

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1354-99 (ään. 5-1)

PL 32

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

28.1.1999

8/1998

Lausunnonpyytäjä:

Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto

Asia:

Työaikalain (605/1996) soveltaminen helikopterilentäjien työhön sekä eräiden työaikajärjestelyjen työaikalain mukaisuudesta.

Työnantaja:

X Oy

Lausuntopyyntö

Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto on pyytänyt työneuvoston lausuntoa siitä, onko työaikalakia (605/1996) sovellettava helikopterilentäjien työhön.

Lausuntopyynnön liitteenä on X Oy:n työsuojelupiirille osoittama lausuntopyyntö. X Oy pyytää työsuojelupiirin lausuntoa helikopterilentäjien työvuorottelua ja työaikoja koskevassa asiassa. X Oy on selvittänyt, että voimassa olevan järjestelmän mukaan päivystys on 24 tunnin jaksossa, ja jaksoa seuraa tietty määrä vapaavuorokausia. Päivystyksessä on 3 minuutin lähtövalmius ja vaatimus 6 tunnin levosta vuorokaudessa. Työaika alkaa kello 09.00 ja päättyy seuraavana päivänä kello 09.00. Vuorokaudessa syntyvä lepoaika on noin puolitoista tuntia ja se jakautuu yleensä 4-5 lentoon. X Oy ilmoittaa, että sen tavoitteena on "optimoida henkilökunnan käyttö siten, että jatkuva päivystys voitaisiin ylläpitää jatkossakin mahdollisimman pienellä henkilökuntamäärällä, mahdollisesti erikoisolosuhteet huomioiden jopa erivapauksin".

Lausuntopyynnön liitteenä on selvitys Ilmailulaitoksen hyväksymä voimassa olevan ohjaajien päivystysvuorottelu. Sen mukaan

"...toimivat ohjaajat, jotka ovat hyväksytyt toimimaan päätoimisesti tehtävässään, päivystävät yhden vuorokauden jaksoissa kerrallaan. Kiinteä vakiovuorottelujärjestelmä muodostuu kuuden vuorokauden mittaisista jaksoista, joiden aikana yksittäinen ohjaaja päivystää joka toisen vuorokauden ja on vapaalla näiden välisenä aikana. Sitä kuuden vuorokauden jaksoa, jonka aikana ohjaaja päivystää kolme vuorokautta, seuraa kuuden vuorokauden vapaajakso, jonka aikana ohjaaja on vapaa tehtävästään. Mikäli järjestelystä poiketaan sairaus- tai lomajärjestelyjen takia, on se tapahduttava lentotoiminnanjohtajan ja/tai ryhmäpäällikön toimeksiannosta vastaavan ilmailualueen päällikön suostumuksella".

Päivystysvuorokauden aikainen lepoaika

Ohjaajan on pyrittävä käyttämään lentotehtävien välinen aika siten, että vireystila säilyy mahdollisimman korkeana. Mikäli päivystysvuorokauden aikana yhtäjaksoisesti yli kolmen tunnin pituisista jaksoista, jolloin yksikkö ei ole tehtävässä, ei yhteenlaskettuna muodostu vähintään kahdeksan tunnin lepoaikaa, on käytettävä sijaisohjaajaa kunnes em. aika täyttyy."

Työsuojelutoimisto on liittänyt lausuntopyyntöönsä Ilmailulaitoksen asiaan antaman selvityksen. Tässä selvityksessään Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto katsoo, että lausuntopyyntöissä tarkoitettussa tapauksessa on sovellettava ainoastaan lentoturvallisuushallinnon ilmailuasetuksen (525/119968) nojalla antamaan ilmailumääräystä OPS M 3-2. Ilmailumääräys perustuu Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 6 osan III alaosan II kohdan 7.6 standardille. Työaikalaki ei siten Ilmailulaitoksen mukaan tulisi lainkaan sovellettavaksi tapaukseen. Työsuojelutoimiston näkemyksen mukaan ilmailumääräys mahdollistaa työaikalain kanssa ristiriidassa olevat työaikajärjestelyt, joiden puitteissa työajan enimmäismääriä koskevien säännösten noudattamista ei voida seurata. Samoin työaikalain säännösten mukaiset enimmäistyöajat voivat ylittyä.

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto on todennut selvityksessään lisäksi seuraavaa. Ilmailu on erityisala, jota koskee erittäin runsas oma säännöstönsä. Suuri osa tästä säännöstöstä pohjautuu kansainväliseen ilmailua koskevaan sääntelyyn. Tämä kansainvälinen ja myös kansallinen sääntely ovat lähteneet liikkeelle lentoturvallisuuden korostamisen näkökulmasta. Ilmailun alalla on tavallista, että yleislainsäädännön ohella tai sen sijasta ilmailua koskevat omat erityissäännökset. Nykyisin lentoturvallisuushallinnon varsin laajat valtuudet antaa eri asioita koskevia ilmailumääräyksiä perustuvat ilmailulakiin (281/1995). Aiemmin valtuussäännökset olivat lähinnä ilmailuasetuksessa (525/1968). Tämän asetuksen nojalla annettiin 13.2.1992 ilmailumääräys OPS M3-2. Ilmailumääräyksessä säädetään ilmailualueen ohjaamomiehistön lento- ja työaikarajoituksista. Tämä ilmailumääräys on edelleen voimassa ilmailuasetuksen (118/1996) 3 §:n nojalla.

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto katsoo, että ilmailualueen ohjaamomiehistöön on sovellettava sitä koskevaa ilmailumääräyksen OPS M3-2 muodossa erikseen annettua sääntelyä.

Tätä kantaa Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto perustelee työaikalain (605/1996) 2 §:n 1 momentin 9 kohdalla. Säännöksen mukaanhan työaikalakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta on erikseen säädetty. Lentoturvallisuushallinto katsoo, että säännöksessä ei edellytetä laintasoista sääntelyä.

Lentoturvallisuushallinto toteaa, että voitaisiin ajatella, että työaikalainsäädäntöä sovellettaisiin siltä osin kuin ilmailumääräyksessä ei ole annettu jotakin tiettyä määräystä. Tällaisten säännösten ala on kuitenkin kapea, sillä ilmailumääräyksellä on katettu kaikki ne osa-alueet, jotka työaikalakia tarkasteltaessa tulisivat periaatteessa ohjaamomiehistön osalta kyseeseen, kuten työ- ja lepoaikasäännökset, kirjanpitovelvollisuus jne. Kyseeseen voisivat tulla muutamat määritelmät, kuten varallaoloaika. Lentoturvallisuushallinto korostaa sitä, että ilmailumääräyksessä ei ole rajoitettu ainoastaan työaikaa vaan erityisesti myös lentoaikaa. Määräyksen takana ei ole ainoastaan työntekijän suojelua koskevat näkökohdat, vaan myös lentoturvallisuusnäkökohdat. Määräyksellä on erityinen rakenne, joka omalta osaltaan sulkee pois yleisen säännösten soveltavuuden. Lentoturvallisuushallinto toteaa, että työsuojeluviranomaisten valvonta- ja poikkeuslupakompetenssi on sidottu työaikalain soveltamiseen. Ilmailumääräyksen kohdassa 3.5 säädetään poikkeuslupaviranomaisesta. Tämän perusteella Ilmailulaitos, käytännössä Ilmailulaitoksen viranomaisosa lentoturvallisuushallinto, voi erityisistä syistä hyväksyä ansiolentoyrityksen lentotoimintakäsikirjassa ilmailumääräyksestä poikkeavia lento- ja työaikarajoituksia. Määräysten noudattamista valvoo lentoturvallisuushallinto. Lentoturvallisuushallinto on toimivaltansa nojalla käsitellyt X Oy:n aikaisemmat työ- ja lentoaikajärjestelyt, kuten yhtiön lentotoimintakäsikirjasta ilmenee.

Lentoturvallisuushallinto katsoo, että X Oy:n lausuntopyyntö kuuluu lentoturvallisuushallinnon toimivaltaan. Asian ratkaisemisessa tulee kansallisen että Suomea velvoittavien kansainvälisten säännösten perusteella soveltaa ainoastaan ilmailumääräystä OPS M3-2. Asia tulisi siirtää työsuojelupiiristä hallintomenettelylain 8 §:n mukaan lentoturvallisuushallinnon käsiteltäväksi.

Lausuntopyynnön tarkennus

Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto on myöhemmin työneuvoston pyynnöstä tarkentanut lausuntopyyntöään ja ilmoittanut pyytävänsä lausuntoa ensiksikin siitä, sovelletaanko X Oy:n helikopterilentäjien työhön työaikalakia (605/1996). Työsuojelutoimisto pyytää tässä yhteydessä työneuvostoa ottamaan huomioon Ilmailulaitoksen lausunnossaan esittämät näkemykset. Toiseksi, jos työneuvosto päätyy soveltamaan tapaukseen työaikalakia, työsuojelutoimisto pyytää työneuvoston tulkintaa siitä, onko X Oy:n työaikalajärjestely, joka on esitetty lausuntopyynnössä, työaikalain mukainen.

Työneuvoston hankkima lisäselvitys

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto

Työneuvosto on varannut Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnolle mahdollisuuden antaa lisäselvitystä asiassa. Lentoturvallisuushallinnon käsityksen mukaan olisi käytännössä mahdotonta, että kaksi eri viranomaista voisivat olla toimivaltaisia käsittelemään ilmailijoiden työaika-asioita. Käytännössä on myös mahdotonta, että ilmailijoiden työaika-asioihin voitaisiin soveltaa kahta toisistaan poikkeavaa säännöstöä. Lentoturvallisuushallinto toteaa, että Suomi on liittynyt asetuksella 11/1949 kansainväliseen siviili-ilmailun yleissopimukseen (ns. Chicagon sopimus). Sopimuksen 37 artiklan mukaan sopimusjärjestelmän olennaisena osana ovat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n hyväksymät kansainväliset standardit ja suositetut menetelmät. Tärkeimpiä näistä ovat yleissopimuksen liitteiksi (Annex) kutsutut standardit. Nämä standardit ovat sitovia, ellei jäsenvaltio ole yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti ilmoittanut poikkeavansa niistä. Chicagon sopimuksen liitteen 6 osassa II kappaleessa 7 vaaditaan ilmailualuksen operaattorin jäsenvaltiota laatimaan säännökset, joilla rajoitetaan ilmailualuksen ohjaamomiehistöön lentoaikaa (flight time) ja työaikaa (flight duty period). Lisäosassa C asiasta on tarkemmat määräykset. Lentoturvallisuushallinto katsoo olevansa ainoa toimivaltainen viranomainen käsittelemään lentäjien työaikoja koskevia asioita ja pyytää, että X Oy:n hakemus siirrettäisiin sen käsiteltäväksi.

Lisäksi Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto on ilmoittanut, että ansiolentoyrityksen on laadittava ja otettava toiminnassaan käyttöön lentotoimintakäsikirja. Lentotoimintakäsikirjan hyväksyy Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinto. Jos yrityksen toiminnassa on tarvetta poiketa joistakin ilmailumääräyksistä, on yrityksen haettava ja saatava ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnolta kirjallinen poikkeuslupa (OPS M3-8, kohta 2.4). X Oy:n lentotoimintakäsikirjan kohdassa 3.6.17.10 on kyse MediHelin ohjaajien päivystysvuorottelusta ja se on poikkeus ilma-aluksen ohjaamomiehistöön lento- ja työaikarajoituksia koskevasta ilmailumääräyksestä OPS M3-2 sekä lentotoiminta käsikirjan muista työaikaa koskevista säännöksistä. Lentotoimintakäsikirjan muita kohtia sovelletaan soveltuvin osin MediHelin ohjaajiin.

Kiinteä vakiovuorottelujärjestelmä (lentotoimintakäsikirja 3.6.17.10) muodostuu kuuden vuorokauden mittaisista jaksoista, joiden aikana yksittäinen ohjaaja päivystää joka toisen vuorokauden ja on vapaalla näiden välisen ajan. Kuuden vuorokauden jaksoa, jonka aikana ohjaaja päivystää kolme vuorokautta, seuraa kuuden vuorokauden vapaajakso. Säännöstä erityisestä tasoittumisjaksosta ei ole, vaan kuuden vuorokauden jaksotusta sovelletaan jatkuvasti.

X Oy

X Oy:n selvityksestä ilmenee, että lausuntopyyntöissä tarkoitettu asiasta ei ole varsinaisesti riitaa X Oy:n ja Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnon kesken. Työaikalakia on pyritty ilmailumääräysten avulla toissijaisesti noudattamaan soveltuvin osin huolehtimalla siitä, ettei lentäjien maksimityöaikoja ylitetä. X Oy vain haluaa selvittää, miten lausuntopyyntöissä tarkoitettua asiaa on tarkasteltava.

Lentotoimintakäsikirja, johon MediHelin toiminnan päivystysvuorottelu sisältyy, on hyväksytty Ilmailulaitoksella. Lentotoimintakäsikirja koskee soveltuvin osin kaikkea X Oy:n lentotoimintaa. Lentotoimintakäsikirja, jossa on määräykset ohjaajien päivystysvuorottelusta, on siis laadittu yhteistoiminnassa lentoturvallisuushallinnon kanssa. Jos lentotoimintakäsikirjaa ei olisi, löytyisivät määräykset ilmailumääräyksestä.

Puhelimitse tiedusteltaessa X Oy on ilmoittanut, että MediHeli-koneessa on ohjaajan lisäksi mukana lääkäri ja lentoavustaja. Lääkäri ja lentoavustaja eivät ole X Oy:n palveluksessa. Koneessa liikkuvalla kokoonpanolla on kuitenkin sama lähtövalmius ja he viettävät päivystysajan samoissa tiloissa.

Katselmus

Työneuvoston sihteeri on suorittanut 15.12.1998 katselmuksen X Oy:ssä työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain 11 §:n perusteella. Katselmuksesta on laadittu erillinen pöytäkirja, joka on liitetty asiakirjavihkoon.

Asiakirjoista saatava muu selvitys

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen 37 artiklan mukaan sopimusvaltio sitoutuu yhteistyöhön suurimman mahdollisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kaikissa ilma-alueissa, henkilöstössä, lentoreittejä ja maapalvelua koskeissa säännöksissä ja standardeissa, menettelytavoissa ja järjestelyissä, joissa tällainen yhdenmukaisuus helpottaa ja edistää ilmailua. Tässä tarkoituksessa Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön tulee hyväksyä ja tarvittaessa muuttaa muun muassa lentosääntöjä ja lennonjohtomenetelmiä koskevia kansainvälisiä standardeja, suositettuja menetelmiä ja menettelytapoja. Sopimuksen 38 artiklan mukaan valtio, joka ei muun muassa noudata kansainvälistä standardia tai menettelytapaa tai saattaa, on velvollinen heti ilmoittamaan asiasta kansainväliselle siviili-ilmailujärjestölle.

Lentoturvallisuushallinto on toimittanut työneuvostolle asiakirjoissaan viittaaman yleissopimuksen liitteen 6 (International standards and recommended practices Operation of aircraft, annex 6 to

the convention on International Civil Aviation, part III International operations-helicopters, third edition of part III, July 1995, International Civil Aviation Organization). Muun muassa liitteen osassa II kappaleessa 7.6 todetaan: "The State of the Operator shall establish regulations specifying the limitations applicable to the flight time and flight duty periods for flight crew members. These regulations shall also make provisions for adequate rest periods and shall be such as to ensure that fatigue occurring either in a flight or successive flights or accumulated over a period of time due to these and other tasks, does not endanger the safety of a flight."

Muu selvitys

Kumotun ilmailulain 75 §:n mukaan tarkemmat säännökset lain soveltamisesta annettiin asetuksella. Kumotun ilmailuasetuksen (525/119968) 63 §:n mukaan:

(Ministeriö) antaa, ottaen huomioon mitä ilmailulain 27 §:ssä on säädetty, tarkemmat määräykset työajasta ja työolosuhteista ilma-aluksessa, milloin lentoturvallisuussyistä niin on tarpeen, sekä siitä, mitä ilma-aluksessa tehtävää suorittavan on alkoholin ja muun huumausaineen käytön kohdalla noudatettava.

Tämän kumotun asetuksen perusteella annettuja säännöksiä ja määräyksiä on edelleen noudatettava ilmailuasetuksen 118/1996 3 §:n 2 momentin nojalla.

Kumotussa ilmailuasetuksessa viitatus ilmailulain 27 §:n 2 momentin mukaan: Henkilö, jolla on lentoturvallisuuteen vaikuttava tehtävä ilma-aluksessa, älköön hoitako tehtävänsä, jos hän sairauden tai väsymyksen johdosta tai muusta sellaisesta syystä ei voi sitä hoitaa vaarantamatta lentoturvallisuutta.

Samanlainen, joskin sanamuodoltaan muokkailtu säännös on myös voimassaolevassa ilmailulaissa. Sen 38 §:n 2 momentin mukaan: "(l)lentoturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää ilma-aluksessa ei saa hoitaa myöskään henkilö, joka sairauden tai väsymyksen johdosta tai muusta sellaisesta syystä ei voi tehtävää hoitaa vaarantamatta lentoturvallisuutta." Ilmailulaissa 38 § on otsikoitu "huumaavat aineet ja lentokuntoisuuden heikkeneminen". Säännöstä ei ole hallituksen esityksessä 294/1994 perusteltu muutoin kuin toteamalla, että pykälässä säilytettäisiin voimassa olevan lain 27 §:n mukainen kielto suorittaa lentoturvallisuuteen vaikuttavaa tehtävää joko alkoholin tai muun huumaavan aineen vaikutuksen alaisena tai jos tehtävää ei sairauden tai väsymyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi voi hoitaa vaarantamatta lentoturvallisuutta.

Hallituksen esityksessä 294/1994 ilmailulaiksi todetaan, että keskeiset ilmailua, lentoturvallisuutta, lupia ja niin edelleen koskevat säännökset voitaisiin siirtää asetuksesta lakiin. Asetuksen tasoisesta sääntelystä luovuttaisiin lähes kokonaan ja kolmiportaisen järjestelmän (laki, asetus, ilmailumääräys) sijasta normiston rungon muodostaisivat laki ja ilmailumääräykset. Hallituksen esityksessä todetaan, että ilmailumääräykset ovat luonteeltaan teknis-operatiivisia ja ne voidaan ryhmitellä lentopaikkoja ja maalaitteita koskeviin, ilma-aluksia ja ilmailuvälineitä koskeviin,

lentotoimintaa koskeviin, ilmailulupakirjoja koskeviin sekä koulutustoimintaa koskeviin määräyksiin. Vuonna 1994 voimassa olevia ilmailumääräyksiä oli n. 200.

Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että esityksellä pyritään madaltamaan säädöshierarkiaa. Laintasoinen sääntely saatetaan varsin kattavaksi ja toisaalta "ilmailun käytännön toimintaan liittyvät teknis-operatiiviset ja muut lentoturvallisuutta koskevat normit voidaan antaa joustavasti ilmailuviranomaisen ilmailumääräyksillä."

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

Työneuvosto toteaa edellä selvitetyn perusteella äänestyksen (5-1) jälkeen lausuntonaan seuraavan.

Työneuvoston toimivalta

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (608/1946) 1 ja 9 §:n sekä työaikalain 3 §:n mukaan työneuvoston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluu lausuntojen antaminen työaikalain soveltamisesta ja tulkinnasta. Lausuntoa voivat pyytää muun muassa työsuojelupiirien työsuojelutoimistot. Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston pyynnöstä työneuvoston on siis annettava pyydetty lausunto siitä, onko X Oy:n helikopterilentäjien työhön sovellettava työaikalakia sekä myönteisessä tapauksessa siitä, onko X Oy:n lausuntopyynnössä tarkoitettu työaikajärjestely työaikalain mukainen.

Ilmailulain tai sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten ja määräysten - tässä tapauksessa ilmailumääräyksen - tulkinta ja soveltamista koskevat asiat eivät sitä vastoin kuulu työneuvoston toimivaltaan; eikä näin ollen kysymys siitäkään, onko lausuntopyynnössä tarkoitettu ilmailumääräys annettu oikeassa järjestyksessä. Työneuvosto ei kuitenkaan voi ottaa kantaa työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdan säännökseen tarkastelematta esikysymyksenä käsillä olevaa ilmailumääräystä; sen normihierarkista asemaa juuri mainitun työaikalain säännöksen kannalta sekä sen tarkoitusta.

Helikopterilentäjien työajan sääntely

Yleislakina työaikalakia on sovellettava kaikissa työ- ja julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa tehtyyn työhön, ellei joitakin töitä ole nimenomaisin säännöksin vapautettu työaikalain soveltamispiiristä. Työaikalain 2 §:ssä on säännökset töistä, joihin ei sovelleta työaikalakia. Tämän säännöksen 1 momentin 9 kohdan mukaan työaikalakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta on säädetty erikseen tai joka jonkin muun työaikaa koskevan lain soveltamisalaan kuuluvana on siinä vapautettu työajan rajoituksista. Vastaavanlainen säännös oli jo vuoden 1946 työaikalaisissa (1 §:n 2 momentin 11 kohta). Kummankin mainitun lainkohdan valmisteluasiakirjoista käy selvästi ilmi, että niissä on tarkoitettu lain tasoista työajan sääntelyä työntekijäin suojelutarkoituksessa (esim. Km. 1941:5, s. 11-12, HE 23/1946 sekä HE 34/1996, s. 37).

Lausuntopyynnössä tarkoitettu ilmailumääräys OPS M3-2 ei ole lain tasoinen säädös, eikä se edes näytä perustuvan suoraan ilmailulain säännöksiin. Ottamatta kantaa viimeksi sanottuun enemmän, voidaan jo edellä lausutun perusteella todeta, että juuri mainittu ilmailumääräys ei

työneuvoston käsityksen mukaan ole työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu erityislaki.

Ilmailumääräyksessä OPS M3-2 on määräyksiä muun ohessa ilma-aluksen ohjaamomiehistön lentoajoista ja "työajoista" sekä niiden enimmäispituuksista samoin kuin määräyksiä lepoajoista. Työaikalain kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että ilmailulaista, ilmailumääräyksestä OPS M3-2 sekä Kansainvälisen siviili- ja ilmailun yleissopimuksesta ja sen liitteistä käy työneuvoston käsityksen mukaan epäilyksittä ilmi, että lausuntopyyntöissä tarkoitettulla ilmailumääräyksellä on pyritty varmistamaan lentoturvallisuus. Tähän tavoitteeseen on pyritty muun ohessa rajoittamalla ohjaamomiehistön lentoaikaa (flight time) varsin olennaisesti ja "työaikaa" (flight duty period) sekä säätämällä vähimmäislepoajoista, siis turvaamalla ohjaamomiehistölle lentoturvallisuuden kannalta riittävän hyvä vireystila.

Työaikalain ensisijaisena ja keskeisimpänä tavoitteena on työntekijän suojaaminen sinänsä. Ilmailumääräyksen OPS M3-2 ja työaikalain toistaan poikkeavien ensisijaisten tavoitteidenkin perusteella on työneuvoston käsityksen mukaan katsottava, että ilmailumääräystä ei voida pitää työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuna erityissäädöksenä, joka syrjäyttäisi työaikalain. Tätä tulkintaa tukee olennaisesti myös se, että ilmailumääräyksessä ei ole määräyksiä siinä tarkoitettuna "työajan" ylittämistä, ylityksen enimmäismäärästä, ylittämistä maksettavista palkoista, sunnuntaityökorvauksista jne.

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto katsoo lausuntonaan, että ohjaamomiehistön työhön on sovellettava työaikalakia. Työneuvoston käsityksen mukaan ohjaamomiehistön työn järjestelyssä on otettava huomioon rinnan työaikalain säännösten kanssa myös ilmailumääräyksen OPS M3-2 määräykset: (jos ne ilmailulain kannalta on annettu asianmukaisesti) heidän työaikansa on järjestettävä ensisijaisesti työaikalain mukaisesti, mutta jos ilmailumääräyksessä lentoturvallisuuden vuoksi edellytetään työaikalaisissa säädettyjä lyhyempiä työrupeamia, pidempiä lepotaukoja tai vapaa-aikajaksoja, on näiltä osin noudatettava ilmailumääräystä.

Päivystysvuorottelu

Asiakirjoista sekä työneuvoston sihteerin toimittamasta katselmuksesta selviää, että ohjaamomiehistö päivystää heille varatuissa päivystystiloissa yleensä 24 tuntia kerrallaan kolme kertaa kuuden vuorokauden jaksoissa kolmen minuutin valmiudessa. Päivystystiloissa lentäjällä on käytettävissä oma huone. Lepoaika on mainitun 24 tunnin päivystysjakson aikana on kuusi tuntia. Päivystyksen aikana on yleensä 4-5 lentoa, joiden yhteenlaskettu kesto-aika on esitetyn selvityksen mukaan tunnista puoleentoista tuntia.

Työaikalain 6 §:n 1 momentissa yleissäännön mukaan työntekijän säännöllinen työaika on enintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa ja 40 tuntia viikossa. Tämän lainkohdan 2 momentin mukaan viikoittainen säännöllinen työaika saadaan järjestää keskimääräiseksi. Vuorokautisen

säännöllisen työajan tulee kuitenkin olla enintään kahdeksan tuntia. Lain 7 §:ssä tarkoitetussa jaksotyössä ei ole rajoitettu sen paremmin vuorokautista kuin viikoittaistakaan säännöllistä työaika. Työaikalain 29 §:n säännökset vuorokausilevosta rajoittavat kuitenkin työaikajärjestelyjä myös jaksotyössä. Lausuntopyyntöissä tarkoitetun ohjaamomiehistön työaika ei perustu työaikalain 9 §:ssä tarkoitettuun työehtosopimukseen.

Tarvitsematta tässä yhteydessä ottaa edellä esitettyä yksityiskohtaisemmin kantaa työaikalain säännöksiin säännöllisen työajan järjestelyistä, työhön käytetyn ajan lukemisesta työaikaan tai varallaolosta, työneuvosto katsoo lausuntonaan, että lausuntopyyntöissä tarkoitettu työhön käytettävän ajan järjestely ei ole työaikalain 6 tai 7 §:n säännösten mukainen.

X Oy:n työaikajärjestely on eräissä pelastuslaitoksissa noudatettavan, nk. vuorokausirytmitykseen perustuvan työaikajärjestelyn kaltainen. Pelastuslaitosten juuri mainitut työaikajärjestelyt perustuvat työaikalain 14 §:ssä tarkoitettuihin työsuojelupiirien työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostojen myöntämiin poikkeuslupiin. Tällaista poikkeuslupaa voi hakea myös X Oy. Työaikalain 14 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä poikkeuslupajaosto voi myöntää tällaisen poikkeusluvan. Poikkeuslupajaoston päätöksestä voi valittaa työneuvostoon niin kuin siitä on säädetty erikseen.

Päätös perustui puheenjohtaja Tiitisen ja jäsenten Virtanen, Kallio, Rusanen ja Skippari mielipiteeseen.

Sovelletut lainkohdat

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annettu laki (608/1946) 1 ja 9 §.

Työaikalaki (605/1996) 2, 3, 6, 7, 14 §.

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Esittelijä Paanetoja esitti eriävän mielipiteensä, johon lakimiesjäsen Saloheimo yhtyi. Eriävä mielipide on seuraavan sisältöinen. Kertoelmaosa ja se lausunnon osa, joka on otsikoitu "päivystysvuorottelu", ovat samat kuin edellä selvitetystä työneuvoston enemmistön kannassa.

Työneuvoston toimivalta

Työneuvosto toimii erityisviranomaisena käsitellen muun muassa työaikaa koskevia lausuntopyyntöjä (laki työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 1 § ja 9 §). Lausunnonpyytäjänä voi olla työsuojelupiirin työsuojelutoimisto. Työneuvostolla on yksinomainen oikeus toimivaltaansa kuuluvien työlakien soveltamis- ja tulkintalausuntojen antamiseen. Tämän tyyppistä lausunnonanto-oikeutta ei ole muilla viranomaisilla. Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto on pannut asian vireille oikeassa viranomaisessa. Työneuvosto on siten oikeutettu käsittelemään Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimiston lausuntopyynnön.

Ilmailun työaikasäännökset

Työaikalain (605/1996) 1 §:n soveltamisalasäännös on sisällöltään laaja. Poikkeukset lain soveltamisalasta on säädetty 2 §:ssä. Työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan työaikalakia ei sovelleta työhön, jossa noudatettavasta työajasta on säädetty erikseen tai joka jonkin muun työaikaa koskevan lain soveltamisalaan kuuluvana on siinä vapautettu työajan rajoituksista. Samantyyppinen säännös oli jo vuoden 1946 työaikalaisissa (1 § 2 mom. 11 kohta). Säännöstä ei perustella hallituksen esityksessä 23/1946 muutoin kuin toteamalla, että säännöstelyn ulkopuolelle olisi jätettävä kauppaliikkeitä ja toimistot sekä alukset, joiden työntekijäin työajasta on olemassa erityiset lait. Vuoden 1946 työaikalakiin liittyvässä komiteanmietinnössä 5:1941 todetaan, että liikkeitä, laitokset ja yritykset, jotka ovat jonkin muun työaikaa säännöstelevän lain kuin kahdeksan tunnin työaikalain tai teollisuustyöasetuksen alaisia, jäisivät edelleenkin omien erikoislakiensa alaisiksi (s. 11-12). Voimassa olevan työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohtaa perusteltiin hallituksen esityksessä 34:1996 (s. 37) toteamalla, että säännös vastaisi kumotun työaikalain 1 §:n 2 momentin 11 kohtaa.

Esimerkkeinä laeista, joita 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetaan, on hallituksen esityksessä mainittu kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annettu laki sekä puolustuslaitoksen virkamiesten työajasta annettu laki. Ottaen huomioon sekä vuoden 1996 että vuoden 1946 työaikalain perustelut on työneuvoston mielestä työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu sääntelyä, jossa työajasta tai vähintään työaika-suojelun perusteista on säädetty lain tasolla.

Ilmailumääräyksessä OPS M3-2 on kahden tyyppisiä säännöksiä. Osa säännöksistä koskee varsinaisen työaika-suojelun ulkopuolelle jääviä asioita, kuten lentoaikoja. Työneuvoston toimivaltaan ei kuulu kannanotot tällaisiin säännöksiin eikä tässä työneuvoston lausunnossa oteta siten kantaa muiden kuin työaika-suojelun alaan kuuluvien säännösten sovellettavuuteen. Toisaalta osa ilmailumääräyksen säännöksistä koskee miehistön jäsenten yksilöllistä työ- ja lepoaikaa. Nämä säännökset on annettu lentoturvallisuuden edistämiseksi. Asiallisen sisältönsä puolesta näiden säännösten voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan työaika-suojelun piiriin. Tähän asiaan ei vaikuta esimerkiksi se, että määräyksen 2.2 kohdan mukaan työajan käsite joiltakin osin poikkeaa siitä, mitä työaikalaisissa on säädetty.

Työneuvoston mielestä on ymmärrettävää ja oikeuspoliittisesti hyväksyttävää, että lentoturvallisuuden vuoksi annetaan työaikaa koskevia erityissäännöksiä, jotka poikkeavat yleisestä työaikalaisesta ja jotka ovat sisällöltään jopa tiukempia kuin työaikalain työaika-rajoitukset. Myös tällaisten säännösten soveltaminen työaikalain sijasta edellyttää kuitenkin sitä, että ne on saatettu voimaan työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Vuoden 1968 ilmailulaissa ei ollut nimenomaisia työaikaa koskevia säännöksiä eikä myöskään yksilöityä valtuutusta säätää työajasta asetuksella. Kumotun ilmailulain 75 §:ssä annettiin vain tavanomainen yleinen valtuutus tarkempien, lain soveltamista koskevien säännösten antamiseen asetuksella. Myöskään kumotussa ilmailuasetuksessa ei ollut säännöksiä työajasta. Sen sijaan asetuksen 63 §:ssä siirrettiin ministeriölle valta antaa tarkempia määräyksiä muun muassa työajasta ja työoloista ilma-aluksessa. Ministeriön tilalle on myöhemmin norminantajaksi tullut ilmailulaitos (L 1123/1990). Näin yksityisiä työnantajia ja työntekijöitä koskevat työaika-rajoitukset on vahvistanut valtion liikelaitos. Lausuntopyynnössä tarkoitettussa tapauksessa X Oy:n lentotoimintakäsikirjaan sisältyvät työaika-järjestelyt on hyväksytty ilmailumääräyksen nojalla poikkeuksena ilmailumääräyksestä.

Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista ilmenevän periaatteen mukaan asetuksella annettuja tai vielä alemmanasteisia säännöksiä ei saa soveltaa, jos nämä säännökset ovat ristiriidassa ylempinasteisen säädöksen kanssa. Tällaiseksi ristiriidaksi on oikeuskäytännössä katsottu se, jos laintasoisesti säädettävästä asiasta on annettu täytäntöönpanosäännöksiä asetuksella, ja asetuksenantaja on siirtänyt edelleen säädösvaltaa alemmalle viranomaiselle, jonka nojalla tämä viranomainen on saattanut voimaan aineellisoikeudellista sääntelyä (ks. tältä osin KHO 1978 I 59). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on suhtauduttu pidättyvästi delegoidun lainsäädäntövallan edelleen siirtämiseen (PeVL 23/1994 ja 26/1994 vp.). Muiden kuin pelkästään teknisluonteisten täytäntöönpanoa tarkoittavien alemmanasteisten säännösten antaminen ylipäänsä edellyttää, että laissa on asiasta riittävän täsmällinen valtuutussäännös (PeVL 19/1994 ja 20/1997 vp.)

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto katsoo, etteivät ilmailumääräyksen säädöstaso ja antamisjärjestys vastaa sitä, mitä työaikalain 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa edellytetään, jotta työajasta voitaisiin katsoa säädetyn erikseen. Sama koskee ilmailumääräyksestä myönnettyjä, työajan järjestämistä koskevia poikkeuksia. Lausuntopyynnössä tarkoitettujen helikopterilentäjien

työhön on siten sovellettava työneuvoston käsityksen mukaan työaikalakia (605/1996). Sen kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevat alemmanasteiset, työaikaa koskevat määräykset on jätettävä huomiotta.