Työehdot-osasto/Lehto

12.11.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Tyv@eduskunta.fi

Työaikalain soveltamisalan poikkeussäännösten tausta

Työaikadirektiivi määrää työaikalain soveltamisalan ja sen poikkeukset. Työaikadirektiivin soveltamissäännökset ovat direktiivin 1 artiklassa ja poikkeukset 17 artiklassa. Direktiiviä sovelletaan 1 artiklan 3 kohdan mukaan kaikkeen turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä annetun direktiivin 89/391/ETY eli ns. työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan sanotun kuitenkaan rajoittamatta työaikadirektiivin 14, 17, 18 ja 19 artiklan soveltamista. Työsuojelun puitedirektiivissä tarkoitettuja toimintoja ovat muun muassa teollisuuden, maatalouden, kaupan, hallinnon, palveluiden, koulutuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan toiminnot[1]. Puitedirektiivin luettelo ei ole tyhjentävä[2]. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) mukaan työsuojelun puitedirektiivin soveltamisala on ymmärrettävä laajasti ja sen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut soveltamisalaa koskevat poikkeukset suppeasti[3] ja niin, että ”poikkeuksen ulottuvuus rajoitetaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joiden suojeluun se jäsenvaltiot oikeuttaa”[4]. Puitedirektiiviä ei kuitenkaan direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat artiklan mukaan väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Sanottu ei EUT:n mukaan tarkoita sitä, että poissulkeminen on tarkoitettu sovellettavan puitedirektiivissä säädettyihin aloihin kokonaisuudessaan. Soveltaminen riippuu tilanteesta ja työtehtävästä. Puitedirektiiviä on näin ollen lähtökohtaisesti sovellettava esimerkiksi armeijassa ja poliisissa tehtävään työhön. Poikkeuksellisen vakavissa olosuhteissa, joita ovat esimerkiksi suuronnettomuudet, on tärkeää taata kansanterveyden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Tällöin työntekijöiden terveys ja turvallisuus joutuvat alttiiksi merkittäville riskeille eikä esimerkiksi pelastus- ja ensiapuhenkilöstön ajankäyttöä voi suunnitella. Näissä tilanteissa ei työsuojelun puitedirektiiviä voi soveltaa. Tilanne on toinen, kun kyse on ennakoitavissa olevista tilanteista. Tällaisia ovat esimerkiksi säännölliset työajat ja

[1] 12.6.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä, EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1—8.
[2] C-428/09 Isére, kohta 23.
[3] C-303/98, Simap, kohta 35, C-241/99 Confederación Intersindical Galega (CIG) v. Servicio Galego de Saude (SERGAS), kohta 29, Yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01 Pfeiffer, kohta 52, C-52/04 Personalrat, kohta, 42, C-132/04 Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta, kohta 22 ja C-428/09 Isére, kohta 24.
[4] C-52/04 Personalrat, kohta 44, Yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01 Pfeiffer, kohta 54 ja C-132/04 Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta, kohta 23.

turvallisuuteen tai terveyteen kohdistuvien riskien ehkäisy. Tällöin ei ole mitään syytä olla soveltamatta direktiiviä.[5]

Työaikadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääminen rajoittuu EUT:n mukaan tiukasti poikkeuksellisiin tapahtumiin, kuten ”luonnonmullistuksiin tai teknologian aiheuttamiin katastrofeihin, attentaatteihin, suuronnettomuuksiin tai vastaavanlaisiin tapauksiin”. Työaikadirektiiviä sovelletaan näin ollen myös asevoimien, poliisivoimien ja pelastuspalvelun toimintaan silloin, kun työtä ei tehdä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Työaikadirektiiviä sovelletaan myös muihin erityisiin julkisiin tehtäviin edellyttäen, että ne tehdään tavanomaisissa olosuhteissa. Lisäksi työaikadirektiiviä on sovellettava ensiapuyksiköiden lääkintä- ja sairaanhoitohenkilöstön toimintaan. Työaikadirektiiviä sovelletaan myös muihin hätätilanteissa toimiviin palveluihin, kuten lääkintä- ja sairaanhoitohenkilöstöön ensiapuryhmissä ja muissa yksiköissä, joissa annetaan sairaaloiden ulkopuolista ensiapua, ensihoitopalvelun työntekijöihin, palontorjujien toimintajoukkoihin, kunnallisiin poliisivoimiin ja julkishallinnon siviilihenkilöstöön silloin, kun työ tehdään tavanomaisissa olosuhteissa.[6] Tämä on siis lähtökohtana myös työaikalain soveltamisalaa määriteltäessä.

Työaikalain soveltamisala

Ne työtehtävät, joihin työaikalakia ei sovellettaisi, on lueteltu esityksen 2 §:ssä. Säännöksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi autonomian käsite, joka vastaisi työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohtaa. Kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa direktiivin vaatimuksista silloin, kun kyseessä olevan työn erityispiirteiden vuoksi työntekijän työajan kokonaispituutta ei mitata tai määritellä ennalta tai kun työntekijät voivat itse päättää työajastaan[7]. Tämä tarkoittaa komission mukaan sitä, että poikkeusta ei sovelleta työntekijöihin, joiden työajan pituutta ei mitata tai määritellä ennalta vain osaksi tai josta he voivat päättää itse vain osaksi[8]. Tällaisia työntekijöitä voivat direktiivin mukaan olla esimerkiksi johtavassa asemassa olevat tai muut henkilöt, joilla on itsenäinen päätöksentekovalta, perheessä työskentelevät ja työntekijät, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia kirkoissa ja uskonnollisissa yhteisöissä.

Poikkeamismahdollisuus koskee päivittäisiä lepoaikoja, työn kuluessa annettavia taukoja, viikoittaisia lepoaikoja, yötyön kestoa ja vertailujaksoja. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa ei täsmennetä edellytyksiä näitä säännöksiä koskevia poikkeuksia varten. Komission mukaan vaikuttaa

[5]Komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto, s. 12 ja siinä mainitut tapaukset.

[6]Komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto, s. 12 ja siinä mainitut tapaukset.

[7]C-484/04 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, kohta 20 ja C-428/09 Isére, kohta 41.

[8]Komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto, s. 45.

siten siltä, että itsenäiset työntekijät jäävät täysin säännösten ulkopuolelle, eikä heillä ole oikeutta korvaaviin lepoaikoihin.[9]

SAK:n kanta

Hallituksen esityksen mukaan soveltamisalan poikkeuksia sääntelevä 2 § vastaa perustelujen mukaan työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohtaa kuitenkin siten, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi suljettu luettelo, jossa eräänä kriteerinä on palkkausmuoto. Lisäksi lakiesityksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa on lueteltu alat ja työtehtävät, joissa lakia ei sovellettaisi, jos valtakunnallisella työehtosopimuksella olisi kokonaisuutena arvioiden turvattu työaikalain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja. Tämä kohta perustunee työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdan sallimaan poikkeukseen, joka sekään ei ole tyhjentävä[10]. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole perusteltu, miksi 2 §:n 3 ja 4 momentissa luetellut alat ja työtehtävät ovat aloja, jotka työaikadirektiivin mukaan voisivat jäädä työaikalain ulkopuolelle, jos työehtosopimuksella on turvattu direktiivin 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu suoja. SAK:n mielestä lakiesityksen 2 §:n 3 ja 4 momentteja on syytä tarkastella, vastaavatko ne työaikadirektiiviä. Pelkästään se, että jokin ala haluaa itse määritellä työaikasuojansa toteutumisen, ei oikeita jättämään alaa työaikadirektiivin mukaan työaikalain ulkopuolelle.

Työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohta mahdollistaa avoimen luettelon. Tällainen avoin luettelo voisi olla mahdollinen myös uudessa työaikalaissa. Poikkeussäännös on kuitenkin tällöin kirjoitettava niin, että siitä ilmenee selkeästi, että säännöstä on tulkittava työaikadirektiivin ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Direktiivin mukaan ratkaisevana perusteena on tällöin se, että toiminnan erityispiirteet johtavat siihen, että työajan pituutta ei voida mitata tai määritellä ennalta tai se, että työntekijä itse päättää työajastaan.[11] Esimerkiksi palkkausmuodolla tai tittelillä tai sillä, miten osapuolten välistä sopimusta nimitetään, ei saa olla merkitystä. Myös asiantuntijatyö voi vain poikkeuksellisesti jäädä direktiivin ja siten myös työaikalain takaaman työaikasuojelun ulkopuolelle. Myös säännöksen suhdetta joustotyöaikaan olisi syytä selkeyttää.

Työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa mainitaan esimerkkeinä työskentely perheessä ja kirkolliset toimitukset. Direktiivin suomenkielisen käännöksen mukaan poikkeus koskee ”työskentelyä perheessä”. Ruotsinkielisessä versiossa on ”anställda i familjeföretag”, englanninkielisessä ”family workers” ja saksankielisessä ”Arbeitskräfte, die Familienangöride”. Direktiivin eri kieliversiot poikkeavat siten toisistaan.[12]

[9]Komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto, s. 46.
[10]C 428/09 Isére, 48.
[11]OTT, professori Niklas Bruunun lausunto Tradenmiliitto ry:lle 3.4.2018.
[12]Ks. julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus 9.3.2006, C-484/04 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ison-Britannian

Työehdot-osasto/Lehto 12.11.2018

Oikeuskäytäntöä ei ole, mutta työaikadirektiivin mukaista ei voine olla se, että omistajan perheenjäseniin ei perheyrityksessä sovelleta työaikalakia, jos muihin samassa asemassa oleviin työntekijöihin lakia on sovellettava. Kirkollisten toimitusten osalta viittaan SAK:n aikaisempaan asiantuntijalausuntoon. Myös soveltaminen perheenjäseniin ja kirkollisiin toimituksiin olisi syytä kirjoittaa uudestaan.

Lisätiedot lakimies Anu-Tuija Lehto
puh. 040 778 1080
anu-tuija.lehto@sak.fi

ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, 62–64 kohdat, jossa Kokott totesi, että ”työaikadirektiivin eri säännösten sanamuodossa on huomattavaa epäyhtenäisyyttä sekä eri kielitoisintojen välillä että yksittäisten kielitoisintojen sisällä”.