Työehdot-osasto/Lehto

21.11.2018

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. Tämä 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

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

[5]Tulkitseva tiedonanto tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2003/88/EY. Euroopan unionin virallinen lehti C 165/01. 24.5.2017, s. 12 ja siinä mainitut tapaukset. (Myöhemmin komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto)

[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.

säännöksiä koskevia poikkeuksia varten. Komission mukaan vaikuttaa 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 lakiesityksen 2 §:n 1 momentti vastaa perustelujen mukaan työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohtaa. Työaikadirektiivin 17 artiklan 1 kohdan luettelo on avoin päinvastoin kuin työaikalaissa, jossa ehdotetaan säädettäväksi suljettu luettelo niistä töistä, jotka jäisivät lain ulkopuolelle.

SAK:n mielestä avoin esimerkkiluettelo on 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. Ratkaisevana perusteena säännöksen mukaan pitää olla, että työaikaa ei määritellä ennalta eikä työajan käyttöä valvota, minkä vuoksi työntekijä voi itse päättää työajastaan. Esimerkkiluettelossa voisivat olla hallituksen esityksessä olevat 2 §:n 1 momentin 1 - 3 sekä 5 ja 6 kohta. Luettelon 4 kohta on syytä poistaa epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Kohta on myös tarpeeton, jos luettelo on avoin. Lisäksi on syytä todeta, että lähtökohtaisesti työaikalakia sovelletaan asiantuntijatyöhön ja että vain poikkeuksellisesti asiantuntijatyö voi jäädä työaikalain takaaman työaikasuojelun ulkopuolelle. Myös säännöksen suhdetta joustotyöaikaan olisi syytä selkeyttää.

Lakiesityksen 2 §:n 1 momentin 2 kohta (kirkolliset toimitukset ja tehtävät) ja 3 kohta (työnantajan perheenjäsenet) olisi syytä kirjoittaa uudestaan siten kuin olemme aikaisemin lausuneet.

Lakiesityksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa on lueteltu alat ja työtehtävät, joissa lakia ei sovellettaisi, jos valtakunnallisella työehtosopimuksella on 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 ole perusteltu, miksi 2 §:n 3 ja 4 momentissa luetellut alat ja työt ovat niitä, jotka voisivat jäädä työaikalain ulkopuolelle. SAK:n mielestä 4 momentin tarpeellisuutta on syytä arvioida uudelleen tai ainakin selventää, mitä toimintoja luettelossa tarkoitetaan. Sen sijaan 3 momentissa luetellut alat ja työt voivat jäädä työaikalain ulkopuolelle esitetyssä edellytetyin perustein.

[9]Komission työaikadirektiiviä koskeva tiedonanto, s. 46.
[10]C-428/09 Isére, kohta 48.

21.11.2018

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