

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1356-99 (ään. 6-1-1)

PL 32

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

25.3.1999

14/1998

Lausunnonpyytäjä: AKAVA ry

Asia: Työaikalain (565/1996) viikoittaista vapaa-aikaa koskevien säännösten tulkinta

## Lausuntopyyntö

AKAVA ry on pyytänyt työneuvoston lausuntoa työaikalain (605/1996) 31 ja 32 §:ssä säädetyn viikoittaisen vapaa-ajan järjestämisestä ja viikoittaisesta vapaa-ajasta poikkeamisesta.

Uuden työaikalain voimaantuloa myötä työaikalaki soveltui eräisiin sellaisiin akavalaisiin työntekijöihin, virkamiehiin ja viranhaltijoihin, jotka aikaisemman työaikalain voimassa ollessa jäivät soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän johdosta lain soveltamisessa on ilmennyt ongelmia. Näihin ongelmiin ei lain perusteluista löydä yksiselitteistä vastausta. Ongelmat liittyvät lähinnä lääkäripäivystyksen järjestämiseen sairaalassa.

Asianomaisiin virka- ja työehtosopimukseen sisältyvät määräykset työpaikkapäivystyksen ja vapaamuotoisen päivystyksen palkkauksesta. Näiden sopimusmääräysten tulkinnasta ei ole erimielisyyttä. Tulkinnanvaraisuutta on vain siltä osin, miten viikoittaisen vapaa-ajan keskeytyminen työaikalain 31 ja 32 §:n mukaan lasketaan ja korvataan, mikäli se ei toteudu työaikalain edellyttämällä tavalla.

AKAVA ry on pyytänyt työneuvoston tulkintaa siitä, miten työaikalain 31 §:n 1 momentissa säädettyä 14 vuorokauden ajanjaksoa koskeva keskimäärin 35 tunnin vapaa-aika voidaan järjestää. AKAVA ry esittää tulkinnanvaraisuutta ilmenneen seuraavissa asioissa:

- 1) Edellyttääkö 14 vuorokauden laskentasäännön soveltaminen pysyvämpää työpaikkakohtaista järjestelyä vai voidaanko järjestelyä soveltaa ilman eri päätöstä kaikissa niissä tapauksissa, joissa 35 tunnin keskeytymätön viikoittainen vapaa-aika ei satunnaisesti toteudu työntekijän kohdalla?
- 2) Onko ja missä vaiheessa työntekijälle ilmoitettava, että häneen sovelletaan 14 vuorokauden laskentasääntöä?
- 3) Toteutuuko keskimäärin 35 tunnin keskeytymätön viikoittainen vapaa-aika jos, ensimmäisen viikon aikana työntekijä saa 24 tuntia kestävän keskeytymättömän vapaa-ajan ja jos toisen viikon aikana järjestetään yksi 24 tunnin pituinen vapaa-aika ja lisäksi yksi 22 tunnin pituinen vapaa-aika? Voidaanko toisen viikon vapaa-aika järjestää myös siten, että vapaa-aika annetaan kolmessa eri rupeamassa, esimerkiksi 24 tuntia + 12 tuntia + 10 tuntia? Toteutuuko keskimäärin 35 tunnin keskeytymätön viikkolepo useammassakin jaksossa järjestettynä?

Työaikalain 32 §:n viikoittaisesta vapaa-ajasta poikkeamista koskevien säännösten kohdalla, on tulkinnanvaraisuutta ilmennyt seuraavista asioista:

- 1) Toteutuuko työaikalain 32 §:n edellyttämä työntekijöiden täydellinen vapauttaminen työstä esimerkiksi, jos työnantaja määrää työntekijän olemaan työpaikalla valmiina työhön säännöllisen työaikansa ulkopuolella (esimerkiksi lääkärin työpaikkapäivystys). Onko tässä suhteessa merkitystä sillä, että osa työpaikalla olemisesta ei edellytä varsinaista työntekoa?
- 2) Päivystys voidaan järjestää myös niin, että se ei edellytä työpaikalla olemista (esimerkiksi lääkärin vapaamuotoinen päivystys). Tällöin työntekijä, esimerkiksi lääkäri on kuitenkin velvollinen olemaan tavoitettavissa puhelimitse, hälytyslaitteella tms. ja kutsun saatuaan tarvittaessa välittömästi lähtemään työpaikalleen. Onko tällaisen vapaamuotoisen päivystyksen (varallaoloaika) aikana tapahtuva puhelinneuvonta sellaista toimintaa, joka luetaan viikkolevon katkaisevaksi työksi? Käytännössä tällaisen puhelinneuvonnan kestoajasta ei ole tehty työaikaseurantaa. Tarve puhelinneuvontaan on suurin öisin, jolloin jokainen neuvontatapahtuma keskeyttää yön.

## TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

### Keskimääräinen viikoittaisen vapaa-ajan käyttö

Työaikalain 31 §:n 1 momentin mukaan työntekijälle on annettava kerran viikossa vähintään 35 tuntia kestävä keskeytymätön viikoittainen vapaa-aika. Työaikalain 31 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan viikoittainen vapaa-aika voidaan järjestää keskimäärin 35 tunniksi 14 vuorokauden ajanjakson aikana. Vapaa-ajan ”tulee olla kuitenkin vähintään 24 tuntia viikossa”.

Euroopan unionin neuvoston tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 antaman direktiivin (93/104/EY) 5 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisella lailla jokaiselle työntekijälle jokaista seitsemän päivän ajanjaksoa kohden oikeus vähintään 24 tunnin keskeytymättömään lepojaksoon, johon yhdistetään 11 tunnin pituinen vuorokautinen lepojakso. Saman artiklan kolmannen kappaleen mukaan viikoittainen vapaa-aika voi kuitenkin olla vähintään 24 tuntia, jos ”asialliset, tekniset tai työn järjestämiseen liittyvät olosuhteet niin edellyttävät.” Työaikadirektiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä viikoittaisen lepoajan vertailujaksoksi enintään 14 päivää.

Työaikadirektiiviin pohjautuen on työaikalaisissa säännös viikottaisen vapaa-ajan keskimääräistämisestä. Laissa tai sen esitöissä ei ole asetettu edellytyksiä keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan järjestelyn käytölle. Päätös viikkolevon antamisesta kuuluu työnantajan työnjohtovallan piiriin. Työnantaja voi siis päättää työn johto- ja valvontavaltansa perusteella viikoittaisen vapaa-ajan antamisesta keskimääräisenä. Työneuvoston käsityksen mukaan tällainen järjestely ei edellytä säännönmukaisuutta eikä pysyvyyttä. Viikoittainen vapaa-aika voidaan siis antaa keskimääräisenä myös tilapäisesti.

Viikoittaista vapaa-aikaa ei tarvitse merkitä työvuoroluetteloon, mutta sen tulee käydä välillisesti ilmi työvuoroluetteloon merkittävistä säännöllisen työajan alkamis- ja päättymisajankohdista (HE 34/1996, s. 62). Työnantajan on työvuoroluetteloa laatiessaan varattava siten kuin työaikalain 34 §:n 2 momentissa on säädetty luottamusmiehelle, työsuojeluvaltuutetulle tai työntekijöille tilaisuus esittää mielipiteensä suunnitelmasta, mikäli nämä niin vaativat. Tilaisuus mielipiteen esittämiseen on varattava vain pyynnöstä eikä laissa ole säännöksiä mielipiteen esittämiseksi varattavasta vähimmäisajasta. Työvuoroluettelo on kuitenkin joka tapauksessa saatettava työntekijöiden tietoon kirjallisesti hyvissä ajoin ja viimeistään viikkoa ennen siinä tarkoitettua ajanjakson alkamisesta. Saatettaessa työvuoroluettelo työntekijöiden tietoon tulee ilmi välillisesti myös viikottaisen vapaa-ajan järjestelyt. Työnantajan ei tarvitse erikseen tai nimenomaisesti ilmoittaa työntekijöille siitä, että viikoittainen vapaa-aika annetaan keskimääräisenä.

## Keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan keskeytymättömyys

### Tausta

Viikoittainen vapaa-aika voidaan siis työaikalain 31 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan järjestää keskimääräisenä kahden toisiaan seuraavan seitsemän päivän ajanjakson aikana. Säännöksen mukaan viikoittaisen vapaa-ajan on oltava *keskimäärin 35 tuntia* 14 vuorokauden ajanjakson aikana. Keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan yhteispituus 14 vuorokauden ajanjaksossa on 70 tuntia. Työaikalain 31 §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä on säädetty keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan vähimmäispituus. Se on *24 tuntia viikossa*. Jos siis viikoittainen vapaa-aika on toisella viikolla vähimmäismäärän mukainen 24 tuntia, on sen oltava pituudeltaan toisella viikolla 46 tuntia (yhteensä siis 70 tuntia). Lausuntopyynnössä on kysytty, voitaisiinko keskimääräinen viikoittainen vapaa-aika järjestää siten, että ensimmäisellä viikolla työntekijä saa 24 tunnin pituisen viikoittaisen vapaan ja toisella viikolla yhden 24 tunnin ja yhden 22 tunnin pituisen viikoittaisen vapaan.

Työaikalain 31 §:ssä eikä myöskään lain esitöissä ole nimenomaisesti otettu kantaa siihen, voitaisiinko keskimääräinen viikoittainen vapaa-aika jakaa useampaan kuin kahteen osaan. Työaikalain *esitöissä* on todettu vain, että viikoittaista vapaa-aikaa koskevilla säännöksillä pyrittiin toteuttamaan kansallisesti työaikadirektiivin vaatimukset ja muuttamaan sääntelyä aiempaa hieman joustavammaksi. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että työneuvoston aiempi käytäntö ei ole vastannut viikkolevon varsinaista tarkoitusta turvata työntekijälle ainakin yksi riittävän pitkä yhdenjaksoinen vapautus työstä viikon aikana (HE 34/1996, s. 62-63).

Työaikalain 31 §:n 1 momentista ei ole toistaiseksi työneuvoston lausuntoja eikä oikeuskäytäntöä, jota voitaisiin pitää asiassa tulkintaohjeena. *Oikeuskirjallisuudessa* viikoittaisen vapaa-ajan jakamista osiin on käsitelty teoksessa *Tiitinen-Kröger-Lonka-Paanetoja*, Työaikalaki 1996), jossa on sivulla 204 todettu, että ”kun viikoittaista lepoaikaa keskimääräisenä järjestettäessä työntekijälle on kunakin viikkona annettava vähintään 24 tuntia kestävä keskeytymätön lepoaika, voitaneen tasoittumisviikon 46 tunnin lepoaika jakaa esimerkiksi siten, että toinen lepojako on 24 tuntia ja toinen on 22 tuntia.”

*Työaikadirektiivin* (93/104/ETY) 5 artiklastakaan ei ole löydettävissä vastausta siihen, voitaisiinko keskimääräinen viikoittainen vapaa-aika jakaa useisiin osiin. Direktiivissä on vain säännös vähintään 35 tunnin pituisesta viikoittaisesta lepoajasta, josta voidaan tietyin edellytyksin poiketa. Työaikalaisissa ei ole säädetty nimenomaisesti viikoittaisen vapaa-ajan (24 tuntia) ja vuorokausilevon (11 tuntia) yhdistämisestä toisiinsa, kuten on tehty työaikadirektiivissä, vaan laissa on säännös yhtenäisestä viikoittaisesta vapaa-ajasta (yleensä 35 tuntia). Tämä 35 tunnin vähimmäispituus saadaan alittaa, jos viikoittainen vapaa-aika annetaan keskimääräisenä 14 vuorokauden ajanjaksossa. Tältä osin on viikoittaiselle vapaa-ajalle säädetty sama vähimmäispituus: 24 tuntia kuin työaikadirektiivissä.

## Työneuvoston tulkinta

Työaikalain 31 §:n 1 momentin 1 virkkeessä todetaan, että viikoittaisen vapaa-ajan on oltava ”keskeytymätön”. Työaikalain 31 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä eli säädettyessä keskimääräisestä viikoittaisesta vapaa-ajasta ei sitä vastoin ole käytetty sanaa ”keskeytymätön”.

Lain esitöissä ei ole tarkasteltu sitä, viittaako keskeytymätön-sana kaikkiin 31 §:ssä säänneltyihin vapaa-aikoihin vai onko tarkoituksena ollut säätää ainoastaan pääsäännön mukainen eli 31 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukainen viikoittainen vapaa-aika keskeytymättömäksi. Työneuvoston mielestä keskeytymättömyys edellytyksen on katsottava liittyvän myös työaikalain 31 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyyn keskimääräiseen viikoittaiseen vapaa-aikaan. Jos muuta olisi tarkoitettu, olisi siitä tullut olla maininta laissa tai sen esitöissä. Toisaalta ei ole esitettävissä myöskään mitään perusteita sille, miksi samassa säännöksessä olevat säännökset viikoittaisesta vapaa-ajasta olisivat luonteeltaan erityyppisiä. Viikoittaisen vapaa-ajan keskimääräistämisen sinänsä ei voida katsoa edellyttävän vapaa-aikajaksojen jakamista useisiin osiin.

Työaikalain 31 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan viikoittainen vapaa-aika voidaan järjestää keskimäärin 35 tunniksi 14 vuorokauden ajanjaksossa. Viikoittainen vapaa-aika ei kummallakaan viikolla voi olla lyhyempi kuin 24 tuntia. Tämä työaikalain 31 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen säännös vaikuttaa siihen, miten toisen viikon viikoittainen vapaa-aika on järjestettävä. Jos keskimääräinen viikoittainen vapaa-aika on toisella viikolla vähimmäismäärän mukainen 24 tuntia, on sen toisella viikolla oltava 46 tuntia. Tai jos viikoittainen vapaa-aika olisi ensimmäisellä viikolla 30 tuntia, olisi sen seuraavalla viikolla oltava 40 tuntia. Eli toisen viikon 35 tuntia lyhyempi viikoittainen vapaa-aika määrää toisen viikon viikoittaisen vapaa-ajan pituuden. Ns. tasoittumisviikolla on viikoittaisen vapaa-ajan oltava vastaavasti 35 tuntia pidempi kuin mitä se oli toisella viikolla 35 tuntia lyhyempi. Toisella viikolla on siten aina annettava jäljellä oleva osa 70 tunnista. Keskimääräistettäessä viikoittainen vapaa-aika on viikoittaisen vapaa-ajan keskiarvon siis oltava kahden viikon aikana 35 tuntia. Keskimääräisyyttä laskettaessa voidaan mukaan laskutoimitukseen ottaa vain yksi vapaajakso viikossa.

Keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan on oltava keskeytymätön molemmilla tarkasteluviikoilla. Keskimääräinen viikoittainen vapaa-aika on annettava kullakin viikolla yhtenäisenä, yhtämittaisena jaksona. Näitä jaksoja voi 14 vuorokauden aikana olla vain kaksi ja vain toinen niistä voi olla laissa säädetyn vähimmäispituuden mukainen 24 tuntia. Viikoittaisen vapaa-ajan järjestäminen keskimääräisenä on poikkeus viikoittaisen vapaa-ajan järjestämisen pääsäännöstä, jolloin molemmilla viikoilla ei anneta työntekijälle lain pääsäännön mukaista 35 tunnin vähimmäislepoaikaa. Kun työaikalain 31 §:n 1 momentin tarkoituksena on turvata työntekijälle vähintään yksi riittävän pitkä yhdenjaksoinen lepoaika viikossa, on molemmilla viikolla annettava yksi keskeytymätön viikoittainen vapaa-aika, jonka pituus määräytyy edellä selvitetyin tavoin.

## Viikoittaisen vapaa-ajan keskeyttämisestä

Viikoittaisen vapaa-ajan on oltava keskeytymätön. Keskeyttämättömyys tarkoittaa sitä, että vapaa-ajan aikana ei työntekijällä saa yleensä teettää työtä eikä lepoaikaa saa keskeyttää muullakaan toiminnalla, joka luetaan työajaksi. Viikoittaisen vapaa-ajan aikana ei työntekijällä saa teettää työtä, ellei siihen ole työaikalain 21 §:ssä tai 32 §:n 1 momentissa säädettyä perustetta. Yleensä työpaikalla tapahtuva päivystys (työntekijä on velvollinen olemaan työpaikalla työnantajan käytettävissä työtä tekemättä) on luettava työaikalain 4 §:ssä tarkoitettuun työaikaan. Päivystys työpaikalla ei siten voi tapahtua viikoittaisena vapaa-aikana.

Varallaoloa ei työaikalain 5 §:n mukaan lueta työajaksi. Näin ollen viikoittainen vapaa-aika ja varallaoloaika voivat osua samaan ajanjaksoon. Jos työntekijän on varallaolon aikana ryhdyttävä työhön, luetaan tämä aika työajaksi ja viikoittainen vapaa-aika keskeytyy.

## Valtakunnallinen työ- ja virkaehtosopimus

Edellä on arvioitu keskimääräisen viikoittaisen vapaa-ajan järjestämistä ja sijoittelua sekä viikoittaisen vapaa-ajan keskeyttämisestä tarkastelemalla työaikalain 4 ja 5 §:n sekä 31 §:n 1 momentin säännöksiä. Työaikalain 40 §:n perusteella voidaan työaikalain 4, 5 ja 31 §:n säännöksistä poiketa valtakunnallisella työ- tai virkaehtosopimuksella. Sopimuksen sisällöstä riippuen voi tulkinta viikoittaisen vapaa-ajan järjestämisestä, sijoittelusta ja keskeyttämisestä olla erilainen kuin mitä edellä on esitetty.

## Sovelletut lainkohdat

Työaikalaki (605/1996) 31 §.