kannalta ole paras keino terveyskeskusten lääkäripalveluiden järjestämiselle.

1.6.2008 voimaan astuva asetusmuutos säädettiin pääasiassa henkilöstövuokrausyritysten kautta tulleiden opiskelijoiden käyttämisestä aiheutuneiden ongelmien seurauksena³⁴⁹. Opiskelijat voivat siis edelleen toimia henkilöstövuokrausyrityksen työntekijöinä terveyskeskuslääkärin tehtävissä, mutta heidän työnsä johtamista ja valvontaa on kiristetty. Henkilöstövuokrausyrityksen velvollisuuksiin ei puututa lainkaan. Kunnan velvollisuudeksi vuokratyön käyttäjänä lisätään työnantajan velvollisuudeksi kuuluva opiskelijan kelpoisuuden ja sopivuuden tutkiminen. Tätä ei enää voitane sanoa velvollisuuksien jakamiseksi vaan toistamiseksi. Kunnalle vuokratyön käyttäjänä säädetään nyt siis työnantajalle kuuluvia tehtäviä. Tämän lisäksi henkilöstövuokrausyritykseltä vähennetään sen työnantajavelvollisuutta työntekijän työhön perehdytykseen, sillä enää ei edes oleteta, että se voisi hoitaa muun kuin yleistasoisen perehdytyksen³⁵⁰. Voidaan kysyä, mitä hyötyä kunnalle ylipäätään on tällaisesta työnjaosta. Asetus lisää kunnan vastuuta työsopimuslain mukaisesta työn johdosta ja valvonnasta sekä tehtäviin perehdyttämisestä huomattavasti.

Asetuksen tarkoituksena on vähentää potilasvahinkoja. Kunnan vastuu vuokraopiskelijan työn johdosta ja valvonnasta on asetuksen voimaan astuttua laajempi kuin mitä yleensä työntekijän vuokrauksessa direktio-oikeutena siirtyy. Oikeastaan kaikki työn valvontaan liittyvä siirretään nyt kuntien vastuulle. Asetus ei jätä normaalisti vuokratyöntekijän työnantajalle kuuluvasta direktio-oikeudesta jäljelle paljoakaan, sillä henkilöstövuokrausyrityksen vastattavaksi jäävät vain palkan

³⁴⁷ Sädevirta 2002, 33–34.

³⁴⁸ Heuru ym. 2001, 175.

³⁴⁹ STM muistio 28.2.2008, 2–4.

³⁵⁰ STM muistio 28.1.2008, 3.

maksaminen ja muista maksuvelvoitteista huolehtiminen.³⁵¹ Kuntien ja kuntayhtymien on ollut tähän saakka vaikeaa arvioida vuokravälitysyhtiöiden kautta tulleen opiskelijan todellisia taitoja ja suunnitella opiskelijan perehdytystä ja ohjausta.³⁵² Tämän vuoksi perehdytyksestä ja valvonnasta vastaava henkilö tapaa opiskelijan hyvissä ajoin. Opiskelijan valvonta ja ohjaaminen on aivan konkreettista työsuoritusten valvontaa, ja opiskelijan toiminta pitää keskeyttää jos se aiheuttaa potilaalle vaaraa.³⁵³

Terveyskeskuksissa toimivilla opiskelijoilla on lähtökohtaisesti oikeus tehdä samoja tehtäviä kuin laillistetulla ja ammattiin valmistuneella lääkäriä. Jos opiskelija ei kyvyllensä tai ominaisuuksiltaan vaikuta kykenevän hoitamaan tehtäviään tulisi kunnan muuttaa tehtävien sisältö opiskelijalle sopivaksi. Kuntien tulee nyt siis järjestellä kokonaiset tehtävänsä opiskelijan taitoja vastaaviksi. Jos kunta valitsisi opiskelijat ja muut ammattihenkilöt alusta saakka itse, se voisi valita työtehtäviin otettavat henkilöt tehtävien mukaisesti eikä hoidettavia työtehtäviä henkilöiden mukaisesti.

Niin lääkärit kuin lääketieteen opiskelijatkin³⁵⁴ ilmoittivat vastustavansa asetusmuutosta, koska he eivät kokeneet vaadittavien opintomäärien lisäämisen olevan perusteltua. Vastustusta on myös saanut se, että ammatissa toimimiseen puututaan lainsäädännön keinoin.³⁵⁵ Monet opiskelijat ovat kuitenkin kokeneet saaneensa liian vähän ohjausta toimiessaan terveyskeskuslääkärin tehtävissä³⁵⁶. Asetuksen tarkoitus on parantaa myös opiskelijoiden oikeusturvaa ja ehkäistä ongelmia jo ennakkoon. Viranomaisten suositukset eivät ole olleet riittävä keino vähentää potilasvahinkojen syntymistä, ja nyt niiden jatkuva lisääntyminen pyritään pysäyttämään lainsäädännön keinoin. Juuri tämä kertoo vuokralääkäritoiminnan ongelmallisuudesta. Terveystieteiden palveluiden järjestämiseen puuttuvaa oikeudellista sääntelyä on purettu viime aikoina laajalti. Nyt lainsäädäntöä joudutaan kiristämään opiskelijan toiminnan kohdalta³⁵⁷. Kunnalla on velvollisuus turvata asukkaidensa perusterveydenhuoltoa koskevat perusoikeudet eikä terveydenhuollon tarkoituksena

³⁵¹ Kuntatyönantaja 1/2008, 21.

³⁵³ STM muistio 28.1.2008, 7.

³⁵⁴ Tiedote SML:n jäsenistölle 8.11.2007

³⁵⁵ Halila, Suomen Lääkärilehti 11/2007, 1105, Sariola, Suomen Lääkärilehti 4/2008, 246–247.

³⁵⁶ Autti, Suomen Lääkärilehti 10/2008, 983.

³⁵⁷ Asetusta laadittaessa valvontaviranomaiset halusivat ongelmien poistamiseksi jopa kieltää muiden kuin itsenäisesti toimimaan oikeutettujen lääkäreiden vuokraamisen terveyskeskuksiin kokonaan. Lääkärit ja opiskelijat vastustivat tätä suunnitelmaa voimakkaasti eikä lopulliseen asetukseen otettu mukaan tällaisen toiminnan kieltävää säännöstä. Ks. esim. Halila, Suomen Lääkärilehti 24/2007, 2343 ja Pekkarinen, Suomen Lääkärilehti 8/2007, 719.

voi ensisijaisesti olla muu kuin kunnan asukkaiden perusoikeudet ja terveyskeskuspotilaiden oikeusturva.

Monet vuokralääkärit, ja kaikki lääketieteen opiskelijat toimivat määräaikaissa työsopimussuhteissa. Opiskelijoilla tämä johtuu lainsäädännöstä, mutta valmiiden lääkäreiden määräaikaaisuudet sekä osa-aikaiset työsuhteet johtuvat luultavasti siitä, että he ovat itse toivoneet sitä, koska he toimivat henkilöstövuokrausyritysten palveluksessa vain päätyönsä lisänä. Vuokralääkäreiden toimiminen pääosin osa-aikaisesti tai määräaikaissa työsuhteissa vaikeuttaa monin tavoin kunnan mahdollisuutta toteuttaa työnantajavelvoitteensa. Kun vuokralääkärin työsuhde on lyhyt, ei työnantajalla ole mahdollisuutta oppia tuntemaan työntekijää ja hänen toimintatapojaan. Se vaikeuttaa lääkärin työn johtamista ja valvontaa ja myös työntekijän tekemien virheiden ennakoimista. Vuokralääkäreiden vaihtuvuus on suurta, ja se vaikeuttaa kunnan vastuulla olevan työhön perehdyttämisen toteuttamista parhaalla mahdollisella tavalla. Kuten määräaikaista työsuhteista saatujen kokemusten osalta on aiemmin todettu, lyhyet palvelussuhteet aiheuttavat perinteisessäkin käytössä vakitukselle henkilöstölle lisätöitä. Tämä on ollut ongelma myös muissa vuokralääkäreitä käyttävissä maissa. Ruotsissa ja Britanniassa terveydenhuollon vakituinen henkilöstö on kokenut ongelmalliseksi heille lisätyöksi koituneen vuokralääkäreiden perehdytyksen³⁵⁸. Kuntia onkin kehoitettu harkitsemaan henkilöstövuokrausyrityksen kautta tulevien opiskelijoiden käyttämistä uudelleen³⁵⁹.

Lääkärin ja opiskelijan vuokraamisesta aiheutuvat oikeuksien ja velvollisuuksien muutokset kohdistuvat pääasiassa työn käyttäjään ja työnantajaan. Esimerkiksi lääkärin ammatinharjoittamiseen liittyvien oikeuksien sisältö ei muutu lainkaan sen seurauksena, että hän työskentelee vuokralääkärinä. Lääkäri voi määrätä lääkkeitä, jos hän on tutkinut potilaan vuoden sisällä tai potilasasiakirjoista ilmenee lääkehoidolle tarve. Suurin osa kuntatyönantajan palveluksessa olevista terveyskeskuslääkäreistä on päätoimisia, kun taas vuokralääkärinä toimitaan yleensä päätoimen ohella osa-aikaisesti³⁶⁰. Lääketieteen opiskelijat eivät edes ole oikeutettuja toimimaan kuin tilapäisissä tehtävissä. Siksi on todennäköistä, ettei vuokralääkäri tai -opiskelija ole hoitanut hänen vastaanotolleen tulevaa potilasta aikaisemmin ja heidän antamansa lääkemääräykset perustuvat ainoastaan potilasasiakirjamerkintöihin. Tämän vuoksi potilasasiakirjamerkintöjen tulisi olla virheettömiä, jotta niitä seuraavaksi tulkitseva ammattihenkilö ei tee niiden perusteella virhettä.

³⁵⁸ Mikkola–Mattila 2006, 94.

³⁵⁹ Kuntatyönantaja 1/2008, 21.

³⁶⁰ Ks. Mäkitalo-Keinonen ym. Suomen Lääkärilehti 48/2005, 5007–5010 ja Lääkärikysely 2007.

Opiskelijoiden tekemissä merkinnöissä on kuitenkin ollut huomattavia puutteita. Se, että vuokrattuja opiskelijoita tulee valvoa toimintayksiköissä entistä intensiivisemmin, on toisaalta kunnalle myös etu. Kunnilla on siten ainakin jonkin asteinen kontrolli siitä, minkä **laatuista** työtä sen hyväksi työskentelevät henkilöt tekevät. Koska kunta on se, jonka järjestämistä vastuulla perusterveydenhuolto on, se on myös vastuussa palvelun laadusta. Monet kantelut ja valvontaviranomaisten ratkaisut kertovat siitä, että vuokratyönä hankittujen lääkäripalveluiden laadussa on ollut ongelmia. Vuokralääkäreiden kokemattomuudesta johtuva työn puutteellinen laatu on niin ikään ollut suuri ongelma Ruotsin terveydenhuollossa³⁶¹. Terveyskeskukset kantavat kuitenkin palvelun järjestäjänä käytännön vastuun siitä, että niiden laissa säädettyjä tehtäviä hoitavat ammattihenkilöt eivät aiheuta estettävissä olevia vahinkoja. Opiskelijoiden käyttämistä päivystyksessä ei enää suositella lainkaan, vaan päivystys tulisi hoitaa ammattihenkilöiden kautta³⁶².

Vastuun jako vuokralääkärin tai -opiskelijan vahingosta ei ole selvä. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei saada yksiselitteistä vastausta sille, mikä osapuoli kantaa vastuun sivulliselle tai kunnalle aiheutuneen esine- tai varallisuusvahingon korvaamisesta. Isännänvastuun melko yksiselitteistä soveltamisperiaatetta ei voida suoraan lainsäädännön perusteella siirtää vuokratyösuhteessa tapahtuvan vahingon korvaamiseen. Jos kunta ja henkilöstövuokrausyritys eivät sovi asiasta yksiselitteisesti, vahingonkorvausvastuun jakaantuminen, tai edes se, mihin jakaantuminen perustuu, ei selviä myöskään asian sopimusoikeudellisella tulkinnalla. Jopa työsuhteen pituudella voi olla merkitystä vahingonkorvausvelvollisen määräytymisessä. Tässä tilanteessa selvää on ainoastaan se, että työntekijä ei voi ilman tahallista tai törkeää tuottamusta tulla korvausvelvolliseksi.

Henkilöstövuokrausyritysten kautta toimivien lääkäreiden lyhyet työsuhteet aiheuttavat käytännön ongelmia jopa muutoin selvien työnantajavelvoitteiden jakaantumiseen. Se, että vuokralääkäri toimii yleensä terveyskeskuksessa vain lyhyen jakson, tarkoittaa sitä, että jos hän terveyskeskuksessa työskennellessään aiheuttaa potilasvahingon joka ilmenee vasta myöhemmin, hän ei luultavasti enää vahingon selvittyä ole työssä terveyskeskuksessa. Jos vahingon syntymistä ei suoraan voida kohdistaa kyseisen lääkärin toimiin, kunta on käytännössä se, joka potilaan lopulta hoitaa kuntoon ja korvaa oman potilasvahinkovakuutuksensa kautta potilaalle aiheutuneen

³⁶¹ Mikkola–Mattila 2006, 93–94.

³⁶² Kuntatyönantaja 1/2008, 21.

vahingon. Jos terveyskeskuslääkärit olisivat kunnan palveluksessa, ei olisi merkitystä, milloin potilasvahingon aiheuttanut väärä hoito on annettu, eli mihin ajanjaksoon vahingon syntyminen tulee yrittää takautuvasti jaksottaa. Koska potilasvahingot eivät yleensä ilmene yhtenä sairautena, vaan esimerkiksi oireiden pitkittymisenä³⁶³, niiden syntymiseen johtuneen yksityiskohtaisen hoitotoimenpiteen jäljittäminen jälkeenpäin lienee vaikeaa.

Henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan keskinäisten velvollisuuksien jakautuminen ei ole täysin selvää myöskään työaikalain mukaisen työvuoroluettelon laatimisen osalta. Terveyskeskuslääkärit ja -opiskelijat ovat oikeutettuja saamaan hyvissä ajoin ennen työjaksoa työvuoroluettelon. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, kenen vastuulle vuokrattujen lääkärien ja -opiskelijoiden työvuoroluettelon laatiminen kuuluu ja millä perusteella. Työsuhteen kestolla on katsottu olevan merkitystä tämänkin velvollisuuden kohdalla. Huolimatta siitä, mihin velvollisuus työvuorolistan laatimisesta perustuu, sen on katsottu kuuluvan kunnan velvollisuudeksi sitä suuremmalla todennäköisyydellä, mitä kauemmin vuokralääkäri on toiminut terveyskeskuksessa. Sillä, mihin vaatimus luettelon laatimisesta perustuu, on taas merkitystä velvollisuuden rikkomisesta mahdollisesti seuraavan rikoksen määräytymisen kannalta. Jos katsotaan, että kunnan tulee työn käyttäjänä laatia vuokratyöntekijöidenkin työvuoroluettelo siirretyn direktio -oikeuden vuoksi ja kunta laiminlyö tämän velvoitteensa, se syyllistyy työaikalain 42 §:n mukaiseen työaika-rikkomukseen. Jos taas katsotaan, että kunnan tulee laatia luettelo tasapuolisen kohtelun periaatteen vuoksi, niin velvoitteen laiminlyönti katsotaan rikoslain 47 luvun 3 §:n mukaiseksi työsyrrjinnäksi. Samoin kuin vahingonkorvausvelvollisuuden määräytymisessä, myös tämän velvoitteen määräytymisessä voi olla merkitystä vuokratyöntekijän työsuhteen kestolla. Voidaan tulkita, että työvuoroluettelo ei kuulu ainakaan lyhyissä vuokratyösuhteissa työn käyttäjän velvollisuudeksi. Jollei tästä vastuun jaosta sovita kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken, kunta ei voi tietää minkä rikkomuksen uhalla sen tulee työvuorolistan laatimisesta huolehtia.

Lääkäri on myös oikeutettu siihen, että hänellä ei teetetä työaikalain vastaisia työmääriä ja että hän saa ansaitsemansa vuosilomat. Tämä edellyttää, että hänen työnantajansa, joka siis vuokratyösuhteessakin vastaa yleensä tällaisten etuuksien hoitamisesta, huolehtii työaika- ja vuosilomakirjanpidosta. Kunnalla on siirretyn direktio-oikeuden rajoissa oikeus vuokralääkäriinkin työaikojen järjestelyyn, ellei asiasta ole nimenomaisesti sovittu toisin. Koska kunnalla ja henkilöstövuokrausyrityksellä on tällaisia osittain samoihin työn järjestelyyn ja työehtoihin liittyviä

³⁶³ Palonen ym. 2005, 76.

tehtäviä, niiden tulee tiedottaa toisiaan riittävästi. On esimerkiksi vuosilomalain 38 §:n vastaista ja samalla työaika-suojelurikoksena rangaistavaa pitää lääkäriä töissä silloin, kun hänelle on sovittu vuosiloma. Kunnan tulee siis tietää hyvissä ajoin, milloin lääkärin työnantaja aikoo antaa lääkärille vuosiloman, jotta kunta voi järjestää tehtävän hoidon siksi ajaksi.³⁶⁴

Aikaisemmin on todettu, että sopimusosapuolet ovat vastuussa ainoastaan omista suorituksistaan. Koska työntekijän vuokraaminen aiheuttaa työnantajavelvollisuuksien jakaantumisen ja joidenkin, kuten työaikaan liittyvien velvoitteiden jonkinasteisen päällekkäisyydenkin, tulee kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen toimia yhteistyössä keskenään. Toisen sopimusosapuolen tulee myötävaikuttaa siihen, että toinenkin osapuoli voi selviytyä velvoitteistaan. Tämä on kaikkien osapuolten, myös työntekijän, etu. Kunnan tulee siis antaa vuokralääkärin työnantajalle esimerkiksi lääkärin työaikoja koskevia selvityksiä³⁶⁵. Vuokratyötä tekevä lääkäri voi työskennellä usealle henkilöstövuokrausyrityksen asiakkaalle, eikä kunta ole minkäänlaisessa vastuussa siitä, ettei työnantaja teetä lääkärillä näiden työsuhteiden yhteissummalla lainvastaisia työmääriä. Siitä, että henkilöstövuokrausyritys saa työaikakirjanpitoon tarvitsemansa tiedot, jottei se teettäisi tietämättään lääkärillä lainvastaisia työmääriä, kunta on omalta osaltaan vastuussa. Jotta kunta pystyisi ennakoimaan väliaikaisen työvoimantarpeensa omien ja vuokralääkäreiden lomakausien ajaksi, tulee vastaavasti henkilöstövuokrausyrityksen tehdä kunnan kanssa yhteistyötä lääkärin lomakausien suunnittelussa ja niistä tiedottamisessa.

Osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien jakaantuminen ja niiden sisältö on selvä silloin, kun terveyskeskuslääkäri toimii palvelussuhteessa suoraan kuntaan. Laki säättää pitkälti työnantajan ja työntekijän velvollisuuksista ja siitä mitä niistä voidaan sopia. Kun terveyskeskuslääkäri on palvelussuhteessa henkilöstövuokrausyritykseen, tämä työnantajan ja työntekijän välinen oikeussuhde hajoaa kolmen osapuolen kesken. Laki ei kaikilta osin anna vastausta siihen, miten työnantajan velvollisuudet tulee jakaa kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken, eikä siihen, mitä ne lopulta pitävät sisällään. Kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen välinen työnantajavelvollisuuksien jakaantuminen on perusehtojen, kuten palkanmaksun ja työsuoritteiden hyväksi saamisen osalta selvä. Epäselviksi ja ongelmallisiksi osoittautuvatkin sellaiset oikeussuhteisiin kuuluvat velvollisuudet, jotka liittyvät työn järjestämiseen ja työstä mahdollisesti aiheutuviin vahinkoihin. Tällaisista velvollisuuksista ei ole säädetty yksiselitteisesti laissa ja ne ovatkin sopimuksenvaraisia asioita. Siksi kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen välisessä

³⁶⁴ Ks Sädevirta 2002,38–40, 54–57

³⁶⁵ Vuokratyötä selvittäneen työryhmän mietintö, 23.

sopimuksessa tulee sopia velvollisuuksien jakaantumisesta tyhjentävästi. Jos kunnalle ei sovi siirtyväksi vuokratyöntekijän työn direktio-oikeutta siinä laajuudessa, kuin kunnalla on omia työntekijöitään kohtaan, se ei pysty tämän uuden palvelussuhdemuodon avulla järjestämään toimintaansa tarkoituksenmukaisesti.

Kunnan keskeinen väline tämän uuden palvelussuhdemuodon käyttämisessä on sopimusoikeudellinen osaaminen. Jos kunta ei sovi direktio-oikeudestaan tai velvollisuudestaan korvata vuokratyöntekijän aiheuttama vahinko, sillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa näiden velvollisuuksien sisältöön eikä siihen, missä määrain ne kuuluvat sen vastuulle. Kunnan velvollisuudeksi päätyvien vastuiden sisältö ja laajuus tällöin määräytyy sellaisten seikkojen perusteella joihin kunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa ja joita se ei voi ennakoida. Suurin osa vuokralääkäreiden määräaikaisuuksista tehtäneiden lääkärin aloitteesta, ja tämän määräaikaisen sopimuksen pituus määrää esimerkiksi sen, kuinka raskas vastuu kunnalla on lääkärin vahingon korvaamisesta. Etukäteinen sopiminen on siis ainoa keino vaikuttaa velvollisuuden määräytymiseen. Tulee kuitenkin muistaa, että kunnalla ja henkilöstövuokrausyrityksellä ei ole täyttä sopimusvapautta, sillä työnantajavelvoitteiden jakamiseen tulee aina saada työntekijän suostumus. Tästä taas seuraa se mahdollisuus, että sopimusten sisältö vaihtelee kunkin työntekijän tai ainakin henkilöstövuokrausyritysten välillä.

Yhtenä huomiona käsitteillä olevaan problematiikkaan koskien sitä, että terveyskeskuslääkäri toimii henkilöstövuokrausyrityksen kautta, nostan esiin vuokralääkärin työn valvonnan ja lopullisen arvioinnin välillä olevan ristiriidan. Henkilöstövuokrausyritys vastaa vuokralääkärin työtodistuksen kirjoittamisesta ja toimittamisesta työsuhteen päätyttyä. Työtodistukseen voidaan työntekijän pyynnöstä liittää TSL 6 luvun 7 §:n mukaan arvio työntekijän työtaidosta ja käytöksestä. Henkilöstövuokrausyritys siis arvioi lääkärin työtaidot ja kyvykkyyden, vaikkakin kunta on tosiasiansa se, joka lääkärin työtä on lain nojalla valvonut ja arvioinut aina henkilökohtaisiin ominaisuuksiin saakka.

Viimeisenä keskeisenä huomiona esitän, kuntien velvollisuudet niin asukkaitaan kuin työntekijöitäänkin kohtaan. Työnantajana kunnilla on velvollisuus huolehtia työntekijöidensä työssä viihtymisestä ja henkilöstönsä keskinäisistä suhteista. Yksi keskeinen edellytys tälle on työntekijöiden tasavertainen kohtelu. Siksi esimerkiksi samassa asemassa toimivien työntekijöiden työehtojen tulee määräytyä samoin perustein. Vuokralääkäritoiminta vaikeuttaa tämän periaatteen toteutumista. Henkilöstövuokrausyrityksen työntekijänä toimivan lääkärin tai lääketieteen

opiskelijan työtehtävät voivat olla täsmälleen samat kuin kunnan palveluksessa työskentelevän. Myös heidän työtänsä voidaan terveystakeskuksesta joutua valvomaan ja ohjaamaan aivan samalla tavalla. Kuitenkin näiden eri työnantajien lukuun toimivien työntekijöiden palkka ja muut työsuhteet voivat olla täysin erilaiset ja ne määräytyvät aivan eri lähteistä. Vuokralääkäritoiminta ei siis näiltä osin ainakaan tue terveystakeskuksen työilmapiiriä.

5.2. Terveystakeskuslääkärin työn järjestämiseen liittyvät ehdotukset

Kuntien työmäärän ei voida katsoa vähentyvän sen seurauksena, etteivät ne itse huolehdi terveystakeskuslääkärin rekrytoimisesta. Työnantajavelvollisuuksien jakaantumisesta tulee sopia aina kunkin vuokralääkärin ja jokaisen henkilöstöpalveluyrityksen kohdalla. Tämä lisää kunnan työmäärää verrattuna siihen, että se palkkaisi terveystakeskuslääkärin työsopimus- tai virkasuhteeseen suoraan itse. Tämän vuoksi ehdotan, että kunnat käyttävät terveystakeskuslääkärin tehtävissä ensisijaisesti kuntaan palvelussuhteessa olevia ammattihenkilöitä. Kunnan toiminnan kannalta ei ole tarkoituksenmukaista käyttää palvelussuhtemuotoa, joka lisää kunnan työmäärää merkittävästi.

Koska vuokralääkärit eivät voi toimia julkisen vallan käyttämistä sisältävissä tehtävissä, tällaiset tehtävät rajautuvat heidän toimenkuvansa ulkopuolelle. Siten myöskään vuokralääkäreiden työn suorittamista ja sisältöä ei voida järjestellä, kuten virkasuhteisen lääkärin. Jos kunnalle tulee tarve muuttaa vuokralääkärin tehtäviä, sen tulee viedä asia henkilöstövuokrausyrityksen hoidettavaksi. Henkilöstövuokrausyritys voi halutessaan, ja työntekijän siihen suostuessa, sopia tehtävien muuttamisesta. Vuokratyösuhdetta ei näin ollen voida katsoa kunnan toiminnan järjestämisen kannalta joustavaksi palvelussuhtemuodoksi. Kunnan oikeus järjestellä vuokralääkärin työtehtäviä, ja vaikuttaa siten kunnallisen terveystakeskuspalvelun toimivuuteen, riippuu kunnalle siirtyvän direktio-oikeuden laajuudesta. On erittäin tärkeää, että työn kunnalle siirtyvän direktio-oikeuden laajuudesta sovitaan yksityiskohtaisesti. Kunnan toiminnan järjestämisen kannalta ei mitenkään ole suositeltavaa, että oikeus tehtävien organisoimiseen ja muutoksiin riippuu vuokratyöntekijän kulloisenkin työsuhteen pituudesta. Ehdotan, että kunnat sopivat vuokralääkäreiden direktio-oikeudesta aina samalla tavalla. Kunnalla tulee sopimuksen mukaan olla yhtä laaja oikeus järjestellä vuokralääkärin työskentelyä kuin sillä on omienkin lääkäreidensä. Palvelujen järjestämisen tapa, jossa osapuolet eivät itsekään tiedä omia velvollisuuksiaan tai edes sitä, mihin rikkomukseen saattavat velvollisuuksien jakaantumisen epäselvyyden vuoksi syyllystyä, ei ole joustava eikä tarkoituksenmukainen keino hoitaa kunnan lakisääteisiä velvollisuuksia. Jotta kunnille turvataan tasapuolinen oikeus järjestellä kaikkien sen valvonnassa olevien ja sen tehtäviä suorittavien

työntekijöiden työtä, kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen kesken jakaantuvien työnantajavelvollisuuksien ja niiden sisällön tulee olla sopimusosapuolista riippumatta yhdenmukaiset.

Henkilöstövuokrausyrityksen ja kunnan välinen suhde perustuu sopimukseen, jossa määritellään osapuolten velvollisuudet ja oikeudet. Henkilöstövuokrausyrityksen päävelvoite on pätevien työntekijöiden toimittaminen. Jos kunnalle toimitetaan terveyskeskuslääkärin tehtäviin ammatillisesti pätemättömiä tai liian vähän opiskelleita kandidaatteja, terveyskeskuksen potilasturvallisuus vaarantuu. Tällainen tulee katsoa sellaiseksi sopimuksen oleelliseksi rikkomiseksi joka oikeuttaa kunnan purkamaan sopimuksensa henkilöstövuokrausyrityksen kanssa. Koska vastuu lääketieteen opiskelijoiden valvonnasta on jatkossa kunnilla, kuntien vahingonkorvausvastuukin tulee kasvamaan. Kuntien keskeinen väline vaikuttaa siihen, etteivät niiden käyttöön toimitetut opiskelijat ole kyvyttömiä selviytymään tehtävistä aiheuttamatta vahinkoa, on rajata opintovaatimukset alittavien opiskelijoiden toimittaminen sopimuksen purkavaksi ehdoksi.

Lääketieteen opiskelijoiden käyttäminen henkilöstövuokrausyritysten kautta ei ole enää suositeltavaa mikäli kunta ei voi varmistua siitä, että henkilöstövuokrausyritys hoitaa opiskelijoiden lakisääteisen kelpoisuuden arvioinnin. Jos työntekijöiden vuokraamisen tarkoitus on pienentää työmäärää siirtämällä työntekijöiden rekrytoinnin vaatima prosessi kolmannelle osapuolelle, ei lääketieteen opiskelijoiden osalta vuokraamiselle ole muutoin mitään perusteita. Tämä on toinen keskeinen syy sille vaatimukselle, että sopimus tulee voida purkaa mikäli kunnan käyttöön toimitetaan opintomäärien mukaiset kelpoisuusvaatimukset alittavia opiskelijoita Näin kunnat voivat vaikuttaa siihen työmäärään, mikä niille syntyy henkilöstövuokrausyritysten välittämisen opiskelijoiden kelpoisuuden varmistamisesta. Jos säädetyt opintomäärät alittavien opiskelijoiden toimittamisesta seuraa oikeus purkaa sopimus, kunta suuremmalla todennäköisyydellä saa käyttöönsä ainoastaan lakisääteisesti päteviä opiskelijoita. Siten kunta voi pääasiallisesti keskittyä opiskelijoiden henkilökohtaisen sopivuuden ja työtehtävien yhteensovittamiseen. Mikäli ilmenee, että kunnalla ei ole sen käyttöön toimitetun opiskelijan kykyjä vastaavia tehtäviä, kunnan tulee myös saada vaihtaa opiskelija. Kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden kannalta on oikein, että työntekijän taidot vastaavat työtehtäviä, eikä työtehtäviä räätälöidä paikalle toimitetun työntekijän mukaisesti.

Viimeinen ehdotukseni koskee vuokralääkäreiden ja lääketieteen opiskelijoiden mahdollisesti aiheuttamien varallisuus- ja esinevahinkojen korvaamista. Koska potilasvahinkojen korvaaminen kuuluu työnantajalle huolimatta siitä, että kunta valvoo vuokralääkärin ja -opiskelijan toimintaa, voidaan samoilla perusteilla vastuu esine- ja varallisuusvahingon korvaamisesta päättää työnantajalle. Ehdotan, että kunnan ja henkilöstövuokrausyrityksen väliseen sopimukseen kirjataan ehto, jonka mukaan henkilöstövuokrausyritys vastaa kaikista työntekijöidensä aiheuttamista vahingoista.

6. LOPUKSI

Kunnilla on vastuu siitä, että ne järjestävät kuntalaisille perusoikeuksina turvatut kunnalliset palvelut asianmukaisesti ja laadukkaasti. Kunnilla on näennäisesti laaja oikeus huolehtia palveluidensa järjestämisestä juuri sellaisella tavalla kuin ne parhaakseen näkevät. Kunnilla on kuitenkin ollut ongelmia selvittää niille säädetyistä tehtävistä. Ongelmattomaksi ei ole myöskään osoittautunut terveyskeskuslääkäreiden toimiminen henkilöstövuokrausyritysten kautta. Vuokralääkäritoiminta ei ole tutkimuksen perusteella kunnan etu eikä käytännössä edes tahto. Tässä palaamme siihen, ettei kunnilla ole mahdollisuuksia nykyisillä keinoilla selvittää niiden tehtäviksi säädetyistä velvollisuuksista. Koska tehtävistä ei ole selvitty olemassa olevilla keinoilla, on jouduttu etsimään uusia. Vuokralääkäreiden käyttäminen on osoittautunut tämän tutkielman perusteella lyhytaikaiseksi vastaukseksi lääkäripulaan, sekä huonoksi vastaukseksi kunnan toimintojen järjestämiseen.

Kuntien etu ei ole käyttää sellaisia työntekijöitä, joiden palvelussuhdemuoto vaikeuttaa kunnan toiminnan pidemmän aikavälin suunnittelua ja joustavaa järjestämistä. Vuokralääkäreiden käyttäminen ei ole kunnan toiminnan kannalta joustava eikä tarkoituksenmukainen tapa terveyskeskuslääkärin palvelujen toteuttamiseen. Tutkimuksessa selvisi, että kunnan keinot järjestellä toimintaansa vuokralääkärien avulla ovat hyvin rajatut. Terveystenhoito on kunnan palvelusektoreista muuttuvimpia, joten toiminnan joustavuus on siellä ensiarvoisen tärkeää. Tämän vuoksi vuokralääkäreitä ei tule käyttää terveyskeskuslääkärein työssä kuin rajatusti kunnan henkilöstön lisänä.

Henkilöstövuokrausyrityksen kautta toimimisen seurauksena on se, ettei työnantajavastuiden, ja siten myöskään työntekijän oikeuksien sisällöstä tai jakaantumisesta ei ole kaikilta osin selvyyttä. Vastuiden jakaantumisesta voidaan sopia kunkin palveluntarjoajan kanssa, mutta se aiheuttaa kunnille huomattavasti lisää töitä verrattuna perinteiseen palvelun järjestämisen tapaan jossa kunta toimii itse työnantajana. Kunnat eivät voi myöskään etukäteen tietää omia velvollisuuksiaan, koska niistä ei voida sopia henkilöstövuokrausyrityksen kanssa ilman työntekijän suostumusta. Koska vastuun jakaantumisesta ei ole sovittu valtakunnallisesti, nyt sitä siirretään potilasturvallisuuden takaamiseksi yhä enemmän kunnille. Kunnat siis saavat edelleen valtiolta lisää töitä ja velvollisuuksia.

Noin kahdeksan prosenttia lääkäreistä kertoo toimineensa vuokralääkärinä³⁶⁶. Kuitenkin lääketieteen opiskelijoista alle yksi sadasta näkee itsensä tulevaisuudessa vuokralääkärinä³⁶⁷. Tämä kertoo siitä, että vuokralääkäritoiminnalla ei tulla saavuttamaan pysyviä tai pitkäaikaisia palvelussuhteita. Vuokratyö on väliaikainen työskentelymuoto, jota tehdään päätyön ohessa jonkin aikaa. Vuokralääkäritoiminta ei näytä olevan sellainen työskentelymuoto, johon ammattihenkilöt haluaisivat pääasiallisesti sitoutua. Ehkäpä tämä malli ei tarjoakaan ammattihenkilöille sellaista toimintakenttää, jossa he kokisivat voivansa toteuttaa ammatiaan parhaalla mahdollisella tavalla eli potilaiden hyväksi.

Yksi kuntien perusterveydenhuollon laadun takaajista on palvelun jatkuvuus. Vuokralääkäritoiminta perustuu lyhyisiin ja osa-aikaisiin työsuhteisiin. Olisi toisen tutkimuksen aihe selvittää, miten vuokralääkäritoiminta vaikuttaa terveyskeskustyon kehittämiseen, kun palvelussuhteet ovat kovin lyhyitä eikä hoitava lääkäri siten liene potilaalle useinkaan tuttu. Tämä taas saattaa aiheuttaa potilasturvallisuuden vaarantumisen, kun tilapäisesti toimivien lääkäreiden päätökset perustuvat vain lyhyeen potilaskontaktiin ja potilasasiakirjoihin. Kun terveydenhuoltoa ja lääkärijärjestelmiä kehitetään valtakunnallisesti, potilaiden oikeudet ja kuntien itsehallinnollinen asema joutuvat helposti vastakkain. Nähtäväksi jää, miten perusterveydenhuoltoa tullaan jatkossa viemään eteen päin, ja kuinka kauan vuokralääkäreitä voidaan niin toiminnan kuin potilasturvallisuudenkaan vaarantumatta ylipäättänsä käyttää.

³⁶⁶ Lääkärikysely 2007.

³⁶⁷ Vänskä ym. 2005, 57.