

# Työneuvosto työlakien tulkitsijana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu  
Työ ja yrittäjyys  
10/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

# Työneuvosto työlakien tulkitsijana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

10/2014

<b>Tekijät   Författare   Authors</b>  Työneuvosto Jaana Paanetoja, Minja Merk	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> Maaliskuu 2014 <b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy <b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Työneuvosto työlakien tulkitsijana	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> Työneuvosto perustettiin vuonna 1946. Se antaa työ- ja elinkeinoministeriön alaisena erityisviranomaisena lausuntoja työaika- ja vuosilomaa ja työturvallisuutta sekä eräitä muita työsuojelukysymyksiä koskevien lakien soveltamisesta ja tulkinnasta. Työneuvosto käsittelee myös oikaisuvaatimukset aluehallintovirastojen tekemiin työsuojelun poikkeuslupapäätöksiin. Toimivallasta on säädetty työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004). Valtioneuvosto nimittää työneuvoston jäsenet kolmen vuoden toimikaudeksi. Työneuvostossa on yhdeksän sivutoimista jäsentä, joista kolme on puolueetonta. Yksi puolueettomista jäsenistä nimitetään työneuvoston puheenjohtajaksi. Tällä hetkellä puheenjohtajana on hovioikeudenlaamanni Pekka Pärnänen. Muut kuusi jäsentä edustavat työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä. Työneuvostolla on lisäksi päätoiminen sihteeri, joka johtaa kansliaa ja esittelee asiat, sekä tarkastaja, joka toimii sihteerin hallinnollisena avustajana. Työneuvosto järjesti helmikuussa 2013 työoikeuden asiantuntijayhteisölle suunnatun seminaarin, jonka kokoavana ortsikkona oli "Työneuvosto työlakien tulkitsijana". Tähän julkaisuun on koottu seminaarissa pidettyjä alustuksia. Niiden ohella julkaisussa on kaksi muuta artikkelia työneuvoston toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä. Julkaisussa käsitellään ensiksi työneuvoston toimintaa työntekijäjärjestön edustajan näkökulmasta. Artikkelin on kirjoittanut Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lakimies Päivi Ahonen, joka on työneuvoston varsinainen jäsen. Ahonen tarkastelee työneuvoston lausuntojen vaikutusta työaika- ja vuosilomalain tulkintaan ja kehittämiseen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lakimies Jouni Kallioluoma pohtii kirjoituksessaan työneuvoston lausuntojen merkitystä ja käyttöä työlakien noudattamisen viranomaisvalvonnessa. Työneuvoston lausuntojen merkitys tutkimuksessa taas on esillä työoikeuden professori Seppo Koskisen laatimassa alustuksessa. Työneuvostossa työskentelevä tarkastaja Minja Merk on kirjoittanut työsuojelun poikkeuslupa-asioista ja niitä koskevasta muutoksenhausta. Kirjoituksessa käsitellään vuoden 2004 lainmuutoksen jälkeen työneuvostoon saapuneita oikaisuvaatimuksia. Työneuvoston sihteeri, työoikeuden ma. apulaisprofessori Jaana Paanetoja puolestaan tarkastelee artikkelissaan työaika- ja vuosilomalaisissa säädetyn suojan kohdeta. Huomiota kiinnitetään erityisesti työsuhteen tunnusmerkkien täytymiseen ja työelämän ns. trendien vaikutukseen työneuvoston käytännössä. Kommenttipuheenvuorossaan Paanetojan kirjoitukseen professori Niklas Bruun tarkastelee EU-oikeuden vaikutusta työsuhteen, työsuhteen ja työntekijän asemaan. Työneuvoston puheenjohtaja Pekka Pärnänen kuvaa työneuvoston historiaa ja asemaa sekä sen lausuntojen merkitystä tuomioistuinkäytännössä. Viimeisenä julkaisussa on työneuvoston ma. sihteeri Ilkka Ruposen alustus, jossa selvitetään mahdollisuuksia sopia lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä suoritettavasta kiinteästä kuukausikorvauksesta sekä tällaisten sopimusten oikeusvaikutuksista. Julkaisu on tarkoitettu kaikille työneuvoston toiminnasta ja sen käsittelemistä kysymyksistä kiinnostuneille.  Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työneuvosto/Tuija Ahonen, p. 09 645 593	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> Työneuvosto, työsuhte, työaika, vuosiloma, työsuojelu, työsuopimus, työehtosopimus	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkopublication   Nätpublicatation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
<b>ISBN 978-952-227-833-3</b>	<b>ISBN 978-952-227-834-0</b>
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Esipuhe

Työneuvosto järjesti vuoden 2013 helmikuussa Työneuvosto työlakien tulkitsijana -seminaariin. Siihen kutsuttiin muun ohessa työmarkkinajärjestöjen, ministeriöiden, yliopistojen ja työsuojeluviranomaisen edustajia. Seminaarin tavoitteena oli keskustella työneuvoston toimivaltaan kuuluvista asioista sekä työneuvoston asemasta ja roolista. Seminaari palautteineen osoitti, että työneuvoston kaltaista lausuntoelintä tarvitaan työlakien soveltamisen ja tulkinnan apuna.

Tämä julkaisu on koottu pääosin seminaarialustuksista. Kirjoituksiin on tehty vain muutamia toimituksellisia korjauksia ja näin ollen kirjoitukset on julkaistu lähes alkuperäisessä muodossaan. Jokainen kirjoittaja vastaa omasta osuudestaan.

Kiitos kaikille kirjoittajille.

Helsingissä helmikuussa 2014

*Työneuvosto*

# Sisältö

Esipuhe.....	5
Työneuvoston toiminta työntekijäjärjestön edustajan näkökulmasta .....	9
Työneuvoston lausunnot apuna työlakien valvonnassa .....	20
Työneuvoston lausunnot tutkimuksessa – näkemyksiä lausuntojen asemasta oikeuslähteenä .....	24
Poikkeuslupa-asioita koskeva muutoksenhaku työneuvostossa.....	29
Vuosiloma- ja työaikalaissa säädetyn suojan kohteesta.....	35
Työsopimus, työsuhde ja työntekijän asema – EU-oikeuden vaikutus .....	47
Työneuvoston lausunnot tuomioistuinkäytännössä.....	52
Sopimus lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä maksettavasta hiinteästä huukausikorvauksesta .....	57

# Työneuvoston toiminta työntekijäjärjestön edustajan näkökulmasta

Lakimies Päivi Ahonen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Työneuvoston varsinaisena jäsenenä 4.11.2004 lähtien

## 1 Työneuvoston roolista

”Työneuvostomenettely on tuonut luottamusta työlainsäädännön oikeudenmukaiseen soveltamiseen. Toisaalta työneuvoston kanta – olkoon se myönteinen tai kielteinen – on rajannut työlainsäädännön soveltamiseen liittyvän ongelman ja antanut työpaikan osapuolille selvyyden siitä, missä voimassa olevan lain rajat kulkevat.” Näin kiteytti Metallityöväenliiton osastosihteeri Lauri Kuivanen vuonna 1987 työntekijäjärjestön näkemyksen työneuvoston 40-vuotisesta toiminnasta (”Työtuo-  
mioistuin ja työneuvosto 40-vuotta.” Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1986. Helsinki 1987, s. 168). Suomalaisen työelämän ja työmarkkinasuhteiden rakenteissa, töiden luonteessa, työehdoissa ja työn tekemisen kulttuurissa on tietysti tapahtunut monia muutoksia 80-luvun lopun jälkeen. Kuivasen esittämiin, työneuvostoa koskeviin mainesanoihin voidaan kuitenkin yhtyä myös viime vuosikymmenien osalta. Työntekijäjärjestön näkökulmasta työneuvosto on työlakien tulkintaa ja soveltamista koskevilla lausunnoillaan vastannut työpaikkojen käytännön tarpeisiin. Samalla työelämän pelisääntöjä muokkaavat ja kehittävät työneuvoston lausunnot ovat koko työmarkkinajärjestelmän näkökulmasta edesauttaneet työelämämme tasapainoista kehitystä.

Tehokkaan tuotantotoiminnan ja tasapainoisten työelämän suhteiden turvaaminen vaativat tuekseen työlakien ja sopimusten tulkintaongelmia varten järjestelmän, joka pystyy antamaan ratkaisuja ja pelisääntöjä riittävän nopeasti, uskottavasti ja kustannustehokkaasti. Suuri osa työpaikoilla epävarmuutta ja erimielisyyttä aiheuttavista työlainsäädännön tulkintatilanteista on sellaisia, joiden ratkaisemiseen yleinen tuomioistuinjärjestelmä on aivan liian raskas, hidas ja kallis. Työmarkkinaosapuolten neuvottelujärjestelmä ja työtuo-  
mioistuin kantavatkin käytännössä suurimman vastuun työhön liittyvien pelisääntöjen toimivuudesta ja tulkintaerimielisyyksien selvittelystä. Työneuvosto on oivallisesti täydentänyt työelämän oikeusturvajärjestelmää. Ennen kaikkea työneuvosto on vastannut työpaikkojen tarpeeseen saada suhteellisen nopeasti ja vähäisemmällä työsuhteen osapuolten vastakainasettelulla ohjeita käytännön työtehtämissä syntyneisiin, työlakien oikeaa soveltamista ja tulkintaa koskeviin ongelmiin.

Mielestäni työneuvoston panos työelämän pelisääntöjen tulkinnassa ja kehittämisessä on ollut keskeinen erityisesti kolmen asiakokonaisuuden osalta, joita ovat

- työaikalain yksittäisten säännösten tulkinta ja sisällöllinen kehittäminen
- työaikalain soveltamisalan määrittäminen
- vuosilomalain soveltamisalan määrittäminen

## 1.1 Työaikalain yksittäisten säännösten tulkinta ja sisällöllinen kehittäminen

Työneuvostolle tehdyt lausuntopyynnöt ovat olleet ja ovat edelleen sujuva tapa ratkaista eräitä työaikalainsäädännön yksittäisiä säännöksiä koskevia soveltamiongelmia. Näissä ei välttämättä ole esillä suuria periaatteellisia oikeuskysymyksiä, mutta asioiden ratkaiseminen on kuitenkin välttämätöntä töiden jatkuvuuden turvaamiseksi ja sen estämiseksi, että työpaikoilla jouduttaisiin elämään ehkä pitkiäkin ajanjaksoja epävarmuuden, levottomuuden ja ristiriitojen keskellä. Järkevää ei olisi, jos työntekijät tai työnantajat joutuisivat kuormittamaan yleisiä tuomioistuimia vahvistuskanteilla, jotka koskevat esimerkiksi sitä, kuinka pitkäksi ajaksi työvuoroluettelo tulee tietyssä työssä tehdä, alkaako ruokatauko ennen vai jälkeen työntekijän suojavaatetuksen riisumisen, onko viikkolepokorvaus maksettava kun työntekijä on viikonloppuna koulutuksessa, onko työkoneiden siirto luettava työajaksi vai ei. Työpaikkojen arjessa työaikalain yksittäisten säännösten tulkintaan liittyvät kysymykset ovat tärkeitä erityisesti työntekijöiden suojelun, mutta myös oikeudenmukaisuuskokemuksen kannalta. Tulkintaongelmien ratkaiseminen joustavasti ja ilman kalliita oikeusprosesseja on epäilemättä myös työnantajan etu.

Yksittäisiä työaikalainsäännöksiä koskevista työneuvoston lausunnoista löydetään myös työneuvoston toinen rooli. ”Kaappaamatta” varsinaisesti lainsäätäjän valtaa työneuvosto on yksittäistapauksia koskevien lausuntojensa kautta pystynyt tosiasiallisesti tekemään paljon myös työaikalain soveltamiseen liittyviä periaatteellisia linjauksia ja kehittämään työaikalakien säännösten soveltamisen yleisempiä tulkintakriteerejä. Tämä työaikasääntelyyn liittyvä kehittävä ote on tullut työneuvostolle mahdolliseksi nimenomaan sen vuoksi, että työaika-asioita koskevat soveltamis- ja tulkintaongelmat on voitu saattaa yhden ja saman asiantuntijatoimielimen käsiteltäväksi. Pidän todennäköisenä, että työneuvoston toiminnan myötä on saatu johdonmukaisempia ja käytännössä paremmin toimivia pelisääntöjä kuin mikä ehkä olisi ollut mahdollista, jos työaika- ja vuosilomasäännösten tulkinta olisi jäänyt yksinomaan yleisten tuomioistuinten ratkaisujen varaan.

Työneuvosto on voinut jalostaa työaikalakien yksittäisten säännösten soveltamiseen liittyviä periaatteita ja kriteerejä sitä mukaan, kun tiettyyn työaikalain säännökseen liittyviä, mutta erilaisia työtilanteita koskevia lausuntopyyntöjä on saatettu sen arvioitavaksi. Tästä esimerkkinä ovat vaikkapa ne työneuvoston lausunnot, joissa on otettu kantaa, millä edellytyksillä työntekijän osallistuminen koulutukseen on katsottava työajaksi. 1980-luvulla työneuvosto ”kuittasi” työaikalakäsitteen

tulkintaa koskevan kysymyksen toteamalla, että kursseille osallistuva ei yleensä tässä toiminnassa tee työtä työnantajan lukuun. Kun tällaista osallistumista ei ole pidettävä työnä työaikalain mielessä, ei siihen käytettyä aikaa myöskään ollut työneuvoston mielestä luettava säännöstelyn alaiseen työaikaan (TN 834-86). Vuosikymmen myöhemmin työneuvosto tarkasteli koulutuksen, työn ja työajan välistä yhteyttä analyttisemmin. Työneuvosto päätyi siihen, että koulutus on työhön rinnastettavaa ja työaikaan luettavaa, jos koulutus liittyy välittömästi työntekijän työhön, on työn kannalta välttämätöntä eikä työntekijä voi kieltäytyä koulutuksesta. Työnantaja ei voi määrätä työntekijän vapaa-ajasta, joten jos työntekijä määrätään kurssille, täytyy kyseessä olla työaika (TN 1133-83). Nämä koulutuksen työaikaan kuulumista koskevat kriteerit vakiinnutettiin vielä kahdessa pari vuotta myöhemmin annetussa yritystalouden kurssia ja hätämaadoituskurssia koskevassa lausunnossa (TN 1203-87 ja TN 1228-88).

Vastaavantyyppistä soveltamiskriteereiden vähittäistä kehittelyä voidaan havaita myös esimerkiksi matka-aikojen lukemista koskevissa työneuvoston lausunnoissa, samoin kuin monissa muissakin työaikalain säännöksiä koskevissa lausunnoissa. Työaikakäsitteen tulkinta koulutuksen ja työmatkojen osalta on ehkä työntekijänäkökulmasta ollut liian tiukkaa. Työneuvosto on kuitenkin tuottanut kaivattua selkeyttä työaikakysymyksiin silloinkin, kun ratkaisut eivät kaikilta osin ole vastanneet työntekijäpuolen odotuksia. Lisäksi on todettava, että työneuvoston lausuntokäytäntöä voidaan pitää kokonaisuutena ajatellen tasapuolisena. Tarkoitan tällä sitä, että vaikka työneuvosto joidenkin yksittäisten työaikasäännösten tulkinnassa onkin päätenyt työntekijän suojeluperiaatteen kannalta joustavampiin linjauksiin kuin mitä työntekijäpuoli olisi ehkä toivonut, on työneuvosto toisaalta esimerkiksi lepoajan ja työajan rajausta koskevissa ratkaisuissaan painottanut selkeästi työntekijän lepoajan ehdottomuutta ja sitä, että nimenomaisesti sovittua varallaoloa lukuun ottamatta työntekijän tosiasiallinen työhönsidonnaisuus tulee yleensä tulkita työajaksi.

## 1.2 Työaikalain soveltamisalan määrittäminen

Suomalaisten palkansaajien työaika lyheni tuntuvasti 1990-luvulle saakka viisipäiväistä työviikkoa, säännöllisen työajan enimmäismäärää, pekka vapaita ja erinäisiä muita vapaita koskevien työmarkkinasopimusten ja lainsäädännön sekä elinkeinorakenteen muutoksen seurauksena. Työajan lyhentyminen on ymmärrettävästi tämän jälkeen ollut hitaampaa; työllisten työntekijöiden säännöllisen viikkotyöajan keskiarvo on vähentynyt vuodesta 1997 vuoteen 2011 38,7 tunnista 37,4 tuntiin (Yliaktuaari Liisa Larja: Suomalaisten työaika Euroopan lyhyimpiä, Hyvinvointikatsaus 3/2012. Tilastokeskus). Myös osa-aikatyön merkittävä lisääntyminen on vaikuttanut työajan keskimääräiseen lyhentymiseen.

Työntekijän työajalla on olennainen merkitys työntekijän terveyden, toimintakyvyn ja työ- ja yksityiselämän tasapuolisen jakautumisen kannalta. Säännöllisen työajan pituuden lisäksi myös työajan järjestelyyn liittyvät muut ulottuvuudet



vaikuttavat siihen, onko työntekijän työaika sopivassa suhteessa työntekijän fyysisiin ja psyykkisiin voimavaroihin sekä hänen sosiaalisiin tarpeisiinsa. Työajan ja lepoaikojen sijoittumisella ja rytmityksellä sekä aktiiviuuden lisäksi tapahtuvalla muulla työhön sidonnaisuudella saattaa nykyisin olla jopa suurempi myönteinen tai haitallinen vaikutus työntekijän hyvinvointiin ja tuottavuuteen kuin pelkästään työajan pituudella. Työntekijöiden työaikajärjestelmien monimuotoisuuden ja työaikojen erilaisten joustojen lisääntyminen korostavat sitä merkitystä, jota lakisääteisen työaikasääntelyn piiriin kuulumisella on työntekijöiden työsuojelun kannalta.

Työneuvoston perustamisen oikeuspoliittisena tavoitteena oli erikoistuminen työntekijän suojelua koskeviin kysymyksiin ja erityisesti työntekijöiden suojelua koskevien lakien soveltamisalaa koskevien tulkinta-ongelmien ratkaisemiseen. Työneuvoston perustamista koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa asia todettiin seuraavasti:

”Työntekijän suojelua koskevien lakien soveltamisessa esiintyy usein tapauksia, joissa ei varmasti voida sanoa, onko jokin työ sellaista, että siihen on sovellettava määrättyä lakia, tai onko työtä suorittava henkilö lain tarkoittama työntekijä. Nykyisen lain mukaan on tällaiset kysymykset lopullisesti ratkaistut tuomioistuimissa. Koska ennakkopäätöksen hankkiminen riidanalaisesta kysymyksestä kuitenkin vie aikaa, ja ratkaisun viipyminen on omiaan ylläpitämään tyytymättömyyttä työntekijöiden keskuudessa, ei nykyistä järjestelmää, jonka mukaan vain tuomioistuimissa voi arvovaltaisesti ratkaista tällaiset riitakysymykset, voida pitää tyydyttävänä.” (HE 22/1946)

Työaikalain soveltamista koskevat lausunnot ovatkin muodostaneet toisen merkittävän asiakokonaisuuden työneuvoston toiminnassa koko sen olemassaolon aikana. Laskelmieni mukaan työneuvosto antoi toimintansa ensimmäisinä vuosikymmeninä vuosittain jopa 10-20 lausuntoa työaikalakien soveltamisesta. 1970-luvulla työaikalain, kaupaliikkeiden ja toimistojen työoloista annetun lain, talonmiesten työaikalain ja muun työaikalainsäädännön soveltamisalaa pohdittiin noin 70 tapauksessa. Työaikalakien soveltamista koskevat periaatteet löysivät ilmeisesti vähitellen tiensä työpaikoille, koska vuosittaisten lausuntopyyntöjen määrä väheni 1980-luvulta alkaen. Työaikalain soveltamisalatulkintojen vähenemiseen vaikuttivat ehkä myös työaikalainsäädännössä toteutetut muutokset, joiden seurauksena eri työaikalakien soveltamiseen liittyvät ”rajariidat” ja eräät julkisen sektorin virkamiehiä koskevat tulkinta-ongelmat poistuivat.

Työn itseohjautuvuus on lisääntynyt teknologisen kehityksen ja elinkeino- ja yritysraakenteiden sekä työkuiltuurin muutosten seurauksena ns. asiantuntijatyötä tekevien, mutta myös muiden työntekijöiden työssä. Julkisen sektorin rakennemuutos, kuten sosiaalipalveluihin kuuluvan hoivatyön siirtäminen julkisen sektorin laitoksista pienimuotoisiin perhekoteihin ja vastaaviin yhteisöihin, on aiheuttanut työaikalain soveltamista koskevia erimielisyyksiä. Myös työnteon siirtyminen työnantajan toimitiloista työntekijöiden kotiin tai muuten kiinteän työpisteen ulkopuolelle

on omiaan aiheuttamaan rajanveto-ongelmia siitä, kuuluko työ työaikalain piiriin vai jääkö se sen ulkopuolelle.

Tämäntyyppisen työelämäkehityksen voisi olettaa poikivan enenevässä määrin työaikalain soveltamista koskevia lausuntopyyntöjä työneuvostolle. Näin ei kuitenkaan toistaiseksi näytä tapahtuneen, vaan työaikalain soveltamista koskevia lausuntopyyntöjä on viime vuosina tullut työneuvostolle melko harvakseltaan. Voidaankin kysyä onko niin, että työn teettämisen muodoissa ei olekaan tapahtunut niin merkittävää muutosta kuin julkisen keskustelun perusteella voisi päätellä? Vai kokevatko esimerkiksi pienissä sosiaalialan tai muissa vastaavissa yrityksissä työskentelevät työntekijät asemansa siinä määrin epävarmaksi, etteivät he edes osaa tai uskalla lähteä selvittämään työaikaansa liittyviä asioita? Tai ehkä kysymys onkin siitä, että työneuvoston toimintaa ei enää tunneta kovin hyvin kaikkien ammattiliittojen ja työntekijöiden keskuudessa eikä työneuvoston puoleen osata kääntyä tilanteessa, jossa työntekijä huomaa jääneensä lakisääteisen työaikasuojelun ulkopuolelle. Lisäksi voidaan kysyä mikä on työsuojelusta vastaavan viranomaisen organisaatiomuutoksen merkitys: onko niin, että työsuojelupiirien kadottua pienten työpaikkojen työntekijät eivät enää avuntarpeessa ollessaan löydäkään tietään aluehallintoviranomaisen työsuojelunvastuualueille?

Työneuvostolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei aikoinaan perusteltu sitä, miksi vain työsuojeluviranomaiset, työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöt sekä tuomioistuimet oikeutettiin pyytämään lausuntoja työneuvostolta. Ehkä tällä pyrittiin siihen, että työneuvostoon tulevien lausuntojen määrä pysyy hallinnassa ja toisaalta lausuntopyyntöt tehdään asiantuntevasti siten, että työneuvosto pystyy niiden perusteella ratkaisemaan oikeudellisen tulkintaongelman ilman työnantajan ja työntekijöiden suullista kuulemistä. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen toiminta suuntautuu nykyisin vahvasti työllisyys- ja talouspoliittiseen sekä muuhun valtakunnan tason vaikuttamiseen. Työntekijä- ja työntekijäliittojen vastuulla on sen sijaan selkeämmin toimiala- ja työpaikkatason edunvalvonta. Tämän vuoksi voisi olla aiheellista arvioida, toteutuisiko työneuvoston alkuperäinen, työntekijäin suojelua koskeva tehtävä nykyistä paremmin, jos lausuntopyyntöjä työneuvostolle voisivat tehdä suoraan myös työnantaja- ja työntekijäliitot ilman, että niiden pitää kierrättää lausuntopyyntöt oman keskusjärjestönsä kautta. Rohkenen väittää, että lausuntopyyntöön yksilöinnin ja aineiston kannalta tarpeellinen asiantuntemus löytyy nykyisin myös työnantaja- ja työntekijäliitoista erityisesti sen vuoksi, että liitot ovat lähempänä sitä työpaikkojen arkielämää, josta työlakien soveltamis- ja tulkintaongelmat kumpuavat.

### **1.3 Työsuhteessa vai itsenäinen yrittäjä vuosilomalain näkökulmasta**

Työntekijöiden tehokkaan suojelun kannalta kaiken edelle menevä asia on kuitenkin työntekijän oikeudellisen statuksen määrittäminen, onko työn suorittaja työsuhteessa vai onko hän ammatinharjoittaja eli itsenäinen yrittäjä.

Ns. itse itsensä työllistävien ja näennäisyrittäjien työoikeudellinen asema on viime vuosien julkisessa työmarkkinakeskustelussa nähty uutena työelämän ilmiönä (Itsensä työllistäjät - vertailuselvitys. TEM raportteja 8/2013. s.1). Kuten työneuvoston sihteeri Jaana Paanetoja totesi työneuvoston helmikuussa 2013 järjestämässä seminaarissa, ei kyse kuitenkaan ole uudesta tai kokonaan sääntelemättömästä ilmiöstä (ks. Paanetojan artikkeli tässä julkaisussa).

Työneuvoston tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja vuosilomalain soveltamisesta. Kun vuosilomalain soveltamisen edellytyksenä on työsopimussuhteen olemassaolo, on työneuvosto joutunut vuosilomalain soveltamista koskevien lausuntopyyntöjen yhteydessä arvioimaan, täyttyvätkö eri työntekotilanteissa työsopimuslaisia säädetty tunnusmerkit vai eivät. Työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välistä rajanvetoa on työneuvostossa ratkottu yli kuusikymmentä vuotta. Laskujeni mukaan työneuvoston alkuaikoina vuosina 1947-1954 annettiin ainakin 70 lausuntoa, joissa oli kysymys siitä, oliko työntekijä työsopimussuhteessa vai itsensä työllistävä ammatinharjoittaja. Tämän jälkeenkin työneuvosto on antanut lukemattomia työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välistä rajanvetoa koskevia ratkaisuja. Kysymys on ollut työoikeudellisessa mielessä samantyyppisistä työntekijöistä, joista nykyään käytetään nimitystä itsensä työllistäjä, freelancer, yksinyrittäjä, näennäisyrittäjä, toimeksiantosuhteessa oleva tai vastaava. Meillä on siis ollut olemassa menettelytavat sen arvioimiseksi, onko työn suorittaja näennäisestä yrittäjyydestään huolimatta niin epäitsenäisessä asemassa suhteessa työn teettäjään, että työntekotilannetta on pidettävä työsuhteena eikä aitona yrittäjyytenä.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana työsuhteen olemassaoloa, so. vuosilomalain soveltamista koskevien lausuntopyyntöjen määrä on kuitenkin vuosittain ollut vähäisempi kuin työneuvoston toiminnan alkuvuosikymmeninä. Tämä on tavallaan ristiriitainen kehityssuunta, kun otetaan huomioon, että yksinyrittäjien, ammatinharjoittajien ja freelancereiden osuus työllisestä työvoimasta on kasvanut 40 prosentista 50 prosenttiin. Työllisten työntekijöiden jakaantuminen palkansaaja- ja yrittäjäryhmiin on kuitenkin muuten pysynyt suurin piirtein ennallaan (Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti, TEM 16/2012 s. 6-7). Työnteon muotojen arvioidaan moninaistuneen nimenomaan siten, että yrittäjyyden ja selkeän palkkatyön välimaastoon jäävien määrä näyttäisi kasvaneen. Näin ollen voisi olettaa, että tämä näkyisi työneuvostolle vuosilomalain soveltamista koskevien lausuntopyyntöjen määrän kasvuna, mutta tämänsuuntaista kehitystä työneuvoston kohdalla ei nähdäkseni ole 1990- ja 2000-luvulla tapahtunut.

Sen sijaan selkeä muutos on tapahtunut siinä, minkälaisissa töissä työsuhteen ja yrittäjyyden välinen raja on koettu epäselväksi. Kirvesmiehet, vahtimestarit, hevostmiehet, ompelijat, nuohoojat, autoilijat, myyntimiehet, kotiapulaiset, lämmittäjät ja vastaavat fyysisen työn tekijät selvittelivät 1950- ja 60-luvuilla omaa työoikeudellista asemaansa työneuvoston avulla. 2000-luvulla työneuvostolta lausuntoa työsuhteen olemassaolosta ovat pyytäneet muun muassa lääkärit,

vientipäällikkö, toimittaja, freelancerkääntäjät, ulkomaankirjeenvaihtaja, radiologit, assistentti ja esittelijä. Työneuvoston lausuntokäytännön perusteella voidaan todeta, että työsuhteen ja yrittäjyyden rajamaastoon jääviä työntekotilanteita on aina ollut suomalaisilla työmarkkinoilla. Vain tähän rajamaastoon jäivät ammatit ovat muuttuneet.

Kun työsuhteen olemassaoloa koskevien lausuntopyyntöjen kohteena olevien ammattien luonne on muuttunut, muutos on ehkä vaikeuttanut työsuhteen tunnusmerkkien täyttymiseen liittyvää työneuvoston arviointitehtävää. Työsuhteessa tehtävän työn ja yrittäjyyden välinen ero voi olla helpompi tunnistaa silloin, kun selvitetään autonkuljettajan, tuntiopettajan, vahtimestarin, kirvesmiehen, pesulatyöntekijän, myyntimiehen, jäätelönmyyjän, insinöörin tai vastaavia töitä tekevien henkilöiden asemaa. Sen sijaan sellaisten töiden osalta, joita myös ammatinharjoittajat ovat perinteisesti tehneet, voi yksittäistapauksessa olla huomattavan vaikea päätellä kummasta työnteon oikeudellisesta muodosta on kysymys. Työsuhteen tunnusmerkit eli sopimus, vastike, työn tekeminen henkilökohtaisesti toisen lukuun ja työn johto- ja valvontaoikeus voivat toteutua myös henkilön toimiessa yrittäjänä. Työn tilaajalla voi myös yrittäjän tekemän työn suhteen olla tosiasiallisesti sellaista määräämisvaltaa työn tekemisestä ja työn tuloksesta, joka lähentelee työnantajan työn johto- ja valvonta-oikeutta. Työneuvosto onkin eräissä viimeaikaisissa työsuhteen olemassaoloa koskevissa lausunnoissaan joutunut turvautumaan ns. kokonaisarviointiin, joka on ratkaisuvaihtoehtojen perustelujen vakuuttavuuden kannalta vaativampi tehtävä kuin tunnusmerkkien olemassaolon tunnistaminen.

## 2 Työneuvoston työn kehittämistä

Työneuvostolla on asiantuntemusta ratkoa myös aidosti uudentyyppisiin työelämän ilmiöihin liittyviä pelisääntöjä. Yleensä työsuhteen olemassaoloa arvioitaessa tilanne on ollut se, että työnantajaksi väitetty taho kiistää työsuhteen olemassaolon. Uudesta asetelmasta on sen sijaan kyse silloin, kun työsopimussuhteen väitetäänkin syntyneen sellaisessa sopimussuhteessa, jossa tosiasiallisesti ei ole kyse työn teosta sopimuskumppanin lukuun.

Viime mainitusta esimerkkinä on työneuvoston 10.1.2013 antama lausunto (TN 1451-13). Lausunto koski työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajanvetoa tilanteessa, jossa työn varsinainen teettäjä kielsi olevansa työnantaja, koska eräs osuuskunta, joka hoiti työntekijän palkkioiden perinnän työntekijältä, oli tehnyt työntekijän kanssa työsopimus-nimisen asiakirjan. Osuuskunta oli markkinoinut palvelujaan sellaisille freelancereille ja muille vastaavassa asemassa oleville työntekijöille, jotka joko työskentelevät aidosti ammatinharjoittajina tai joiden työoikeudellinen asema on epäselvä. Osuuskunta hoiti työntekijän puolesta työhön liittyvää maksuliikennettä. Se peri työstä suoritettavan korvauksen työn tilaajalta ja huolehti työntekijän/ammattinharjoittajan puolesta erilaisten verojen ja sosiaaliturvamaksujen suorittamisen. Osuuskunta pidatti työntekijälle tilittämästään nettopalkkiosta myös

oman palvelumaksunsa. Osuuskunta oli tehnyt työntekijän kanssa työsopimus-nimisen asiakirjan, jonka tarkoituksena oli työttömyysetuuksien turvaaminen työntekijälle. Kuvatulla tavalla toimivat osuuskunnat ja vastaavat yritykset eivät tosiasiallisesti järjestä ja tarjoa asiakkailleen työtä, vaan toimivat eräänlaisina tilitoimistoihin verrattavina palveluyrityksinä työntekijöille ja ammatinharjoittajille. Lausuntopyyntön kohteena olleella osuuskunnalla ei tosiasiasa ollut kumpaakaan työsopimukseen normaalisti kuuluvaa työnantajan päävelvoitetta; ei työntarjoamis- eikä palkanmaksuvelvoitetta. Työneuvosto arvioi työsuhteen olemassaoloa kahdessa relaatiassa: 1) työntekijän ja työsopimus-nimisen asiakirjan tehneen osuuskunnan välillä ja 2) työntekijän ja työn varsinaisen teettäjän välillä. Työneuvosto katsoi, etteivät työsuhteen tunnusmerkit täyttyneet työntekijän ja työntekijälle laskutus- yms. palveluja suorittaneen osuuskunnan välisessä sopimusjärjestelyssä. Työsopimuslain tarkoittama työsuhde ei siten työneuvoston tulkinnan mukaan synny pelkästään sen seurauksena, että työttömyysetuuksien turvaamiseksi tai muussa vastaavassa tarkoituksessa tehdään työsopimus-niminen asiakirja, jos sopimussuhteessa ei ole aidosti kyse työnantajan ja työntekijän välisestä työntekotilanteesta. Pidän tätä työneuvoston lausuntoa tärkeänä kannanottona, joka voi estää sen, että epävarmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kustannuksella harjoitetaan kyseenalaista liiketoimintaa.

Suomessa on erityisesti julkisella sektorilla totuttu käyttämään laajasti määräaikaisia työ- ja virkasuhteita. Määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä rajoittavat työsopimuslain, valtion virkamieslain ja kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain säännökset ovat hillinneet määräaikaisten palvelussuhteiden määrän kasvua. Suuri osa määräaikaisten työ- ja virkasuhteiden käytöstä perustuu todennäköisesti asialliseen, työn tilapäisyydestä johtuvaan tarpeeseen. Mutta ongelmana ovat edelleen ns. ketjusopimustilanteet eli tilanteet, joissa saman työntekijän kanssa tehdään toistuvasti peräkkäin yhä uusia määräaikaisia työ- tai virkasuhteita siten, että työntekijä voi tosiasiallisesti olla saman työnantajan palveluksessa yhdenjaksoisesti useita vuosia.

Työsopimuslaki ja virkamieslainsäädäntö antavat työntekijäjärjestöille ja työntekijöille väylän, joka mahdollistaa korvauksen hakemisen tuomioistuimessa, jos määräaikaisia työ- tai virkasuhteita on käytetty väärin. Riitautus tuomioistuimeen on kuitenkin yleensä vaihtoehto vasta siinä vaiheessa, jos syystä tai toisesta määräaikaista työsopimusta ei enää uusitakaan. Työntekijät eivät yleensä käytännössä pysty kyseenalaistamaan määräaikaisten sopimustensa ketjuttamista niin kauan kuin määräaikaisia työsopimuksia uusitaan. Mikäli määräaikaisten sopimusten lailisuus riitautetaan työsuhteen voimassa ollessa, on riskinä, ettei lainvoimaista ratkaisua kuitenkaan saada riittävän ajoissa eikä työnantaja enää uusi määräaikaista työsopimusta. Työntekijä voi voittaa oikeudessa, mutta hävitä työpaikkansa. Tämä tosiasiallinen tilanne on käsitykseni mukaan yksi ratkaiseva este sille, ettei määräaikaisten työsopimusten käyttöä ole vielä saatu läheskään vastaamaan työsopimuslain ja virkamieslakien asianomaisia määräyksiä.

Kun työneuvostolta haetaan asiantuntijalausuntoa työlakien soveltamis- ja tulkintaongelmiin, ei työnantajan ja työntekijän välille synny prosessin aikana niin jyrkkää vastakkainasettelua kuin käsiteltäessä työriita-asioita yleisissä tai hallintotuomioistuimissa. Työneuvostossa asioiden käsittely on joutuisampaa kuin tuomioistuimissa. Määräaikaisuuksien laillisuutta koskevat tulkintaerimielisyydet kohdentuvat yleensä viime kädessä enemmän oikeus- kuin näyttökysymyksiin. Muun muassa näistä syistä työneuvosto voisi olla sopiva taho arvioimaan yksittäistapauksissa ja erityisesti määräaikaisen työ- tai virkasuhteen voimassa ollessa sitä, onko toistuville peräkkäisille määräaikaisille työ- tai virkasuhteille olemassa lain edellyttämiä, työn tilapäisyyteen liittyviä perusteita.

Määräaikaisten palvelussuhteiden ongelmista on kiistelty ja keskusteltu työmarkkinoilla vuosikausia myös työsopimuslain 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momenttien ja sitä vastaavien virkamieslakien säännösten voimaantumisen jälkeen. Tämä tilanne puoltaa uusien vaihtoehtojen etsimistä ketjusopimusten laillisuuskyymysten selvittelyyn. Työneuvoston toimivallan laajentaminen määräaikaisten palvelussuhteiden laillisuuden arvioimiseen erityisesti määräaikaisen työ- ja virkasuhteen voimassaolon aikana voisi avata tähän yhden väylän.

### 3 Työneuvoston asiantuntijuuden vaaliminen

Työneuvostolla on osatehtävä suomalaisen työelämän oikeusturvajärjestelmässä. Tästä tehtävästä työneuvosto suoriutuu vain asiantuntijuutensa perusteella. Työneuvoston kohdalla asiantuntijuus tarkoittaa mielestäni vähintäänkin kolmea vaatimusta:

- työneuvoston jäsenillä tulee olla syvälinen työlainsäädännön ja työoikeusjärjestelmän hallinta
- työneuvostolla on halu ja kyky kytkeä työlakien soveltamis- ja tulkintaratkaisut työpaikkojen käytännön todellisuuteen ja
- työneuvosto pyrkii lausunnoissaan objektiiviseen työlakien tulkintaan ohje-  
nuoranaan työntekijöiden suojeluperiaatteen toteutuminen

Alun perin työneuvostolla oli toimivalta antaa sitovia ratkaisuja siitä, onko määrättyä yritystä, laitosta, työtä tai työntekijää pidettävä sellaisena, johon työaikalakia, vuosilomalakia tai lakia lasten ja nuorten henkilöiden käyttämisestä työhön oli sovellettava. Tämä työneuvoston oikeus antaa hallintoviranomaisena sitovia ratkaisuja työsuojelulakien soveltamisalaan liittyvistä kysymyksistä poistettiin vuonna 1996. Kun työneuvosto ei aiemminkaan ole voinut muutoin antaa sitovia lausuntoja työlakien tulkintaan liittyvistä kysymyksistä, on työneuvoston lausuntojen vaikuttavuus syntynyt paitsi lausuntomenettelyn joustavuudesta ja nopeudesta verrattuna tuomioistuinmenettelyyn, ennen kaikkea työneuvoston asiantuntijuudesta. Edellä jo mainitussa työtuomioistuimen ja työneuvoston toiminnan 40-juhlajulkaisussa työtuomioistuimen entinen puheenjohtaja professori Antti Suviranta totesi, että puheenjohtajan ja muiden puolueettomien jäsenten hyvät tiedot ja taidot

ovat erityisesti työtuomioistuimen ja työneuvoston kaltaisissa elimissä olennaisen tärkeitä niille kuuluvien tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi. Työneuvoston puheenjohtajan tehtävää ovatkin hoitaneet työoikeuden eturivin asiantuntijat. Työoikeuden professoreiden ja käytännön työelämää edustavien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajien yhteistyöhön perustuva toimielin on aikoinaan ollut mielenkiintoinen innovaatio (vaikka se ei olekaan ollut ihan suomalaista syntyperää).

Työneuvostossa on ollut sekä puheenjohtajina, sihteereinä (esittelijöinä) että työministeriön ja työmarkkinajärjestöjen edustajina henkilöitä, jotka ovat olleet mukana työaika- ja vuosilomalainsäädännön valmistelussa. Kun lainsäädännön taustojen, rakenteiden ja peruserätyöehtojen tuntemukseen on yhdistynyt puheenjohtajien sekä jäsenten aito kiinnostus ja kosketus käytännön työelämään, työneuvosto on pystynyt kehittämään työlainsäädännön tulkintoja tavalla, johon tuomioistuimissa ei ehkä olisi mahdollisuutta. Oma arvioni on, että erityisesti tämän lainvalmisteluun liittyvän tietämyksen hyödyntäminen on ratkaisevalla tavalla vaikuttanut työneuvoston kykyyn tuottaa vuosikymmenien aikana työaikalakien ja vuosilomalain soveltamista koskevia ratkaisuja, jotka ovat olleet toimivia käytännön työelämässä ja jotka kokonaisuutena ovat muodostaneet oikeudenmukaisina pidettyjä pelisääntöjä. Tämän vuoksi on harmillista, jos työneuvoston puolueettomia jäseniä valitessa poissuljetaan sellaiset virkamiehet, jotka ovat tavalla tai toisella osallistuneet työlakien valmisteluun.

Työneuvoston puheenjohtajan työoikeudellisilla taidoilla, työelämän tuntemuksella ja sitoutuneisuudella työneuvoston toimintaan on ymmärrettävästi ratkaiseva merkitys sen suhteen, miten työneuvosto onnistuu tehtävässään. Puheenjohtaja voi myötävaikuttaa siihen, että asioita punnitaan työneuvostossa sekä lainsäädännön sisällön ja tarkoituksen että kulloisenkin lausuntopyynnössä tarkoitettujen työntekotilanteiden huomioon ottaen huolellisesti ja monipuolisesti. Puheenjohtaja voi edesauttaa jäsenten välisen keskusteluyhteyden muodostumista sellaiseksi, että yksittäisten lausuntopyyntöjen osalta ratkaisuja on mahdollista tehdä yksimielisyyteen pyrkien ja työmarkkinaosapuolten tavanomaista vastakkainasettelua välttäen.

Uskon, että yksi työneuvoston vahvuuksia onkin ollut se tapa, jolla työneuvosto on käytännössä työskennellyt. Työneuvoston lausunnot ovat perustuneet ”lähetekeskusteluun”, jonka yhteydessä kaikki työneuvoston jäsenet ovat voineet avoimesti esittää näkemyksiään sekä lausuntopyynnön kohteena olevan lainsäädännön tarkoituksesta, tulkinnasta ja siihen liittyvästä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä, että kulloinkin kyseessä olevan työn luonteesta ja työhön liittyvistä olosuhteista. Oman kokemuksen mukaan keskustelu on parhaimmillaan ollut suorastaan innovatiivista. Keskustelussa on pystytty työneuvoston jäsenten erilaisista taustoista, mutta yhtäläisestä työlainsäädäntöä kohtaan tuntemasta kiinnostuksesta johtuen valottamaan monipuolisesti työneuvostossa edustettuina olevien tahojen erilaisia näkemyksiä kulloinkin ratkaistavana olevasta tulkintakysymyksestä. Tämä työskentelymetodi yhdessä työneuvoston puheenjohtajien sekä jäsenten työoikeudellisten taitojen ja työneuvoston roolia koskevan yhteisymmärryksen kanssa on tuottanut

lausuntoja, joissa työneuvoston asiantuntijuus on voitu tunnustaa sekä työnantaja-että työntekijäjärjestöjen puolella. Työneuvoston kehittämät työlakien tulkinnat on yleensä omaksuttu myös työpaikoilla. Ilman asiantuntijuutta ei synny keskustelua, ilman keskustelua ei synny perusteltuja näkemyksiä ja ilman perusteltuja näkemyksiä ei synny uskottavuutta.



# Työneuvoston lausunnot apuna työlakien valvonnassa

Lakimies Jouni Kallioluoma, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue

## Yleistä

Työneuvoston toimivallassa on lausua muun muassa työturvallisuuslaista, työaikalaista, vuosilomalaista, nuorista työntekijöistä annetusta laista sekä laista kotitaloustyöntekijän työsuhteesta. Samat lait ovat keskeisessä roolissa myös työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa.

## Työsopimuslaki ”puuttuu”

Yksi keskeinen laki työneuvoston lausunnonantotoimivallasta kuitenkin puuttuu: työsopimuslaki. Rajaus lienee tarkoin harkittu, mutta aina ei voida välttyä ”aisan yli potkimiselta”. Työsopimuslainkin sisältämä työsuhteen peruskäsite on usein taustalla merkittävässä roolissa. Joissakin tapauksissa esikysymyksenä joudutaan työneuvostossa miettimään työsopimuslain yksityiskohtia. Esimerkkinä vaikkapa erään kaupungin sijaissiivoojien kohtelu: 1990-luvulla kysyimme, kertyykö näille työntekijöille vuosilomaa kahden vai kahden ja puolen päivän säännön mukaan, kun työsuhteet työnantajan mielestä olivat vain viikon arkipäivien mittaisia. Tapauksessa jouduttiin miettimään esikysymyksenä määräaikaisten työsuhteiden perusteita ja ketjuttamista. Niin kuin vähän oli tarkoituskin.

## Työsuojeluviranomainen pyytää lausuntoa

Työsuojeluviranomaisella on oikeus pyytää lausuntoa työneuvostolta em. lakien soveltamisesta ja tulkinnasta. Näitä lausuntoja työsuojeluviranomaiset ovatkin vuosien varrella pyytäneet monenlaisista kysymyksistä. Yleensä taustalla on jokin yksittäinen tapaus, mutta yleisemmistäkin lähtökohdista on lausuntopyyntöjä tehty.

Usein näyttää olevan kyse työn teon uusista muodoista, joiden työoikeudellinen kohtelu on epäselvää. Joko kyse on työsuhteen käsitteen rajankäynnistä, mutta usein myös työaikalain soveltamisalasta. Jälkimmäisten osalta päätöksellä saattaa olla vaikutuksia vaikkapa työttömyysturvan piiriin pääsemisen kannalta, koska työttömyysturvalain mukainen työssäoloehto edellyttää muun muassa tiettyä säännöllistä minimityöaika.

## Murros ja muutos

Työneuvoston lausuntojen käyttö työsuojelun valvonnassa oli omakohtaisen kokemuksen mukaan 1980-luvulla lähes jokapäiväistä. Lausuntoja luettiin ja hyödynnettiin laajasti varsinkin työsuhdetarkastajien ja lakimiesten työssä, kun asiakkaiden mitä moninaisimpia ongelmia yritettiin ratkaista. Tultaessa 2000-luvulle tapahtui työsuhdelainsäädännön valvonnassa murros. Nyt 2010-luvulla voidaan todeta, että työneuvoston lausuntojen hyödyntäminen valvonnassa on satunnaisempaa.

Murros ja muutos on merkinnyt sitä, että moniin aikaisemmin keskeisiin tulkintakysymyksiin ei enää etsitäkään vastauksia. Aikaisemmin työsuojelutarkastaja laati osapuolia kuultuaan lausunnon, joka sisälsi keskeisesti tulkintasuositusta siitä, miten tapaukseen liittyvät oikeudelliset ongelmat tulisi saatujen tietojen perusteella ratkaista.

Aikaisemmasta asiakkaan asian selvittämisestä on nyttemmin siirrytty selkeämmin valvonnan suuntaan. Kaikkia tarjolla olevia tulkintakysymyksiä ei edes yritetä ”ratkaista”, vaan tarkastaja keskittyy siihen, annetaanko työnantajalle mahdollisesti viranomaisohjausta vai ei ja tämän ratkaisun perusteluihin.

Lausunnon sijasta syntyy tarkastuskertomus. Näin entisistä laajoistakin oikeustieteellisistä ”tutkielmista” on siirrytty muutaman sivun mittaiseen napakkaan tarkastuskertomukseen, jossa kuvataan mahdollinen lainvastainen olotila ja annetaan tarvittava viranomaisohjaus työnantajalle. Monimutkaisissa työsuhdetapauksissa toki joudutaan viranomaisohjauksen olennaisia perusteluja avaamaan, jotta valvonnan vaikuttavuus toteutuu ja osapuolet, erityisesti viranomaisohjauksen kohteet, voivat mieltää oikeutensa ja velvollisuutensa.

## Tulkintaetuoikeus

Edellä selvitetyllä valvonnallisella toimintatavalla viranomainen liikkuu pääasiassa melko selkeällä kentällä, joten merkittäviä tulkintaongelmia ei synny. Viranomaisella on valvonnassaan ja viranomaisohjausta antaessaan tulkintaetuoikeus. Viranomainen ryhtyy toimiin, jos katsoo, että työpaikalla ei lainsäädännön velvoitteita täytetä, vaikka työnantaja olisikin eri mieltä. Joskus varsinkin uudempien lainsäädännösten kanssa saattaa kuitenkin syntyä sellaisia tulkintaongelmia, että viranomainen päättää pyytää asiasta työneuvoston lausunnon. Työneuvosto aikanaan lausuu ja sen tulkinnan kanssa sitten valvonnassa jatketaan. Tällaisissa tapauksissa ei ole työpaikkaa, jota asiassa pitäisi kuulla.

## Kiistatilanne

Työnantaja voi esittää perusteluja ja kiistää viranomaisen tulkinnan. Tällaisessa tapauksessa voidaan, ellei olla aivan varmoja oman tulkinnan oikeellisuudesta, pyytää työneuvoston lausuntoa. Työneuvosto pääsee ikään kuin tuomariksi

viranomaisen ja työnantajan väliseen konfliktiin. Viranomainen on jo tietenkin alkuvaiheessa kuullut työnantajaa ja saanut erilaisia perusteita kiistämiseksi. Työneuvosto lienee myös yleensä kuullut työnantajaa. Ainakin joissakin tapauksissa tuo kuuleminen on tapahtunut työsuojeluviranomaisen kautta, ikään kuin ”laiskanlaksynä”. Viranomainen toimittaa työneuvoston kysymykset työnantajalle, joka vastaa niihin. Työneuvosto voi myös asioida suoraan työnantajan kanssa ja selvittää asiaa. Menettely siitä, kuka vaatii mahdolliset lisäselvitykset, ei liene täysin vakioitu. Työntekijöitä ei näissä tilanteissa välttämättä kuulla lainkaan.

## Kolmiodraama

Työpaikoilla tulee aika ajoin kiistaa työnantajan ja työntekijöiden välille. Jos kysymys on lain eikä työehtosopimuksen tulkinnasta, asia voidaan tuoda myös työsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi. Jos aihetta on, viranomainen pyytää lausuntoa työneuvostolta. Tässä tilanteessa tietenkin on jo kuultu työnantajaa ja myös työntekijäpuolta, joka on peräti saattanut olla aloitteellinen asian saattamisessa työneuvoston käsittelyyn. Ammattiliittojen rooli korostuu näissä tilanteissa.

Työnantajan kuuleminen erilaisista seikoista on työsuojeluviranomaisen toimivallassa ja vakiintunut menettely. Työntekijöiden kuuleminen ei samassa määrin, koska erityistä toimivaltaa sellaiseen ei ole säädetty. Mielipiteitä tällaisessa tapauksessa varmasti saadaan, mutta entä, jos työntekijäpuolella olisi hallussaan jotakin kriittistä selvitystä? Toimivalta ei työsuojeluviranomaisella riitä tällaisen selvityksen hankkimiseen. Epäilen, että pätkinä olisi liian kova työneuvostollekin. Epäselvä selvitys tosiseikoista tietenkin kostaatuu annettavan lausunnon tarkkuudessa.

## De lege ferenda

### Hätätyö

Työaikalain (605/1996) 21 § 3 momentti: *”Työsuojeluviranomainen voi tutkittuaan asian joko jättää sen saamansa ilmoituksen varaan tai ryhtyä toimenpiteisiin hätätyön rajoittamiseksi tai lopettamiseksi.”*

Viime aikoina on syntynyt keskustelua työaikalain 21 §:n 3 momentissa tarkoitettujen ilmoituksen varaan jättämisen ja toimenpiteisiin ryhtymisen luonteesta. Vakiintunut menettely on nimittäin ollut se, että mikäli viranomaisessa katsotaan työn olevan hätätyötä, enintään ilmoitetaan, ettei ilmoitus anna aihetta toimenpiteisiin. Jos taas viranomaisen mielestä hätätyön edellytykset eivät ole täyttyneet, kehoitetaan työnantajaa merkitsemään teetetetyt työt ylityöksi. Kumpikaan ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, mitä on keskusteluissa kritisoitu.

Ainoa tapa ”mitata” hätätyön perusteet lainvoimaisesti on rikosprosessi. Rikositilaisuuskynnys on kuitenkin korkea ja näyttökysymykset rikosprosessissa omanlaisiaan. Enkä voi pitää rikosoikeudenkäyntiä parhaana tapana selvittää sitä, ovatko hätätyön edellytykset täyttyneet jossakin yksittäistapauksessa. Toisaalta hätätyö voi

olla varsin rankka juttu työntekijälle, jonka säännöllistä työaikaa saadaan pidentää melko lailla ilman, että hänellä on mahdollisuuksia asiaan vaikuttaa.

Esittäisin, että *hätätyöstä säädetäisiin tehtäväksi päätös* - vaikkapa eräänlainen jälkikäteinen poikkeuslupa, josta olisi muutoksenhakutie työneuvostoon. Näin varmistettaisiin oikeus saada asiasta päätös ja toisaalta saisimme läpinäkyvyyttä ja oikeuskäytäntöä tästä aika ajoin tunteita herättävästä asiasta.

### **Yhdenvertaisuus ja yksityisyys**

Tulevaisuudessa yhä merkittävämpiä työsuojelun ja sen valvonnan haasteita ovat yhdenvertaisuus työelämässä ja työelämän yksityisyys. Edessä on vaikeita yhteiskunnallisia haasteita ja juridisia lainsäädännön yhteensovittamistehtäviä. Työelämän pelisäännöt on Suomessa perinteisesti luotu kolmikantaisesti. On vaikea ajatella, että tästä perusperiaatteesta luovuttaisiin näin kriittisillä lainsäädännön sektoreilla.

Työelämän ennakoitavuuden ja valvonnan toimivuuden kannalta olisi toivottavaa, että *työneuvostolle annettaisiin lausunnonantajan rooli* yhdenvertaisuutta työelämässä ja työelämän yksityisyyttä koskevissa asioissa.

# Työneuvoston lausunnot tutkimuksessa – näkemyksiä lausuntojen asemasta oikeuslähteenä

Professori Seppo Koskinen, Turun yliopisto

## 1 Lausunnoista yleisesti

Työneuvoston tehtävistä on säädetty työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004). Lain 7 §:n mukaan työneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja:

- työaikalain
- vuosilomalain
- työturvallisuuslain
- nuorista työntekijöistä annetun lain ja
- kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain

soveltamisesta ja tulkinnasta. Lisäksi lausunto voidaan antaa siitä, onko yritystä pidettävä sellaisena, että siihen sovelletaan yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia tai yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia.

Kirjallisen lausuntopyynnön voi esittää tuomioistuimien, aluehallintovirasto, työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestö, valtion työmarkkinapolitiikkaa käsittelevä ministeriö, kirkon sopimusvaltuuskunta, kunnallinen työmarkkinalaitos, Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta ja yhteistoiminta-asiamies siitä, sovelletaanko yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia tai yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia yritykseen tai yritysryhmään.

Työneuvosto ratkaisi 22 päivään marraskuuta 1996 saakka tuomioistuinten, muiden viranomaisien ja yksityisten asianosaisien sitovalla tavalla työsuojelulakien soveltamisalaan liittyviä eräitä kysymyksiä. Työneuvosto hoiti tässä suhteessa asiallisesti tuomioistuimien tehtäviä. Tämä työneuvoston oikeus hallintoviranomaisena antaa lainkäyttöelimiä sitovia ratkaisuja työsuojelulakien soveltamisalaan liittyvistä kysymyksistä poistettiin vuonna 1996.

Tämä aikaisempi lainsäädännöllinen ratkaisu näyttäytyy nykyajan näkökulmasta melkoisen ongelmalliselta. Ratkaisu perustui yleisellä tasolla siihen, että työmarkkinajärjestöillä oli ollut keskeinen asema myös sen lainsäädännön aikaansaamisessa, jonka soveltamisesta työneuvosto sitovilla lausunnoillaan

sitten määräsi. Samoin kuin lainvalmistelussa myös lain soveltamisessa ns. puolueettomilla asiantuntijoilla oli vain vähemmistön asema.

Kyse oli siis siitä, että lainsäädäntövaltaa ja tuomiovaltaa tietoisesti luovutettiin intressiedustajille. Päätösvallan luovuttaminen intressiedustajille oli luonteeltaan huomattavaa. Työneuvoston rooli oli samantapainen kuin työtuomioistuimen, mutta työtuomioistuimen asema perustui järjestöjen sopimiin sopimuksiin, joiden tulkinta luonnollisesti saattoikin kuulua työmarkkinajärjestöjen piiristä valituille intressiedustajille ja vähemmistöasemassa oleville puolueettomille asiantuntijoille. Sen sijaan lainsäädännön soveltamisesta määräämisen luovuttaminen intressiedustajille oli siinä määrin suuri asia, että tuskin eduskunnassa enää nykyisin sellaista hyväksyttäisiin.

Työneuvoston toimivaltaan kuuluu edelleen yleisluontoisten sitomattomien lausuntojen antaminen toimivaltaansa kuuluvien työsuojelulakien säännösten tulkinnasta. Myös valta antaa sitomattomia lausuntoja on oikeudellisesti arvioiden hieman omiainen instituutio. Yleensä riidan osapuolet ovat velvollisia hankkimaan riita-asiaassa edellytettävän näytön, myös oikeudellisen näytön esimerkiksi asiantuntijalausuntojen kautta.

Riita-asiaa koskeva työneuvoston lausunto asettaa tuomioistuimen hankalaan tilanteeseen. Toisaalta tuomioistuin on aina velvollinen itse arvioimaan riidan juridiikan. Periaatteessa työneuvoston lausunto ei siis voi ratkaista asiaa, mutta käytännössä työneuvoston aikaisemman historiallisesti vahvan aseman johdosta lausunnolla saattaa olla eräänlainen juridisen arvioinnin lähtökohdan asema: näin tehdään, jollei toista näytetä.

Käsitellessään lausuntoja työneuvosto toimii hallintoviranomaisena. Sitä vastoin toimiessaan muutoksenhakuelimenä poikkeuslupa-asioissa työneuvosto on hallintotuomioistuimeen rinnastettavassa asemassa.

Työneuvoston asema hallintoviranomaisena tuo työneuvoston lausuntojen arviointiin oman erikoisen lisän. Yleensä hallintoviranomainen ei suoraan liity normaaliin oikeudenkäyntiin. Hallintoviranomainen -käsitteen käyttäminen itse asiassa avaa mielestäni jopa oikean tavan lähestyä työneuvoston asemaa. Se on oikeudenkäynnin näkökulmasta rinnastettavissa kaikkiin muihinkin hallintoviranomaisiin, jotka voivat antaa tuomioistuimelle lausuntoja siitä, miten asia olisi tullut kyseisen viranomaisen mielestä hoitaa (vrt. esim. työtapaturmat, joiden yhteydessä työsuojeluviranomaiset voivat esittää käsityksensä työturvallisuuden toteutumisesta). Työneuvoston osalta on omaksuttu vain se erikoinen ratkaisu, että tämä lausuntojen antaminen menettelyineen on erikseen säädetty.

Esimerkiksi työsuojeluviranomaisen osalta erikseen säädetty rikosasiasta ilmoittamisesta ja ilmoituksen käsittelystä. Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä

ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä. Edellä tarkoitettua tekoa koskevassa esitutkinnassa on työsuojeluviranomaiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Syyttäjän on varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättämistä. Asiaa tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- ja puheoikeus.

Käsitykseni mukaan hallintoviranomaisilla on sinänsä laaja ja monitahoinen suhde moniin lainkäyttötilanteisiin. Esimerkiksi työpaikkakiusaamistapauksissa voivat olla monet hallintoviranomaiset mukana erilaisine lausuntoineen.

## 2 Miten työneuvoston lausuntoihin tulee suhtautua oikeuslähteenä?

Työneuvoston lausuntojen asemaa oikeuslähdeopissamme ei ole kirjallisuudessa tietojeni mukaan käsitelty. Kyseisiä lausuntoja on kuitenkin käytetty oikeuskirjallisuudessa. On siis paikallaan edes jollakin tavoin yrittää asemoida lausuntojen oikeuslähdeopillinen status.

Työneuvoston lausunnot eivät luonnollisestikaan rinnastu tuomioistuintuomioihin. Leikillisesti voisi todeta, että ne eivät rinnastu edes työtuomioistuimen tuomioihin. Vaikka työtuomioistuimen kokoonpano muodostuu työneuvoston tavoin puolueettomista jäsenistä ja intressiedustusperiaatteella valituista jäsenistä, työtuomioistuin antaa tuomioita. Työneuvoston lausunnot eivät sido tuomioistuinta, joten lausunnot eivät voi rinnastua oikeuslähdeopillisesti tuomioihin.

Työneuvoston lausunnot eivät vastaa myöskään nyttemmin jo lakkautetun virkamieslautakunnan päätöksiä. Vaikka virkamieslautakunta ei ollut tuomioistuin, sen päätökset sijoittuvat oikeuslähdeopillisesti samalle tasolle kuin tuomioistuimen tuomiot.

Virkamieslautakunta käsitteli ja ratkaisi virkamieslautakunnalle valtion virkamieslain mukaan kuuluvat asiat. Virkamieslautakunta käsitteli oikaisuvaatimukset päätöksiin, joilla muu viranomainen kuin valtioneuvosto oli antanut muulle virkamiehelle kuin tuomarille varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta, päättänyt pitää virantoimituksesta pidättämisen edelleen voimassa tai määräajaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta. Lisäksi virkamiehellä, joka oli ilman virkamieslaissa säädettyä perustetta taikka ilman samassa laissa säädettyä erityistä syytä nimitetty määräajaksi tai ilman pätevää syytä toistuvasti peräkkäin nimitetty määräajaksi, oli oikeus virkasuhteen virastoon päättyessä sen vuoksi, ettei häntä enää nimitetä tämän viraston virkamieheksi, saada virastolta korvaus. Korvauksen määräsi maksettavaksi virkamieslautakunta.

Suomessa toimii myös muun muassa sosiaaliturvan piirissä erilaisia lautakuntia (esim. työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta). Näilläkin on ainakin yleensä

selkeä asema oikeusturvamenettelyssä eli ne ovat osa tuota menettelyä. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta on erityistuomioistuimeen rinnastettava sosiaalivakuutuksen lautakuntatyypinen muutoksenhakuelin.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valitettaessa työttömyyskassan, Kansaneläkelaitoksen toimiston, Koulutusrahaston tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen antamasta päätöksestä, joka koskee ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa, työttömyysturvan peruspäivärahaa, työmarkkinatukea, koulutuspäivärahaa, työttömyyskassan jäsenyyttä, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen opintososiaalisia etuuksia, matka-avustusta, aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä, vuorottelukorvausta ja palkkaturvaa. Edellä mainittujen lisäksi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta haetaan valittamalla muutosta työvoimatoimiston päätökseen, joka koskee työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen hakeutuvalla myönnettävää korvausta matka- ja muista ylläpitokustannuksista. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta haetaan myös työttömyyskassan, Kansaneläkelaitoksen toimiston, Koulutusrahaston ja työvoima- ja elinkeinokeskuksen lainvoimaisen päätöksen poistamista edellä mainituissa asioissa.

Sen sijaan esim. kuluttajariitalautakunnan tarkoituksena on ”vain” linjata kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisten riitatilanteiden ratkaisemiseksi suosituksia. Kuluttajariitalautakunta koostuu sekä elinkeinonharjoittajista että kuluttajien edustajista. Kuluttajariitalautakunnan ja työneuvoston asemat selkeästi muistuttavat toisiaan.

Toinen vastaavanlainen lautakunta on liikennevahinkolautakunta, joka toimii korvauskäytännön yhtenäistämiseksi liikennevahinkojen korvausasioissa lausuntoja ja soveltamissuosituksia antavana toimielimenä. Korvausasiaa koskevan lausuntopyynnön voi tehdä vahinkoa kärsinyt, muu korvaukseen oikeutettu, vakuutusentottaja, vakuutuslaitos tai korvausasiaa käsittelevä tuomioistuim. Lautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja ja suosituksia liikenteessä aiheutuneiden henkilö- ja esinevahinkojen vakuutuskorvauksia koskevissa asioissa sekä liikenneonnettomuuksia koskevissa syyllisyys- ja vastuunjakokysymyksissä. Lautakunta on toimivaltainen käsittelemään kaikkia liikennevakuutuslain soveltamisalaan kuuluvia vahingonkorvausasioita. Työneuvoston lausuntotoiminta mielestäni muistuttaa oikeuslähdeopilliselta asemaltaan myös tämän lautakunnan lausuntoja.

Jos työneuvoston lausuntoja verrataan sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehen esimerkiksi kanteluasioissa tekemiin ratkaisuihin, eroavuuksia on runsaasti. Kantelun seuraukset riippuvat siitä, mitä oikeusasiamiehen tutkimuksissa tulee ilmi. Oikeusasiamies voi nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, antaa huomautuksen, jos viranomaisen on menetellyt vastoin lakia tai laiminlyönyt velvollisuutensa, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä, kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai hyvittämiseksi. Sen



sijaan oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja, puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin, määrätä maksettavaksi vahingonkorvauksia tai antaa lainopillisia tai asianajollisia neuvoja.

Työneuvoston lausunnot joistakin näkökulmista arvioiden rinnastuvat myös maan tapaan. Tällöin kyse voisi olla siitä, että järjestöjen laatiman lainsäädännön soveltaminen edellyttää järjestöjen edustajia tulkitsijoina, koska nämä tavallaan osaavat sovittaa lainsäädännön käytännön työelämään. He tavallaan tuntevat maan tavan ja osaavat siitä syystä myös tehdä uutta maan tapaa. Maan tapa on kuitenkin ainakin periaatteessa sitova oikeuslähde, jota työneuvoston lausunnot eivät juridisesti ole. Toisaalta maan tapakin on vain heikko oikeuslähde laajalti säännellyssä yhteiskunnassa. Myös työneuvoston lausunnoilla muodollisen juridisen sitovuuden puuttumisesta huolimatta saattaa käytännössä olla maan tavan tyylinen heikko velvoittavuus.

Oikeuslähdeopissa tunnetaan myös ns. muu oikeuslähde, kuten asiantuntijalausunto. Työneuvoston tuomioistuinta sitomattomat lausunnot rinnastuvat läheisesti asiantuntijalausuntoihin, tosin työneuvoston lausunnoilla on mielestäni tuomioistuintäkäytännössä vahvempi asema kuin asiantuntijalausunnoilla ylimalkaan. Muu asiantuntijalausunto saattaa esimerkiksi olla yhtenä tekijänä kumoamassa työneuvoston lausuntoa mm. tilanteissa, joissa työneuvostokin on ollut asiassa erimielinen. Käytännössä työneuvoston yksimielinen lausunto todennäköisesti yleensä määrittää tuomioistuimen omaakin arviointia.

Lopputuloksena voidaan todeta, että työneuvoston lausunto on ns. heikko oikeuslähde, vaikka se on ”vain” hallintoviranomainen. Luonnollisestikaan tuomioistuin ei voi sitä jättää huomioimatta omassa päätöksenteossään. Kiistatonta on, että työneuvoston lausuntoja ei voida sivuuttaa tutkimuksessa. Työneuvoston lausunto ei siis ole ns. vahva (varsinainen) oikeuslähde.

# Poikkeuslupa-asioita koskeva muutoksenhaku työneuvostossa

Tarkastaja Minja Merk, Työneuvosto

## 1 Taustaa

Työneuvoston pääasiallinen tehtävä on lausuntojen antaminen sen toimivaltaan kuuluvien lakien soveltamisesta ja tulkinnasta. Toissijaisena tehtävänä työneuvostolla on ratkaista oikaisuvaatimukset eräissä työsuojelun poikkeuslupa-asioissa.

Poikkeuslupa-asioiden muutoksenhaku tapahtui aiemmin joko niin, että poikkeuslupajaoston tekemä päätös alistettiin työneuvoston ratkaistavaksi tai annettuun päätökseen voitiin hakea muutosta valittamalla työneuvostolta. Työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetulla lailla (400/2004, jäljempänä TNL), joka tuli voimaan 1.4.2004, muutoksenhakua muutettiin. TNL 11 §:n mukaan aluehallintoviraston poikkeuslupa-asiaassa antamaan päätökseen voi vaatia kirjallisesti oikaisua työneuvostolta 30 päivän kuluessa tiedoksisaunnista tai nähtävälle panosta. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen tekemiseen ovat oikeutettuja poikkeuslupan hakija, työntekijöiden edustaja tai ne työntekijät, joita on kuultu tai olisi pitänyt kuulla ennen aluehallintoviraston tekemää ratkaisua ja se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun aluehallintoviraston tekemä päätös välittömästi vaikuttaa. Työneuvoston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voi TNL 13 §:n mukaan hakea muutosta kirjallisella valituksella työtuomioistuimelta. Työtuomioistuimen päätös on lopullinen.

Ennen 1.4.2004 työneuvosto toimi poikkeuslupa-asioissa hallintotuomioistuimeen rinnastettavassa asemassa. Sen sijaan käsitellessään lausuntoja se toimi hallintoviranomaisena. Sen antamat päätökset poikkeuslupa-asioissa olivat lopullisia, eikä niihin voinut hakea muutosta valittamalla. Nykyään työneuvosto on kokonaisuudessaan hallintoviranomainen eikä se ole enää tuomioistuimeen rinnastettava lainkäyttöelin. Lain esitöistä käy ilmi, että muutoksen tavoitteena oli organisatorisen erillisyyden toteuttaminen. Sitä edellytettiin ylhäältä työneuvostolta hallintoviranomaisena ja toisaalta tuomioistuimeen rinnastettavana lainkäyttöelimenä. Tavoitteena oli välttää, ettei työneuvosto eri tehtävissään voinut enää joutua käsittelemään samojen säännösten tulkintaa lausuntoja antaessaan kuin mitä valitukset koskivat.<sup>1</sup> Lain muutoksen taustalla vaikutti myös se, ettei työneuvoston katsottu täyttävän tuomioistuimeen rinnastettavalta lainkäyttöelimeltä edellytettäviä kriteerejä<sup>2</sup>.

1 HE 142/2003, s.9-10.

2 HE 142/2003, s.16.

## 2 Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja käsittely

Aluehallintovirasto voi myöntää hakemuksesta poikkeuslupia TNL 9 §:n mukaan työaikalain 14 §:n 1 ja 3 momenttia, 26 §:n 1 momentin 14 kohtaa, 27 §:n 1 momenttia tai 36 §:n 1 momenttia sekä nuorista työntekijöistä annetun lain 15 §:ää koskien. Oikaisua voi TNL 11 §:n mukaan hakea aluehallintoviraston poikkeuslupa-asiassa antamaan päätökseen. Oikaisuvaatimukset on TNL 12 §:n mukaan säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä ja ne käsitellään erityisessä lausuntoasioiden käsittelystä poikkeavassa kokoonpanossa. TNL 5 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimusasioita käsittelevään kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja tai hänen sijaisensa, tuomarin virkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut jäsen tai hänen varajäsenensä, erityinen työsuojelukysymyksiin perehtynyt jäsen tai hänen varajäsenensä sekä yksi työnantaja- ja yksi työntekijätahoa edustava jäsen tai heidän varajäsenensä. TNL 5 §:n 4 momentin mukaan kiireellisissä tai jo annettuihin samanlaatuisiin päätöksiin pohjautuvissa asioissa puheenjohtaja voi yksin ratkaista käsiteltäväksi jätetyn poikkeuslupaa koskevan oikaisuvaatimuksen. Tällöinkin puheenjohtajan on kuitenkin viipymättä saatettava päätöksensä työneuvoston käsiteltäväksi. Säännöksen mahdollistavaa menettelyä ei ole käytetty TNL:n uudistuksen jälkeen.

## 3 Oikaisuvaatimusten määrä ja sisältö

Ajalla 1.4.2004–31.3.2013 työneuvostoon on saapunut yhteensä 32 oikaisupyynnöä.

1.4.2004–31.3.2013		
Oikaisuvaatimus sittemmin peruttu ja käsittely jätetty sillensä	4	
Jätetty tutkimatta	8	
Palautettu takaisin työsuojelupiiriin / aluehallintovirastoon <sup>1</sup>	5	
Tutkittu,	15	
joista hylätty		13
joista poikkeuslupa myönnetty kokonaan tai osittain		2
<b>Yhteensä</b>	<b>32</b>	

<sup>1</sup> Oikaisupyynnöt, jotka on palautettu uudelleen käsiteltäviksi, ovat johtuneet joko siitä, ettei poikkeuslupapäätöstä tehdessä ole kuultu säädetyn mukaisesti työntekijöiden edustajaa tai työntekijöitä tai siitä, ettei tehtyä poikkeuslupapäätöstä ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla.

Työneuvostoon tehdyt oikaisuvaatimukset ovat koskeneet yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta työaikalain 36 §:n poikkeuslupaa työvuoroluettelon laatimisesta ja 14 §:n oikeutta poiketa 6 §:n säännöllistä työaikaa koskevasta yleissäännöksestä. Työneuvoston antamista päätöksistä on valitettu työtuomioistuimeen 5 kertaa.

TNL 11 §:ssä on lueteltu ne tahot, jotka voivat hakea oikaisua. Työneuvosto on joutunut ottamaan kantaa ratkaisukäytännössään siihen, kuka voi hakea muutosta annettuun päätökseen. Asia on jätetty tutkimatta, kun poikkeuslupaa hakenne ei ole katsottu täyttäneen TNL 11 §:n kriteerejä. Pelkästään se seikka, että

oikaisuvaatimuksen tekijä löytyy 11 §:n listalta ei ole yksistään katsottu riittäväksi. Jos poikkeuslupan hakijana ollut työnantaja on tyytynyt hylkäävään päätökseen, ei muilla ole oikeutta vaatia lupaa myönnettäväksi. Oikaisun hakemiseen ei ole katsottu olleen oikeutta luottamusvaltuutetulla, koska hänellä ei ole ollut oikeutta hakea alun perin poikkeuslupaa, eikä hänellä siten myöskään oikaisuvaatimuksen yhteydessä ole ollut oikeutta asiallisesti uuden sisältöisen luvan hakemiseen. Kyseissä tapauksessa poikkeuslupan hakijana ollut työnantaja oli tyytynyt annettuun päätökseen (päätös 8/2009). Tapauksessa työneuvosto arvioi nimenomaan TNL 11 §:n 2 momentin 2 kohtaa. Työneuvoston mukaan säännöksestä ei voi tehdä päätelmää, jonka mukaan TNL 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla henkilöstön edustajalla olisi oikaisuvaatimusoikeus aina poikkeuslupapäätöksen sisällöstä riippumatta. Vastaavin perustein yksittäiseltä työntekijältä oli evätty oikaisuvaatimuksen tekeminen. Pelkästään se, että työntekijä oli kokenut hylkäävän päätöksen itselleen kielteisenä, ei muodostanut hänelle oikaisuvaatimusoikeutta. Työntekijällä ei ollut ollut oikeutta hakea poikkeuslupaa, eikä hänen näin ollen voitu katsoa olleen oikeutettu myöskään oikaisun hakemiseen (päätökset 1/2008, 14/2010, 15/2010 ja 16/2010). Muutoksenhakuoikeus edellyttää nimenomaan välitöntä vaikuttamista, päätöksen välilliset vaikutukset eivät yksinomaan riitä.

Oikaisuvaatimus, joka koski oikeutta teettää alle 12-vuotiailla lapsilla TV-ohjelman kuvaustyötä jätettiin tutkimatta, koska ajankohta, jolle poikkeuslupaa oli haettu, oli jo kulunut umpeen ja siten asia oli menettänyt merkityksensä (diaari 14/2006). Tutkimatta jättämiseen päädyttiin lisäksi asiassa, joka käsitteli porofarmin työntekijöille myönnettyä vapautusta työvuoroluettelon laatimisesta. Luottamusmiesten tekemä poikkeuslupan purkamista koskeva oikaisuvaatimus oli tehty yli kaksi vuotta poikkeuslupapäätöksen jälkeen kun poikkeuslupan voimassaoloaika oli jäljellä enää runsas vuosi. Se seikka, että oikaisuvaatimukselle asetetun 30 päivän määräajan jälkeen asiaa edes harkittiin työneuvostossa, johtui siitä, että oikaisuvaatimusosoitus oli ollut puutteellinen, sillä siinä ei ollut mainintaa oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajasta. Työneuvosto katsoi, että vaikka hallintovalituksen virheellisyydestä säädetyn ja siitä analogisesti johdetun mukaisesti voitaisiinkin katsoa, että liian myöhään tehty oikaisuvaatimus tulisi tutkia, ei muutoksenhaku-aika voi jäädä kovin pitkäksi aikaa avoimeksi. Päätöksen lainvoimaiseksi tulolla on merkitystä (päätös 19/2008). Vaatimus jätettiin tutkimatta myös tapauksessa, jossa työajasta oli jo sovittu työaikalain 14 §:n 2 momentin mukaisesti valtakunnallisella sopimuksella, eikä asia siten enää kuulunut poikkeuslupamenettelyn piiriin. Poikkeuslupan hakeminen ja sopiminen työehtosopimuksin ovat vaihtoehtoisia tapoja. Tapaus koski poikkeamista työaikalain 6 §:n yleissäännöksestä pelastusviranomaispäivystäjien työajan järjestelyjen osalta (päätös 1/2010).

Poikkeuslupa on puolestaan myönnetty kahdessa tapauksessa. Toisessa tapauksessa käsiteltiin poikkeuslupan myöntämistä työvuoroluettelon laatimisesta työaikalain 35 §:n edellyttämällä tavalla ja toisessa lupaa poiketa työaikalain 6 §:n säännöksestä.

Kun otetaan huomioon, että hyvin suuri osa työneuvostolle tehdyistä oikaisuvaatimuksista koski oikeutta poiketa työaikalaissa säädetystä työvuoroluettelon laatimisesta, on työneuvoston käytäntöä syytä tarkastella lähemmin. Työaikalain 36 §:n mukaan aluehallintovirasto voi myöntää osittain tai kokonaan vapautuksen työvuoroluettelon laatimisesta, jos sen laatiminen on työn luonteen vuoksi erittäin vaikeaa.

Erityisen painavaksi syyksi, joka on oikeuttanut poikkeamaan työaikalain 35 §:n mukaisesta työvuoroluettelon laatimisesta on katsottu työneuvoston oikeuskäytännössä työvuoroluettelon laatiminen seurakuntayhtymässä lyhyellä varoitusajalla tietoon tulevien vainajien siunaus- ja muistotilaisuuksien takia. Lauantaiksi ajoittuvat siunaus- ja muistotilaisuudet sovittiin yleensä 1-2 viikkoa aikaisemmin, välillä jopa vielä lyhyemmällä aikavälillä. Työn epäsäännöllisyyden vuoksi työaikasuunnitelmien laatiminen etukäteen pitäviksi ja toteuttamiskelpoisiksi koettiin kyseisessä tapauksessa mahdottomaksi. Työntekijät puolsivat itse käytäntöä. Työneuvosto myönsi luvan laatia työvuoroluettelot viikoksi kerrallaan viimeistään viikkoa ennen työvuoron alkamista (päätös 11/2005).

Kokonaisuutena katsottuna erityisen vaikeana ei pidetty sen sijaan betonin kuljetuksessa ja pumppauksessa työskentelevien kuljettajien työvuoroluettelon laatimista tilanteissa, joissa työpäivän ensimmäisten toimitusten ajankohta oli edellisen päivän tilauksista riippuvainen. Työneuvosto painotti ratkaisussaan työaikojen tarpeellisen jouston saavuttamista muilla keinoin esimerkiksi kuljettajien työaikoja porrastamalla (päätös 4/2007). Myöskään vasta samana päivänä varmistuvia ja päivittäin vaihtelevia toimitusmääriä ei pidetty riittävänä syynä työvuoroluettelon laatimisvelvollisuudesta poikkeamiseksi. Perusteluissaan työneuvosto totesi, että kaupanalalla on tyypillistä, että työmäärä vaihtelee tilausten mukaan. Asiassa ei myöskään ollut esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella tilausrakenteella ei pystyttäisi lainkaan ennakoimaan tai, että päivä- ja viikkokohtaiset muutokset olisivat niin suuria, ettei niihin voitaisi riittävästi varautua. Tapaukset koskivat vihannesten pakkaus- ja jatkokäsittelyssä työskenteleviä työntekijöitä (päätökset 5/2010, 6/2010 ja 7/2010). Antamassaan ratkaisussa, joka koski saumaus- ja valuasfalttityötä tekeviä työntekijöitä työneuvosto piti tilausten lyhyitä toimitusaikoja, tilauksiin tulevia muutoksia sekä Suomessa tavanomaisia säätilojen muutoksia normaaleina yrittäjäriskiin kuuluvina tekijöinä, jotka kuuluivat työnantajan kannettavaksi. Vastuuta ei voitu kohdentaa työntekijöihin niin, ettei heidän työvuoronsa alkamis- ja päättymisajankohdat sekä lepoajat olisi olleet ennakkoon tiedossa (päätös 19/2011). Vastavasti työneuvosto piti tilausten lyhyitä toimitusaikoja ja tilauksiin samana päivänä tehtäviä muutoksia normaaleina yrittäjäriskiin kuuluvina tekijöinä, joista työnantaja kantaa vastuun. Tapauksessa oli haettu kemiitti- ja kappaletavarakuljetuksista vastaaville kuljettajille vapautusta työvuoroluettelon laatimisesta. Osittainen vapautus oli jo myönnetty, mutta oikaisua oli kuitenkin haettu, jotta myös työvuorojen alkamisajankohdientien merkitsemisestä voitaisiin vapautua. Työneuvosto hylkäsi vaatimuksen perustellen ratkaisua muun muassa sillä, että vapautuksen myöntäminen työvuoroluettelon laatimisesta niin, ettei siitä käy ilmi edes työvuorojen aloitusaika,

voi johtaa käytännössä siihen, että työntekijät joutuvat olemaan koko ajan valmiudessa ryhtyä töihin, mikä ei vastaa työaika-suojelun tarkoitusta. Työaika-järjestelyjen helpottamiseksi työneuvosto ehdotti työntekijöiden työhöntuloaikojen porrastusta (päätökset 12/2011 ja 13/2011).

Ratkaisukäytännössä on myös usein painotettu työaikalain 35 §:n 2 momentin suoma mahdollisuus muuttaa poikkeuksellisesti jo tehtyä työvuoroluetteloa töiden järjestelyihin liittyvästä painavasta syystä tai työntekijän antamalla suostumuksella. Työvuoroluettelon muuttaminen on mahdollista työpaikan toiminnan turvaamiseksi, mikäli töiden järjestelyihin liittyvä painava syy ei ole ollut työnantajan tiedossa työvuoroluetteloa laadittaessa. Tällöinkin tehty muutos tulee saattaa työntekijän tietoon niin ajoissa kuin mahdollista. Säännöksellä on pyritty turvaamaan tuotanto-, palvelu- ja muut toiminnan järjestelyt ennalta arvaamattomien tapahtumien varalta.<sup>3</sup>

Työneuvosto on veturinkuljettajien työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta poh-tiessaan todennut, että vaikka epäsäännöllisyys johtuu työnantajayhtiön toisen osaston tai muun vastaavan toiminnasta, se ei voi olla este poikkeusluvan myöntä-miselle, mikäli työ tosiasiallisesti on epäsäännöllistä (päätökset 10/2006 ja 11/2006). Työn epäsäännöllisyys ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan työaikalain 36 §:n mukaan epä-säännöllisyyden tulee johtaa siihen, että työvuoroluettelon laatiminen on sen johdosta erittäin vaikeaa. Tämä vaatimus korostuu useammassa työneuvoston anta-massa päätöksessä. Vaikka työn epäsäännöllisyyteen johtavista seikoista on annettu selvitystä, ei se sellaisenaan johda poikkeusluvan myöntämiseen, ellei samalla ole esitetty työvuoroluettelon laatimista vaikeuttavia erityisiä perusteita. Poikkeuslu-van myöntämiseen ei myöskään työneuvoston mukaan vaikuta se, että työnantaja voisi täyttää työntekijävajeen teettämällä ylityötä tai varallaolojärjestelyin. Ylityö ja varallaolo edellyttävät aina työntekijän suostumusta ja ne lisäävät työaika ja työ-hön sidonnaisuutta. Kyseisiä seikkoja ei voida huomioida, kun arvioidaan vaikeut-taako työn epäsäännöllisyys työvuoroluettelon laatimista laissa tarkoitetulla tavalla (päätökset 10/2006 ja 11/2006). Myöskään työntekijöiden omat toiveet eivät voi olla työaikalain mukaan luvan myöntämisperusteita (päätös 1/2009).

## 4 Poikkeuksellinen säännöllinen työaika

Työaikalain 14 §:n 1 momentin mukaan, jos työ on laadultaan sellaista, että sitä suo-ritetaan vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön, aluehallintovirasto voi antaa määräämillään ehdoilla luvan poiketa säännöllistä työaika koskevasta 6 §:n yleissäännöksestä. Lisäksi 14 §:n 2 momentin mukaan työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksellä, joiden toiminta-piiri käsittää koko maan, on oikeus sopia säännöllisestä työajasta poikkeavasti 1 momentin tarkoittamassa tapauksessa. Käsitellessään työaikalain 14 § 1 momentin

3 HE 34/1996, s.66.

suomaa mahdollisuutta työneuvosto on todennut lääkäri- ja pelastushelikopterin lentäjiä koskevassa asiassa, ettei se voi hyväksyä neljän vuorokauden pituisia työvuoroja, joita olisi seurannut 12 vuorokauden pituinen lepoaika. Vaikka itse aktiivityöaika olisi ollut lyhyt neljän vuorokauden työvuoron aikana ja vaikka työntekijöillä olisi ollut mahdollisuus viettää aikaa työpaikan läheisyydessä sijaitsevilla asunnoilla, ei työvuoron lomaan sijoittuvien lepojaksoiden katsottu mahdollistavan samanlaista lepoa työstä kuin työvuorojen väliin sijoittuva lepoaika. Työaikalaissa itsessään ei ole säädetty vähimmäislepoajan pituudesta poikkeuksellisen säännöllisen työajan yhteydessä. Yhtenä työaikalain tarkoituksista on kuitenkin turvata työntekijälle riittävä päivittäinen, vuorokautinen ja viikoittainen vapaa-aika työstä (päättös 23/2008). Kahden vuorokauden pituisiin lääkäri- ja pelastushelikopterin lentäjien työvuoroihin, joita seurasi 6 vuorokauden vapaa ja joiden aikana tehollinen työaika sai olla korkeintaan 12 tuntia, jolloin työntekijöillä oli mahdollisuus vähintään 12 tunnin lepoon, työneuvosto myönsi poikkeusluvan. Työhön sidonnaisuuden ei katsottu muodostuvan kyseisessä tapauksessa liian rasittavaksi (päättös 9/2008). Vanhemmassa työneuvoston oikeuskäytännössä säännöllisestä työajasta tehtäviä poikkeuksia koskevat hakemukset olivat yleisempiä. Tyypillinen hakemus koski tuolloin muun muassa palomiesten työaikoja.

## 5 Työtuomioistuimeen tehdyt valitukset

Työneuvoston antamista päätöksistä on valitettu työtuomioistuimeen viisi kertaa. Kaksi valituksista on koskenut kemiitti- ja kappaletavarakuljetuksista vastaavia kuljettajia (V 7/11 ja V 8/11) ja kolme vihannesten pakkaus- ja jatkojalostustyössä työskenteleviä työntekijöitä (V 1/10, V 2/10 ja V 3/10). Kaikissa viidessä valituksessa on haettu vapautusta työaikalain 35 §:n 1 momentin velvollisuuteen laatia työvuoroluettelo. Tehdyt valitukset eivät ole johtaneet ratkaisujen muuttumiseen, vaan työtuomioistuin on hylännyt kaikki sille tehdyt valitukset. Työtuomioistuin ei ole päätöksissään katsonut olevan aihetta työneuvoston antamien ratkaisujen muuttamiseen. Kuten työneuvosto, työtuomioistuin on pakkaus- ja jatkojalostustyössä työskentelevien osalta todennut, että yritys ei ole esittänyt asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella työvuoroluettelon laatiminen olisi voitu katsoa erittäin vaikeaksi yhtiön kaikkien työntekijöiden kohdalla. Vastaavasti riittävän yksityiskohtaista ja konkreettista selvitystä työvuoroluettelon laatimisen vaikeudesta ei työtuomioistuimen mukaan ole myöskään esitetty kemiitti- ja kappaletavarakuljetuksia koskevilla asioilla. Esimerkiksi toimitusajankohtien muutoksista ja niiden vaikutuksista ei ole annettu kattavaa kuvausta. Päätöksissä (V 7/11 ja V 8/11) todetaan lisäksi työneuvoston kannan mukaisesti, että vaadittu vapautus merkitsisi hyvän pitkälle menevää työhön sidonnaisuutta ja ajankäytön suunnitteluun kohdistuvaa rajoitusta asianomaisille työntekijöille.

# Vuosiloma- ja työaikalaisissa säädetyin suojan kohteesta

Työneuvoston sihteeri Jaana Paanetoja

Virkavapaana työneuvoston sihteerin virasta hoitaakseen työ- ja sosiaalioikeuden professorin tehtävää Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa

## 1 Työneuvoston toimivallasta

Vuonna 1946 perustettu työneuvosto on 67 vuoden pituisen uransa aikana antanut 1453 ratkaisua sen toimivaltaan kuuluvien työlakien soveltamisesta ja tulkinnasta.<sup>1</sup> Työneuvostoa perustettaessa pidettiin tärkeänä, että se käsittelee asiat nopeasti ja yhdenmukaisesti. Lisäksi tavoitteena oli, että työneuvosto saavuttaisi sen puoleen kääntyvien tahojen luottamuksen ja arvannon.<sup>2</sup> Työneuvoston kokoonpano säädettiin Kansainvälisen työjärjestön ILO:n perusperiaatteen<sup>3</sup> mukaan kolmikantaiseksi. 1940-luvulla esitetyt, työneuvoston asemaan liittyvät näkemykset on toistettu myöhemmin muutettaessa työneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä.<sup>4</sup>

Alun perin työneuvosto ratkaisi tuomioistuinta, muita viranomaisia ja yksityisiä asianosaisia sitovalla tavalla eräiden työlakien soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä ja hoiti näin asiallisesti tuomioistuimen tehtäviä. Kun työneuvostolla ei kuitenkaan ollut samanlaisia keinoja hankkia näyttöä kuin tuomioistuimilla, ei sen toimivaltaa pidetty oikeusjärjestyksen kannalta tyydyttävänä.<sup>5</sup> Näin ollen marraskuusta 1996 lukien työneuvosto on voinut antaa työlakien soveltamisesta ja tulkinnasta ainoastaan oikeudellisesti sitomattomia lausuntoja.<sup>6</sup>

Työneuvoston toimivallan muuttuminen ei kuitenkaan näytä vaikuttaneen työneuvoston käsittelyyn saatettujen asioiden sisältöön. Työneuvostolta ei ole ryhtynyt pyytämään lausuntoja erilaisista lakien tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä kuin ennen 23.11.1996. Eri asia on se, että muun muassa työaikalain (605/1996) voimaantulo vuonna 1996 synnytti uudenlaisia tuoreita lakia koskevia tulkintakysymyksiä. Niitä olivat muun muassa epäselvyys työaikalain soveltamisesta Kansaneläkelaitoksen palveluksessa oleviin (TN 1343-97), ylityön seurantajakson alkaminen (TN 1339-97) ja kanneaika (TN 1353-98, ään.)<sup>7</sup>. Uuden lain aiheuttamia tulkintaongelmia ei työneuvostossa ollut kuitenkaan havaittavissa vuosilomalain (162/2005) tultua voimaan vuonna 2005.

1 Lausuntojen lukumäärä 30.11.2013 mennessä.

2 HE 22/1946, s. 1.

3 Kolmikantaisuus ilmenee kauttaaltaan ILO:n rakenteessa ja järjestön toiminnassa. Ks. Vihma, passim.

4 HE 210/1978, s. 1-2 ja HE 142/2003, s. 9-11.

5 HE 179/1996, s. 4. Työneuvoston asema ei vastannut myöskään Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tekemän yleissopimuksen 6 artiklan vaatimuksia. HE 179/1996, s. 4-5.

6 Lain muutos tuli voimaan 23.11.1996 samana päivänä kuin työaikalaki (605/1996).

7 Ks. myös KKO 2001:51.



On toki huomattava, että ennen 23.11.1996 ratkaisuja annettiin yleisen työaikalain ohella useasta eri työaikaa koskevasta erityislaista. Nykyään lausuntojen kohteena on siis yhden yleisen työaikalain soveltaminen ja tulkinta. Muutoksena oli myös se, että vuoden 1996 työaikalain ja vuoden 2005 vuosilomalain myötä työneuvosto voi antaa lausuntoja työsuhteen ohella virkasuhteen perusteella tehtävään työhön liittyvistä, työaika- ja vuosilomalakiin perustuvista kysymyksistä.

## 2 Tarkastelukohteesta

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti vuonna 2011 työryhmän selvittämään pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kirjausten perusteella työmarkkinoiden muutostrendejä ja niiden vaikutusta työntekijän asemaan.<sup>8</sup> Erikseen tuli selvittää työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden välimaastossa olevan itsenäiseen työllistämiseen liittyviä kysymyksiä. Tämä ns. trendi-työryhmä luovutti väliraporttinsa toukokuussa 2012. Raportin mukaan työnteon muodot ovat moninaistuneet viimeisten kymmenen vuoden aikana. Perinteinen työsuhteen keskeinen kriteeri - työn johto ja valvonta - voi nykyään johtaa tulkintaongelmiin arvioitaessa tehtävän työn oikeudellista luonnetta. Myös työn suorittamisen eri muotojen toisiinsa lähestyminen voi työryhmän mielestä vaikeuttaa rajanvetoa.<sup>9</sup> Edelleen työryhmän mukaan ns. itsensä työllistäjät ovat uusin esimerkki työntekomuotojen moninaistumisesta, jonka roolista ja asemasta tarvitaan lisätietoa.<sup>10</sup> Itsensä työllistäminen on nähty työmarkkinatrendinä, ts. viimeaikaisena uutuutena.

Työsuhteen erottamista itsenäisestä yrittäjyydestä on työneuvoston käytännössä jouduttu arvioimaan pääosin vuosilomalain soveltamista koskevissa tapauksissa, mutta rajanvetokysymykset ovat olleet esillä myös pohdittaessa työaikalain, samoin kuin työturvallisuuslain soveltamista.

Tässä artikkelissa keskitytään vuosiloma- ja työaikalaisissa säädetyn työsuhteen määrittämiseen liittyviin kysymyksiin ja erityisesti siihen, ovatko edellä esille tuodut työvoiman käyttötapojen muutokset, kuten ns. itsensä työllistäminen, nähtävissä jollakin tavoin työneuvoston käytännössä. Kokonaisarviointi on käytännössä viimesijainen keino ratkaista työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän itsenäisen yrittäjätöyden välinen raja. Artikkelissa sivutaan myös sitä, miten kokonaisarviointia on käytetty rajankäynneissä, ja onko sen käyttötapa muuttunut.

---

8 Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävä ja kehittävä työryhmä antoi väliraporttinsa 15.5.2012. TEM-raportteja 16/2012.

9 TEM-raportteja 16/2012, s. 47–48.

10 TEM-raportteja 16/2012, s. 55.

### 3 Työsuhde perusedellytyksenä

Työaikalaki ja vuosilomalaki kuuluvat niihin työlakeihin, joista voidaan pyytää työneuvoston lausuntoa työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (400/2004) 7 §:n mukaan.

Työaikalain ja vuosilomalain soveltamisalat ovat yleisiä, ja näin ollen mainitut lait soveltuvat työsuhteen ohella virkasuhteessa tehtävään työhön.

Työaikalain 1 §:n mukaan lakia ”sovelletaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen sekä virkasuhteen perusteella tehtävään työhön, jollei toisin säädetä. Alle 18-vuotiaan tekemään työhön sovelletaan lisäksi nuorista työntekijöistä annettua lakia.”

Vuosilomalain 1 §:n 1 momentin mukaan ”lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, jollei toisin säädetä”.

Työaikalain 1 §:ssä viitataan työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ja todetaan, että lakia sovelletaan mainitussa lainkohdassa tarkoitetun työsopimuksen perusteella tehtävään työhön. Vuosilomalain 1 §:ssä säädetään – ilman viittausta työsopimuslakiin – lain soveltuvan työsuhteessa tehtävään työhön.

Kieliasun poikkeavuuksista huolimatta sekä työaikalaisissa että vuosilomalaissa tarkoitettu työsuhde määritellään työsopimuslain avulla arvioimalla ensin sen 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen työsuhteen perustunnusmerkkien täyttymistä. Työsopimuslakia ”sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkontana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan”. Näiden tunnusmerkkien täyttymisen tarkastelulla tulisi lähtökohtaisesti kyetä arviomaan, onko työ työsuhteista vai ei.

Työaikasuojelun tarkoitus on kuitenkin johtanut siihen, että osa työaikalain soveltamisalaan sinänsä kuuluvasta työsuhteisesta työstä on lain 2 §:n tyhjentyvässä luettelossa suljettu pois lain soveltamisalasta (muun muassa johtavassa asemassa olevan työntekijän työ ja työ, jota tehdään sellaisissa oloissa, ettei työnantajan asiaksi voida katsoa valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä). Vuosilomalaissa ei ole säädetty vastaaventyypisistä poikkeuksista, joten sen soveltamisala on laajempi kuin työaikalain soveltamisala.

Suurin osa käytännön rajanvedoista työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun työtä koskevan oikeussuhteen välillä on käytännössä syntynyt työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön välillä<sup>11</sup>, ja pääosin tämän rajanvedon tarkasteluun on keskitytty myös oikeuskirjallisuudessa.<sup>12</sup> Työneuvosto on kuitenkin joutunut arviomaan muita rajanvetoja, joista esimerkkinä ovat vuosilomalain soveltaminen

11 Ks. käytännöstä mm. Paanetoja, Työlainsäädännön soveltamisalasta, passim.

12 Ks. Paanetoja, Työsuhteista työtä vai työtoimintaa, s. 159–168 ja siellä olevat viittaukset.

työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen aikana tehtävään työhön (TN 1378-01) ja ulkomaalaisten luonnonmarjanpöimijöiden työhön (TN 1438-10).

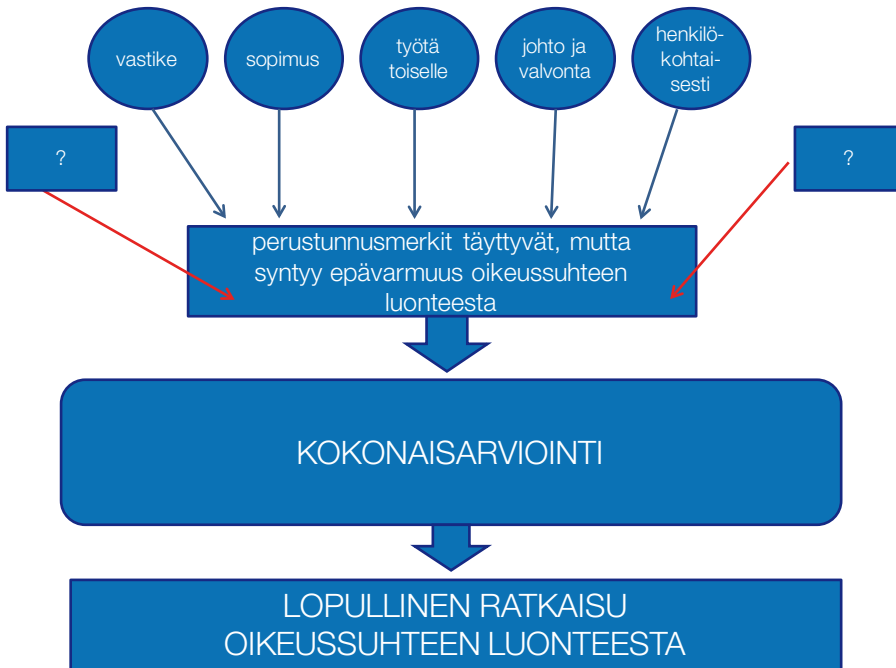
Itse asiassa työneuvosto joutui ensimmäisen kerran ottamaan jo vuonna 1947 kantaa työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun kuin itsenäisen yrittäjätöön (= ei-töosuhteen) rajanvetoön. Päätöksessä TN 18-47 työneuvosto katsoi, etteivät Tampereen kaupungin ns. työtuvassa työskennelleet naiset olleet työsopimussuhteessa eikä heihin ollut sovellettava vuosilomalakia. Tähän tapaukseen rinnastettavien työnteköjen oikeudellista luonnetta työneuvostossa on päästy käsittelemään kuitenkin vain satunnaisesti. Näistä voidaan mainita esimerkkeinä ainakin kotihoitotyötä koskeneet tapaukset (TN 1221-88, TN 1279-91, TN 1282-92 ja TN 1313-95), työskentely vaihetyöntekijänä työkeskuksessa (TN 1301-94), osakunnan järjestysmiehinä toimineiden opiskelijöiden työ (TN 1086-80), vaatesuunnittelijaopiskelijöiden työskentely (TN 1168-84), työelämään tutustumassa olleiden nuorten työ (TN 1195-86) ja nuorten työllistämistöjektiin liittyvä työ (TN 1312-95). Mielenkiintoista on se, että kaikissa näissä tapauksissa työtä oli tehty kiinteällä työpaikalla. Tuorein työsuhteen ja muun kuin yrittäjätöön välistä rajaa koskeva tapaus koski työtä vapaa-palokunnassa (TN 1446-12).

## 4 Kokonaisarvioinnista

Työsuhteella on siis legaalinen ja täsmällinen työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty tunnusmerkistö. Täsmällisestä tunnusmerkistöstä huolimatta yksittäisten työsuhteen tunnusmerkkien tarkastelun jälkeen joudutaan usein arvioimaan kaikkia asiassa esille tulleita tosiseikkoja kokonaisuutena. Tämä johtuu siitä, että yksittäiset tunnusmerkit voivat täyttyä riippumatta siitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai itsenäisenä yrittäjänä. Työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien täyttyminen ei johdakaan välttämättä - irrallaan kokonaisuudesta - ratkaisuun, ja näin ollen on siirryttävä kokonaisarviointiin. Kokonaisarviointia ei kuitenkaan tarvita, jos jokin yksittäisistä työsuhteen tunnusmerkeistä, esimerkiksi sitova sopimus osapuolten välillä, puuttuu (ks. TN 1438-10, jossa sopimustunnusmerkki ei täyttynyt).

Kuva 1. Työntekijäaseman arvioinnin kaksivaiheisuus.

## TYÖNTEKIJÄASEMAN MÄÄRITTÄMISEN KAKSIVAIHEISUUS



Kokonaisarvioinnin sisältöä ei ole kuitenkaan edes viime aikoina esitetty oikeuskirjallisuudessa eikä myöskään oikeuskäytännössä johdonmukaisesti tai selkeästi. On kuitenkin huomattava, että Sarkko toi oikeuskirjallisuudessa jo vuonna 1972 esille selvästi kokonaisarvostuksen tarpeen koko oikeussuhteen tasolla.<sup>13</sup> Tätä ennen kokonaisarvostukseen oli kiinnitetty huomiota pääasiassa vain direktiotunnusmerkin sisällä; kokonaisarviointi ja työtä tekevän henkilön aseman kokonaistarkastelu esitettiin tapahtuvaksi yksinomaan työsuhteelta vaadittavan johto ja valvonta -tunnusmerkin sisällä. Siihen, miksi näin tehtiin, ei tässä ole mahdollisuuksia puuttua.<sup>14</sup>

Työsuhteen yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen arviointi olisi pidettävä erillään kokonaisarvioinnista. Kokonaisarviointiin voidaan turvautua vasta yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen selvittämisen jälkeen. Tällöin oikeussuhteessa ilmenevät tosiasiat vaikuttavat suoraan työntekijäaseman syntymiseen tai syntymättä jäämiseen – eikä siis 'ohi' yksittäisten tunnusmerkkien. Onkin virheellistä esittää, että kokonaisarviointiin turvauduttaisiin yksittäisten tunnusmerkkien täyttymistä

<sup>13</sup> Sarkko, Yleinen osa, 1972, s. 17–23. Ks. myös Paanetoja, Työsuhteista työtä vai työtoimintaa?, s. 29–30.

<sup>14</sup> Voimassa olevaa työ sopimus lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 157/2000, s. 57, todetaan, että työnteosuhteen oikeudellinen luonne joudutaan epäselvissä tai kiistanalaisissa tapauksissa arvioimaan kokonaisharkinnalla. Edelleen esityksessä todetaan, että tässä harkinnassa otetaan tosiasiallisten työnteko-olosuhteiden ohella huomioon sopimusehdoista ja sopimuksen nimestä ilmenevä sopijapuolten tarkoitus.

arvioitaessa, koska työsopimuslaissa säädettyjen tunnusmerkkien täyttymisen tarkastelua ei voida sivuuttaa. Eri asia on se, että kukin yksittäinen tunnusmerkki ja sen täyttymisen arviointi voi edellyttää usean eri seikan punnintaa tunnusmerkin sisällä. Tätä tunnusmerkkikohtaista usean tosiseikan vaikutuksen arviointia ei tule kuitenkaan sekoittaa koko oikeussuhteen tasolla tapahtuvaan kokonaisarviointiin.<sup>15</sup>

Myös työneuvoston käytännössä kokonaisarvioinnin kirjoitettiin 1990-luvun alku- puolelle saakka tapahtuvan pääosin työsuhteelta vaadittavan johto ja valvonta -tunnusmerkin alla. Käänteentekevä muutos tapahtui lausunnossa TN 1293-93. Tässä kieltenopettajan Forderin työtä koskevassa lausunnossa tuotiin ensimmäisen kerran perusteellisesti esille kokonaisarvostus koko oikeussuhteen tasolla. Päätöksessä on tosin ensin viitattu siihen, että kokonaisarviointi tapahtuisi direktiotunnusmerkin sisällä toteamalla, että "(t)arkasteltaessa johto ja valvonta -tunnusmerkin täyttymistä on otettava huomioon useita eri suuntaan vaikuttavia tekijöitä." Alun epävarmuudesta ja ehkä haparoinnista huolimatta loppuosassa päätöstä todetaan kuitenkin selvästi, että arvioitaessa kieltenopettajan "työntekijäasemaa on ratkaisu tehtävä kokonaisarvostuksella, jossa puhtaasti oikeudellisten seikkojen lisäksi otetaan huomioon myös oikeussuhteen laatuun vaikuttavat sosiaaliset ja taloudelliset seikat".

Myöhemmin työneuvosto on irtaantunut kirjoitustavasta, jonka mukaan kokonaisarviointi tapahtuisi pelkästään direktiotunnusmerkin sisällä. Tosin jo työneuvoston lausunnoissa (mm. TN 1237-88) on tuotu esiin kokonaisarviointi koko oikeussuhteen tasolla, mutta kirjoitustapa on poikennut nykyisestä.

Työneuvosto ei kuitenkaan ole ollut täysin johdonmukainen työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätyön rajanvetoa koskevien lausuntojen perustelujen kirjoittamistavassa, vaan ainakin yksi poikkeus on löydettävissä vuoden 1993 jälkeisestä käytännöstä. Työneuvosto esitti työsuhteen perustunnusmerkkien ja kokonaisarvioinnin aiemmin omaksumastaan tavasta poiketen vuosilomalain soveltamisalaa koskevassa lausunnossaan TN 1444-11:

Kielenkääntäjät olivat solmineet freelance-sopimukset, joiden perusteella he tekivät yhtiölle paitsi varsinaisia käännöstöitä, myös tekstityksiä ja mainostaukoja varten tarpeellisia käännösten ajastuksia. Kukin käännös- ja ajastustehtävä oli itsenäinen toimeksianto, jota koskevan tarjouksen kääntäjä saattoi oman valintansa mukaan hyväksyä tai hylätä. Työ suoritettiin kääntäjien kotona, ja he olivat vuokranneet yhtiöltä siinä tarvittavan tietokoneohjelmiston. Yhtiö valvoi käännöstöiden laatua ja antoi niistä tarpeen mukaan palautetta myös ennen työn valmistumista. Freelance-sopimuksissa kääntäjät olivat luovuttaneet käännöstönsä tekijänoikeudet yhtiölle, minkä lisäksi he olivat sitoutuneet muun muassa pidättämään yhtiötä vahingoittavasta toiminnasta.

---

15 Ks. tästä lisää Paanetoja, Työsuhteista työtä vai työtoimintaa?, s. 159–168.

Kun freelance-sopimuksia, niiden ehtoja ja niihin liittyviä osapuolten käsityksiä tarkasteltiin yhdessä käytännössä toteutuneiden olosuhteiden kanssa, voitiin päätellä, että käännös- ja ajastustyö oli tarkoitettu tehtäväksi itsenäisenä ammatinharjoittajana. Yhtiön ja kääntäjien välisiä, freelance-sopimuksiin perustuvia oikeussuhteita ei pidetty työsuhteina, joten vuosilomalaki ei tullut niissä sovellettavaksi.

Työneuvoston lausunto on rakennettu mielenkiintoisesti. Työneuvosto päätyi kokonaisuutena arvioiden siihen, että freelance-kääntäjien työ ei ole ollut työsuhteessa tehtyä työtä. Kokonaisarviointiin siirryttiin kuitenkin suoraan ilman yksittäisten tunnusmerkkien täyttymisen toteamista *expressis verbis*. Tarkka lukija voi kuitenkin tekstistä havaita, että ne täyttyivät ja nimenomaan ennen kokonaisarviointiin siirtymistä.

## 5 Trendit soveltamisalakäytännössä

Kuten jo edellä tuli esille, työnteon muodot ovat trendityöryhmän väliraportin mukaan moninaistuneet. Tämän johdosta työsuhteen keskeisen kriteerin eli työn johdon ja valvonnan on katsottu voivan johtaa tulkintaongelmiin ”työsuhteisuuden arvioinnissa”. Edelleen työryhmän väliraportin mukaan työn suorittamisen eri muodot ovat lähestyneet toisiaan. Itsensä työllistäjät ovat työryhmän mielestä esimerkki työntekomuotojen moninaistumisesta.<sup>16</sup>

Epäselväksi kuitenkin jää, mitä työnteon muotojen moninaistumisella itse asiassa tarkoitetaan ja miten tämä vaikeuttaisi nimenomaan direktiotunnuksen täyttymisen arviointia. Onko ns. itsensä työllistäminen nykyajan ilmiö?

On syytä palata ajassa taaksepäin ja tarkastella työneuvoston varhaista käytäntöä. Työneuvoston ensimmäisessä päätöksessä vuonna 1946 (TN 1-46) oli kysymys lihanhankkijasta, joka teki työtä muualla kuin kiinteässä työpaikassa. Lihanhankkija teki työtä sivutoimisesti päätoimen ohella ja hän sai prosenttiperusteisen palkkion. Työnteko-olosuhteet olivat kiistämättä epätyypilliset – ainakin sanan nykymerkityksessä. Työneuvoston mukaan kysymys ei ollut työsopimussuhteesta eikä vuosilomalakia ollut sovellettava.

Ensimmäinen työsuhteen tunnusmerkistön arviointiin liittyvä työaikalain soveltamista koskeva ratkaisu on vuodelta 1947 (TN 64-47). Siinä oli kysymys Vaasan kaupungissa olevan hotelli ja ravintola Ernstin vahtimestareiden työstä. Neljä vahtimestaria hoitivat yhteisvastuullisesti hotellin puhelinkeskusta, vieraiden vastaanottoa ja palvelua siivous pois lukien. Lisäksi he hoitivat ravintolavieraiden ja samassa talossa olleen teatterin asiakkaiden vaatteiden säilytystä. Vahtimestarit saivat hotellilta vapaan ruoan ja 1 500 markkaa kuussa sekä 29 % hotellivierailta perityistä palvelurahoista. Vahtimestarit saivat periä vaatenaulakkomaksut

---

16 TEM-raportteja 16/2012, s. 47 ja 55.

suoraan asiakkailta. Hotelli pidatti maksamistaan summista ennakonpidätyksen. Työneuvoston mukaan työtä tehtiin työntekijöinä ja vahtimestareihin oli sovellettava työaikalakia.

1940-luvun käytännöstä voidaan mainita myös muita ratkaisuja. Tapauksessa TN 96-48 oli kysymys työaika- ja vuosilomalain soveltamisesta kengänkiillottajiin, jotka työskentelivät Erottajan väestösuojassa. Suojan vuokraaja oli ottanut naisia kenkiä kiillottamaan. He saivat nostaa osuutensa eli puolet kiillotusmaksuista työpaikan kassasta, jonne asiakkaat olivat maksun suorittaneet. Kiillottajien saamista maksuista oli pidätetty vero. Työneuvoston mukaan kengänkiillottajien työhön oli sovellettava työaikalakia ja vuosilomalakia. Päätöksessään TN 106-48 työneuvosto arvioi vuosilomalain soveltumista ruoan kuljetusta ja halkojen siirtoa kaupungille suorittaneen hevostmiehen Herralan työhön. Ruokaa kuljetettiin aamupäivisin, ja halkojen siirtoa oli iltapäivisin lämmityskuukausina. Koulujen kesäloma-aikana ja iltapäivisin, jos halkojen siirtotyötä ei ollut, Herrala oli ollut kuorma-ajurien pirsissä ja suorittanut kaikenlaista ajoa tavallisesti urakkapalkalla. Herrala oli entinen palosotilas, joka oli loukkaantunut ja sai eläkettä. Hänellä oli elinkeinolupa ja yksi hevonen. Työneuvosto katsoi, että ruoan kuljetus ja halkojen siirto kaupungin kanssa solmitun suullisen sopimuksen perusteella oli tehty työsuhteessa. Työhön oli sovellettava vuosilomalakia.

Pelkästään edellä esitettyyn työneuvoston käytäntöön nojautuen voidaankin kysyä, eikö ns. itsensä työllistäminen ole jo hyvin vanha ilmiö ja mikä sen tekisi nimenomaan nykytrendiksi. Vastausta mietittäessä on syytä tarkastella lisää työneuvoston käytäntöä.

1950-luvulla työneuvosto joutui ottamaan kantaa muun muassa ravintolasoitattajien (TN 184-50), rakennussopimuksen solmineiden henkilöiden (TN 192-50), jäätelömyyntikärret vuokranneen ja vuokranantajan jäätelöä niistä myymään sitoutuneen henkilön (TN 204-50) sekä myyntisopimuksen solmineen lehtimyyjän (TN 223-51) oikeussuhteen luonteeseen.

1960-luvulla ratkaistavina olivat muun ohessa osuusliikkeen aurinkosuojien hoitajan työn (TN 707-64) sekä hevosella ja traktorilla suoritetun maidonkuljetuksen (TN 726-64) oikeudellinen luonne. 1970-luvulla työneuvosto pääsi ottamaan kantaa muun muassa sanomalehden kolumnistin (TN 1029-77) ja leirintäalueen hoitajan (TN 1030-77) työn luonteeseen. 1980-luvulla ratkaistiin myyntiedustajan (TN 1107-81), ilmoitushankkijan (TN 1109-81) ja elokuvaohjaajan (TN 1125-82) työn oikeudellinen luonne.

On selvää, että tehtävänimikkeet ja työn sisältö; työtehtävät ovat varmasti muuttuneet 1940-luvulta tähän päivään. Osa työtehtävistä on hävinnyt ja niiden tilalle on tullut uusia työnkuvia. Työtä näytetään tehdyn kuitenkin jo vuosikymmeniä siten epätyypillisin ehdoin. Samoin toimintaympäristö on muuttunut siitä, mitä se on ollut: maatalousvaltainen yhteiskunta on nykyään ns. tietoyhteiskunta tai 24/7 auki oleva yhteiskunta. Kansainvälisyys näkyy yritysten kilpailuasemissa ja vaikuttaa myös omalta osaltaan työmarkkinoihin.

Työoikeuden primaarinen kysymys; kuka on työoikeudellisen suojan kohteena olevassa työsuhteessa, on kuitenkin pysynyt samana ajan kulumisesta sekä sen aikana tapahtuneista mahdollisista yhteiskunnan ja työn sisällön muutoksista huolimatta. Näin ollen yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia ei tulisi sekoittaa työntekoa koskevan oikeussuhteen luonteen arviointiin. Viitekehys, jossa oikeudellinen arvio joudutaan tekemään, voi muuttua ja näin ratkaistavaksi voi tulla työläkien soveltaminen aiemmasta poikkeaviin olosuhteisiin ja uusiin työkuviin. Tämä muutos ei voi kuitenkaan vaikuttaa lain soveltamisalaa koskevaan ratkaisuun. Ns. itsensä työllistäminen ei näytä olevan mikään uutuus eikä sen pitäisi näin ollen myöskään aiheuttaa mitään uusia ongelmia tai epäselvyyksiä työn oikeudellisen luonteen selvittämisessä.

Toisaalta osa edellä mainitussa työneuvoston käytännössä esillä olleista työnkuvista on yhä tänä päivänäkin relevantteja - maailma ei siis ole muuttunut täysin toiseksi siitä, mitä se oli työneuvoston toiminnan alkuvuosikymmeninä.

Edellä esitetyn työneuvoston käytännön lyhyen katsauksen pohjalta on havaittavissa myös toinen merkittävä asia. Kysymys työtä koskevan oikeussuhteen luonteesta; nimenomaan työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätöiden rajanvedosta on herännyt tai tullut kysymyksenalaiseksi säännönmukaisesti vain silloin, kun työtä on tehty muissa kuin perinteisen tehdastyöläisen olosuhteissa. Niissä tapauksissa, joissa on jouduttu arvioimaan työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän muun työn (= ei-työsuhteen) kuin yrittäjätöiden rajanvetoa, on kysymys ollut lähes poikkeuksetta työstä, jota on tehty kiinteässä työpaikassa.

Ns. itsensä työllistäjien ryhmä ei ole mikään viimeaikainen ongelmaryhmä työneuvoston käytännössä. Työneuvostossa on viime vuosina käsitelty moninaisia työnteon muotoja ja jouduttu arvioimaan, onko kysymys työsuhteesta vai itsenäisen yrittäjän työstä. Käytännöstä voidaan mainita lausunnot TN 1444-11 (vuosilomalain soveltaminen freelance-kääntäjiin), TN 1438-10 (vuosilomalain soveltaminen ulkomaalaisiin luonnonmarjanpöimijöihin), TN 1422-07 (työaikalain soveltaminen suomalaisen avoimen yhtiön virolaisiin yhtiömiehiin) ja TN 1428-08 (työaikalain soveltaminen taksinkuljettajaan). Mielenkiintoisena tapauksena voidaan mainita myös vuosilomalain soveltaminen kuluttajariitalautakunnan sivutoimiseen esittelijään (TN 1447-12, ään.). Työsuhteen ja itsenäisen yrittäjätöiden rajanveto tuli esille toimintaympäristössä, jossa tehty työ saatetaan yleisesti mieltää virkasuhteessa tapahtuvaksi.

Kuluttajariitalautakuntaa koskevan lain esitöiden mukaan sivutoimiset esittelijät eivät ole lautakunnan virkamiehiä, joten asiassa oli arvioitavana, oliko X tehnyt työtä työsuhteessa vai itsenäisenä ammatinharjoittajana. X oli kuluttajariitalautakunnan sivutoimisena esittelijänä muun ohessa kirjoittanut ratkaisuesityksiä ja esiteltyt laatimansa esitykset kuluttajariitalautakunnassa tai sen jaostossa. Lautakunnasta oli annettu X:lle niiden juttujen asiakirjat ja muu aineisto, joiden perusteella hänen oli tullut valmistella ja esitellä asiat. X:lle



oli maksettu työstä juttukohtainen palkkio, jonka suuruus oli riippunut asian vaikeusasteesta.

Työneuvosto piti kiistattomana, että X oli tehnyt työtä toiselle henkilökohtaisesti palkkaa vastaan. Lisäksi oli selvää, että X ei ollut voinut aloittaa työskentelyään kuluttajariitalautakunnan sivutoimisena esittelijänä ilman, että asiasta oli käyty keskusteluja, ts. sovittu kuluttajariitalautakunnan edustajan kanssa. Asiakirja-aineistossa olleen X:n palkkalaskelmankin mukaan hänen palvelussuhteensa oli alkanut jo 16.7.2007 eli ennen esittelyoikeuden myöntämistä. X:n työskentely sivutoimisena esittelijänä oli työneuvoston mukaan perustunut sopimukseen. X:lle oli osoitettu esiteltävät asiat kuluttajariitalautakunnasta, hän oli esitellyt ne sovituissa kokouksissa määrättyinä aikoina ja suorittanut asioihin liittyvät muut sivutoimisen esittelijän toimenkuvaan kuuluvat tehtävät.

Asiassa ei tullut esille seikkoja, joiden perusteella olisi voitu katsoa, että kuluttajariitalautakunnan edustajilla ei ollut ollut oikeutta tai mahdollisuutta ohjata ja valvoa X:n työtä. Päinvastoin työtä oli ohjeistettu muun muassa teknisesti antamalla kirjallista ohjeistusta. Myös asiassa esitetty sähköpostikirjeenvaihto X:n ja kuluttajariitalautakunnan ylitarkastajan kesken vireillä olevista asioista ja niiden hoitamisesta osoitti työn ohjausta tapahtuneen. Vaikka lakimiesesittelijän työ oli luonteeltaan pitkälti itsenäistä, asiassa oli käynyt ilmi, että X:lle oli annettu ohjeita ja neuvoja korjata esittelytekstejään. Kun työn johdon ja valvonnan ei välttämättä tarvitse olla kiinteää ja jatkuvaa silloinkaan, kun työtä tehdään työnantajan tiloissa, työneuvosto katsoi, että X oli tehnyt työtään työ-sopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. X:n työskentelyyn sivutoimisena esittelijänä ei liittynyt itsenäiselle ammatinharjoittamiselle tunnusomaisia, oikeuskäytännöstä ilmeneviä tosiseikkoja. Tällaisia olisivat muun muassa toimintaan liittyvä taloudellinen riski, toiminnan laajuus, yleisyys ja julkisuus. X oli tehnyt esittelijän työtä sivutoimisesti ilman yrittäjätoimintaan viittaavia tosiseikkoja. X oli laatinut laskun omista nimissään tehdystä työstä, ja maksetusta palkkiosta oli suoritettu ennakonpidätys verokortin mukaan. Palkkiosta oli maksettu myös eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Työhön oli sovellettava vuosilomalakia.

Viimeksi mainituissa lausuntojen tosiasioissa on piirteitä, jotka poikkeavat työneuvoston aiemmin antamien lausuntojen tosiseikastoista. Tällaisena voidaan mainita työvoiman kansainvälistymisen vaikutus. Muutokset eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet lausuntopyyntöjen kohteena olevan soveltamisalaa koskevan kysymyksen ratkaisemiseen, vaan rajanvetojen ratkaisutapa on pysynyt ennallaan.

Mainituissa lausunnoissa käsiteltiin muun ohessa freelance-käännöstyötä ja tak-sinkuljettajan asemaa. Jos halutaan, voidaan tällaisesta työstä käyttää nimitystä

itsensä työllistäminen. Itsensä työllistäminen on siis ollut esillä myös työneuvoston käytännössä.

Vaikka yleisesti saatetaan esittää, että itsensä työllistäjät sijoittuisivat työsuhteen ja yrittäjyyden rajamaastoon, ei näin ole – eikä voikaan olla – arvioitaessa työläkien soveltamisalaa. Kysymys on joko työsuhteesta tai siitä erottuvasta itsenäisestä yrittäjyydestä. Välimaastoon niin, että todettaisiin, että kysymys ei ole työsuhteesta jättäen samalla rajankäynti itsenäisen yrittäjätöihin tekemättä, ei oikeussuhdetta voida jättää. Lopputuloksen on oltava joko työsuhde tai itsenäinen yrittäjyys. Tämä koskee nimenomaan niitä tapauksia, joissa kaikki työsuhteelta vaadittavat yksittäiset tunnusmerkit ovat täyttyneet, ja ratkaisu tehdään sen jälkeen kokonaisarviointilla. Jos jo jokin yksittäisistä tunnusmerkeistä jää täyttymättä, ei kysymys voi olla työsuhteesta ja tuskin myöskään itsenäisestä yrittäjyydestä.

Onkin virheellistä esittää, kuten nykyään saatetaan tehdä, että ns. itsensä työllistäjät olisivat työsuhteen tai yrittäjyyden välimaastossa tai jollakin harmaalla alueella. Oikeampaa lienee todeta, että tehtäessä työtä muualla kuin kiinteässä työpaikassa ja ns. epätyypillisin ehdoin (työn epäsäännöllisyys, työajan vaihtelut, useampi työnantaja, vapaus päättää itse työn tarkasta toteutustavasta jne.) saattaa tavanomaista herkemmin herätä epäselvyys työnteon oikeudellisesta luonteesta. Jos ja kun asia sitten ratkaistaan, on päädyttävä joko työsuhteeseen tai itsenäiseen yrittäjyyteen, ei mihinkään niiden ulkopuolelle jäävään sääntelemätömään välitilaan. Työtä koskeva oikeussuhde joko kuuluu tai ei kuulu työoikeudellisen suojan piiriin.

## 6 Toimintaympäristön muutokset

Kuten edellä tuli esille, on osa työstä kiistatta muuttunut sisällöltään viimeisten vuosikymmenien aikana, ja myös toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia. Eräänlainen yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutos on tullut esille työneuvoston muissa kuin lakien 1 §:n soveltamisalaan liittyvissä lausunnoissa. Näissäkään tapauksissa ulkoiset muutokset eivät ole vaikuttaneet juridiseen arviointiin.

Työn sisällöllinen muutos on ollut havaittavissa muun muassa arvioitaessa työaikalain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja sitä, tuleeko työaikalaki sovellettavaksi kotona tehtävään työhön (viihdepuhelinlinjakeskustelija, TN 1367-00, ään. ja moderaattori, TN 1429-08, ään.). Työnteon suorituspaikkojen moninaistuminen oli esillä lausunnossa, jossa selvitettiin kauppakeskuksissa tehtävän markkinointityön kuulumista työaikalain 2 §:n 1:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisalaan (TN 1445-11). Vuokratyöntekijänä käyttäjäryityksessä työskentelevän johtava asema ja projektin johtamisen rinnastuminen yrityksen tai muun työnantajayhteisön itsenäisen osan johtamiseen tuli arvioitavaksi lausunnossa TN 1439-09. Viimeisimmässä yhteiskunnan muuttumista kuvastavassa lausunnossa TN 1451-13 oli kysymys vuosilomalain soveltamisesta osuuskunnan ja sen palvelun käyttäjän väliseen oikeussuhteeseen:

X oli rekisteröitynyt Z osuuskunnan palvelun käyttäjäksi ja laskuttanut sen kautta Y Ab:lle osa-aikaisena assistenttina tekemiään työsuorituksia. Palvelun käyttöehtojen mukaan rekisteröitymisestä oli syntynyt työsuhde osuuskunnan ja X:n välille. X oli sittemmin itse sopinut työskentelystään Y Ab:lle, eikä Z osuuskunnan ja Y Ab:n välillä ollut sopimussuhdetta tai muutakaan välipuhetta. X:n työskentely Y Ab:lle tuli Z osuuskunnan tietoon vasta, kun X esitti osuuskunnalle työtä koskevan laskutuspyynnön. Z osuuskunta laskutti Y Ab:tä X:n tekemistä töistä ja maksoi sen jälkeen X:lle nettopalkan, josta oli vähennetty ja edelleen tilitetty työeläke- ja sosiaaliturvamaksut sekä ennakonpidätys. Vaikka Z osuuskunta oli hoitanut sopimuksen perusteella X:n palkanmaksun, ei X:n voitu katsoa suorittaneen työtä osuuskunnan johdon ja valvonnan alaisena. Kun kaikki työsuhteelta vaadittavat tunnusmerkit eivät täyttyneet, ei vuosilomalaki voinut tulla noudatettavaksi.

## Lähteet

HE 22/1946. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työneuvostosta.

HE 210/1978. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työneuvostosta annetun lain ja työaikalain 20 §:n muuttamisesta.

HE 176/1996. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 142/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Paanetoja, Jaana: Työlainsäädännön soveltamisalasta. Tutkimus direktiotunnusmerkistä työsuhteen kriteerinä. Helsinki 1993.

Paanetoja, Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Helsinki 2013.

Sarkko, Kaarlo: Työoikeus. Yleinen osa. Vammala 1972.

TEM-raportteja 16/2012. Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti. Työelämä- ja markkinaosasto 15.5.2012.

Vihma, Jyrki: Kansainvälinen työjärjestö ILO: työelämän kehittäjä. Helsinki 1984.

# Työsopimus, työsuhde ja työntekijän asema – EU-oikeuden vaikutus

Professori Niklas Bruun, Helsingin yliopisto

## 1 Aluksi

Suomessa on viime aikoina keskusteltu työsopimuksen tunnusmerkistöstä, ja siitä, miten työntekijän aseman määrittely Suomessa tapahtuu. Jaana Paanetojan perustutkimukseksi luokiteltava väitöskirja<sup>1</sup> on selvästi syventänyt tietämystämme siitä, miten rajanveto suoritetaan. Hänen työaika- ja vuosilomalain sääntelyä tarkasteleva esityksensä jatkaa tätä teemaa. Omalta osaltani tarkastelen, mitä EU-oikeus voi tuoda tähän lisää. Paanetojan tarkastelu keskittyy ensisijaisesti kansalliseen sääntelyyn.

## 2 Perustamissopimus ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus

EU-oikeudessa SEUT 45 pyrkii oikeudellisesti takaamaan, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus voi toteutua Euroopan unionissa. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa tarkoittaa, että kaikki kansalaisuuteen perustuva, työhön, palkkaukseen ja muihin työllistymisen ehtoihin sekä asunnon saantiin liittyvä syrjintä kielletään, ja että jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

EU-oikeudessa on vakiintuneesti korostettu, että työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaavaa SEUT 45 artiklaa tulisi tulkita laajasti.<sup>2</sup> Tapauksessa *Lawrie-Blum*<sup>3</sup> 80-luvun lopulla EUT totesi, että opetusharjoittelijaa, joka suorittaa kouluviranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa opettajan ammattiin valmistavaa opetusharjoittelua, jossa hän opetusta antamalla suorittaa palveluja ja saa siitä palkkaa, on pidettävä mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna työntekijänä riippumatta siitä, mikä on työsuhteen oikeudellinen luonne kansallisessa lainsäädännössä. EUT loi siis tässä yhteisöoikeudellisen työntekijäkäsitteen, joka on riippumaton kunkin jäsenvaltion kansallisista työntekijän määritelmistä. Tuomioistuin totesi: ”Koska työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi yhteisön peruseriaatteista, (45 SEUT) artiklassa

1 Paanetoja, Jaana, Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? Tutkimus vajaan kymmenen vuoden työntekijöiden oikeudellisesta luonteesta. Suomen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2013.

2 Ks. esim. Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten. Norstedts juridik. 4. uppl. 2011. s. 127 f.

3 Tapaus *Lawrie-Blum* 66/85 Kok 1986 2121.

tarkoitettua työntekijän käsitettä ei voida tulkita eri tavalla eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, vaan sillä on yhteisön oikeudessa oma sisältönsä. Koska yhteisön oikeuden käsite ”työntekijä” määrittää tämän peruserätyksen soveltamisalan, tätä käsitettä on tulkittava laajasti (asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982, Kok. 1982, s. 1035). Kyseinen käsite on määriteltävä niiden objektiivisten perusteiden mukaan, jotka kysymyksessä olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet huomioon ottaen ovat luonteenomaisia työsuhteelle. Työsuhteen olennainen ominaispiirre on kuitenkin se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä, josta hän saa vastikkeena palkkaa.”<sup>4</sup>

Tämä SEUT 45 artiklan tulkintalinja on sittemmin vakiintunut EU-oikeudessa. Asiassa C-176/96 *Lehtonen*, joka koski ammattilaisena pelaavaa koripalloilijaa noudatettiin samaa linjaa: ”On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijän käsitettä ei voida tulkita eri tavalla eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, vaan tulkinnan on oltava kaikkialla yhteisössä samanlainen. Tämä käsite on määriteltävä niiden objektiivisten perusteiden mukaan, jotka kysymyksessä olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet huomioon ottaen ovat luonteenomaisia työsuhteelle. Työsuhteen olennainen ominaispiirre on kuitenkin se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä, josta hän saa vastikkeena palkkaa”.<sup>5</sup>

### 3 Työntekijän aseman määräytyminen kansallista lainsäädäntöä yhdenmukaistettaessa

EU-oikeudessa painotetaan usein, että työntekijän aseman määrittely nimenomaisesti koskee perustamissopimuksen työntekijän käsitettä ja että usean lainsäädännön yhdenmukaistamiseen pyrkivän direktiivin osalta asia on toisin. Niissä noudatetaan usein jäsenmaan mukaista työntekijän käsitettä, mikä saattaa johtaa siihen, että tulkinta vaihtelee huomattavastikin maasta toiseen.<sup>6</sup>

Tähän kaavamaiseen pääsääntöön on kuitenkin useita täsmennyksiä tai poikkeuksia. Lähetettyjen työntekijöiden direktiivin mukaan 96/71/EY<sup>7</sup> lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Direktiivin 2 artiklan mukaan tässä ”direktiivissä työntekijän käsite on sama kuin se, jota sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jonka alueelle työntekijä on lähetetty työhön”.

4 Tapaus Lawrie-Blum, kohdat 16-17.

5 Asia C-176/96 Jyri Lehtonen ja Castors Braine ASBL, Kok 2000 I-2681.

6 Tämä saattaa usein perustua direktiivin nimenomaiseen määräykseen. Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vuokratyöstä 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008. Direktiivin 3 artiklan mukaan tarkoitetaan: ”työntekijällä” henkilöä, jonka aseman työntekijänä asianomaisessa jäsenvaltiossa turvaa kansallinen työlainsäädäntö”.

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon.

## 4 Työaika- ja vuosilomalainsäädäntö

Merkittävin poikkeus liittyy kuitenkin työympäristölainsäädäntöön, mukaan lukien työaika- ja vuosilomasääntely. Tältä osin EUT on askel askeleelta siirtynyt tulkintaan, jonka mukaan myös näillä alueilla sovelletaan EU-oikeuden työntekijän käsitettä. Tämä tulkinta vahvistettiin tapauksessa C-428/09 *Union syndicale Solidaire Isere*, jossa todettiin, että on syytä muistuttaa, että vaikka työntekijällä tarkoitetaan direktiivin 89/391 3 artiklan a alakohdassa henkilöä, jonka työnantaja on palkannut, mukaan lukien myös harjoittelijat ja oppisopimussuhteiset työntekijät – ei kuitenkaan kotitaloustyöntekijää –, työaikadirektiivissä 2003/88 ei millään tavoin viitata direktiivin 89/391 tähän säännökseen eikä kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä määriteltyyn työntekijän käsitteeseen. Tästä seuraa tuomioistuimen mukaan, että tätä käsitettä ei direktiiviä 2003/88 sovellettaessa voida tulkita eri tavalla eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, vaan sillä on unionin oikeudessa oma merkityksensä. Käsite on määriteltävä niiden objektiivisten perusteiden mukaan, jotka kysymyksessä olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet huomioiden ovat luonteeltaan työsuhteelle. Työsuhteelle ominaista on tuomioistuimen mukaan se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena työsuorituksia vastiketta vastaan. EUT lähti siis hakemaan analogiatulkintaa perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta tulkinnasta.

Sama tulkintalinja on myöhemmin vahvistettu tuomioistuimessa. Tapauksessa C-337/10 *Neidel* tuomioistuin totesi: ”...vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 45 artiklassa tarkoitettulla ”työntekijän” käsitteellä on itsenäinen merkityksensä, eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti. ”Työntekijänä” on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan.”<sup>8</sup> Ennakkoratkaisupyynnön ei sisältynyt tietoja, joiden perusteella olisi voitu epäillä, että Neidelin ja hänen työnantajansa Stadt Frankfurt am Mainin välisellä työsuhteella oli edellä mainitut työsuhteen ominaispiirteet, joiden vuoksi työtä olisi tullut pitää vähäisenä taikka toisarvoisena ja liitännäisenä.

Lisäksi EUT täsmensi, että oikeuskäytännössä on todettu, että koska SEUT 45 artiklan 4 kohtaan sisältyvässä julkishallinnon palvelussuhteita koskevassa poikkeuslausekkeessa ei tehdä minkäänlaista asiaa koskevaa erottelua, on merkityksentöntä, onko työntekijä otettu palvelukseen työntekijänä, toimenhaltijana vai virkamiehenä tai onko hänen työsuhteensa julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen. Nämä oikeudelliset luonnehdinnat nimittäin vaihtelevat kansallisesta

8 Ks. asia C-337/10 *Neidel v. Frankfurt am Main* kohdat 23-25. EUT viittaa tässä seuraaviin tapauksiin ja kohtiin: asia 66/85, *Lawrie-Blum*, tuomio 3.7.1986, Kok., s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 16 ja 17 kohta; asia C-138/02, *Collins*, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2703, 26 kohta ja asia C-456/02, *Trojani*, tuomio 7.9.2004, Kok., s. I-7573, 15 kohta.

lainsäädännöstä toiseen eivätkä näin ollen voi tarjota unionin oikeuden vaatimusten mukaista tulkintakriteeriä.

Viimeistään Neidel-tuomion jälkeen on selvää, että henkilö, jonka ”työsuhde” määritellään työoikeuden ulkopuolelle ja hän sen vuoksi menettää työaikalainsäädännön tai vuosilomalainsäädännön mukaisia etuja, voi hyvinkin vaatia näitä etuja EU-lainsäädännön perusteella sen työntekijäkäsitteen laajan tulkinnan turvin. Ottaen huomioon, että työntekijäkäsitemie jo ennestään on tulkittu suhteellisen laajaksi Suomessa EU-oikeuden etusija tuskin johtaa mittavaan oikeudenkäyntien tulvaan Suomessa. Mutta eittämättä tapauksittain Suomen tuomioistuinten ja viranomais-  
tulen tulee kiinnittää huomiota siihen, että tällä alueella nykyään sovelletaan Euroopan Unionin oikeutta.<sup>9</sup>

## 5 Ns. ”spill-over” -vaikutus

EU-oikeudessa käytetään usein termiä ”spill-over effect”. Tällä tarkoitetaan sitä, että ratkaisujen periaatelinjaukset saattavat vaikuttaa uusilla aloilla. Näin on myös käynyt työaikadirektiivin yhtenäisen työntekijäkäsitteen tulkinnan jälkeen. Kyse on ollut osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen tulkinnasta. Tämä puitesopimus on tunnetusti saatettu voimaan direktiivin<sup>10</sup> muodossa ja siinä on lähtökohtaisesti lähdetty siitä, että kansallista työntekijän käsitettä tulee pitää tulkinnan lähtökohtana. Tapauksessa O’Brien<sup>11</sup> EUT joutui ottamaan kantaa jäsenvaltion väitteisiin siitä, että tuomarit eivät kuulu sen lainsäädännön piiriin, jolla osa-aikatyötä koskeva direktiivi on saatettu kansallisesti voimaan UK:ssa. Tässä tapauksessa EUT totesi, että kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tutkii, onko mainittu tuomareiden palvelussuhde luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin työnantajien ja kansallisen oikeuden mukaan työntekijöihin kuuluvien henkilöiden välinen työsuhte, sen on osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen tarkoituksen ja tavoitteen täyttämiseksi otettava huomioon työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien välinen ero.

EUT totesi: ”Tältä kannalta on otettava huomioon tuomareiden nimittämistä ja erottamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja myös heidän työnsä organisoititapa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että tuomareilta odotetaan, että he työskentelevät tiettyinä kellonaikoina ja tiettyjen aikajaksojen aikana, vaikka he voivatkin organisoida työnsä joustavammin kuin muiden ammattien edustajat. Lisäksi on todettava, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tuomareilla on oikeus sairausajan palkkaan, äitiys- tai isyysrahaan ja vastaaviin etuuksiin. On todettava, ettei se seikka, että tuomareita koskevat palvelussuhteen ehdot ja että heidät voidaan katsoa osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen 2 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitetuksi työntekijöiksi, loukkaa millään tavoin tuomiovallan

9 Ks. myös Barnard, Catherine, *EU Employment Law* (4th ed.) Oxford 2012, s. 536-537.

10 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 - Liite: Osa-aikatyötä koskeva puitesopimus.

11 Asia C-393/10, O’Brien v. Ministry of Justice. Annettu 1.3.2012.

riippumattomuuden periaatetta eikä jäsenvaltioiden toimivaltaa antaa tuomarikuntaa koskevia erityissäännöksiä.”

Näitä toteamuksia ei EUT:n mukaan voida kyseenalaistaa väitteellä, jonka mukaan unionin oikeuden soveltaminen lainkäyttövaltaan on osoitus siitä, ettei jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä kunnioiteta, mikä olisi SEU 4 artiklan 2 kohdan vastaista. On EUT:n mukaan nimittäin todettava, ettei direktiivin 97/81 ja osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen soveltamisella osa-aikaisiin tuomareihin, joille maksetaan päiväpalkkioita, ole vaikutusta kansalliseen identiteettiin ja että sen tarkoituksena on ainoastaan soveltaa näihin henkilöihin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka on yksi näiden määräysten ja säännösten tavoitteista, ja näin ollen suojata heitä osa-aikatyöntekijöiden syrjintää vastaan.

Sama koskee väitettä, jonka mukaan tuomarit eivät yleisesti kuulu direktiivin 97/81 ja osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen soveltamisalaan, koska työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei SEUT 51 artiklan mukaan sovelleta toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. On nimittäin todettava, ettei puitesopimus koske työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

Ensimmäiseen kysymykseen on tämän vuoksi EUT:n mukaan vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on määriteltävä osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen 2 lausekkeen 1 kohdassa oleva käsite ”työntekijät, joilla on työsopimus tai työsuhde” ja erityisesti vahvistettava, sisältääkö käsite tuomarit, *kunhan sen perusteella ei suljeta mielivaltaisesti tätä henkilöryhmää* (kurs. tässä) direktiivin 97/81 ja puitesopimuksen tarjoaman suojan ulkopuolelle. Suojan pois sulkeminen voidaan hyväksyä vain, jos tuomareiden suhde työnantajaan eli ”Ministry of Justiceen” on luonteeltaan olennaisesti erilainen kuin työnantajien ja kansallisen oikeuden mukaan työntekijöihin kuuluvien henkilöiden välinen suhde.

Lopputuloksena tässä oli siis, että EU-oikeus asettaa tiettyjä rajoituksia sille, miten työntekijän käsitettä saa tulkita osa-aikatyötä koskevia säännöksiä tulkittaessa eli jopa silloin kun lähtökohtana sovelletaan kansallista työntekijän käsitettä EU:n oikeus voi asettaa joitakin – tyyppillisimmin syrjintään tai erilliskohteluun – liittyviä rajoja.<sup>12</sup>

---

12 Ks. myös Paanetoja mt. s.254.



# Työneuvoston lausunnot tuomioistuinkäytännössä

Hovioikeudenlaamanni Pekka Pärnänen, Itä-Suomen hovioikeus  
Työneuvoston puheenjohtaja 1.4.2012 alkaen

## 1 Työneuvoston historiaa

Työneuvosto aloitti toimintansa marraskuussa 1946 työneuvostosta 2.8.1946 annetun lain (608/46) ja asetuksen (609/46) pohjalta. Lisäksi 1.11.1946 annettiin erillinen asetus työneuvostossa käsiteltävistä asioista (757/46). Työneuvosto piti ensimmäisen istuntonsa 23.11.1946. Työneuvoston oikeuspoliittisena tavoitteena oli erikoistuminen työntekijäin suojelua koskeviin kysymyksiin. Oikeudelliselta luonteeltaan työneuvostoa luonnehdittiin tuomioistuimeksi, jonka jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Työneuvostoa perustettaessa sen asema koettiin tärkeäksi ja arkaluontoiseksi. Työneuvoston kokoonpano oli tämän vuoksi saatava edustamaan riittävää lainopillista pätevyyttä ja työolojen tuntemusta. Kokoonpanon rakenteen tuli perustua ns. kolmikantaperiaatteeseen. Työneuvoston tehtävät jakautuivat ratkaisujen ja lausuntojen antamiseen sekä lainsäädännön kehittämiseksi tehtäviin aloitteisiin. Työneuvoston ratkaisuihin ei saanut hakea muutosta valittamalla. Ratkaisut olivat siten heti lainvoimaisia. Lisäksi ratkaistut olivat tuomioistuinta, muita viranomaisia ja asiaan osallisia sitovia. Tämän ovat todenneet myös korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ratkaisuisaan KKO 1966 II 89 ja KHO 1953 II 227, joissa ne ovat katsooneet, että työneuvoston ratkaisu siitä, oliko työntekijää pidettävä työaikalain alaisena työntekijänä, oli tuomioistuinta sitova. Samoin korkeimman oikeuden ratkaisussa 1969 II 2, jossa on ollut kysymys työsuhteen olemassaolosta. Ainoastaan, jos jälkeenpäin havaittiin, että työneuvoston ratkaisu oli perustunut virheellisiin tietoihin tai olosuhteet olivat ratkaisun antamisen jälkeen olennaisesti muuttuneet, asia voitiin ottaa uudelleen työneuvostossa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Aloite asian uudelleen käsittelemisestä ei kuitenkaan saanut tulla työneuvostolta.

Prosessuaalisesti työneuvoston ratkaisumenettely oli itsenäistä. Työneuvostolla oli ratkaisupakko tuomioistuinten tapaan. Koska työneuvoston ratkaisu merkitsi sitovaa kannanottoa lain soveltamiskysymykseen konkreettisesti asiassa, edellytyksenä oli mahdollisimman täydellinen ja yksityiskohtainen aineisto asian tosiasioista. Tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa esitetty ratkaisupyynnö sisälsikin jo siihen mennessä kertyneen oikeudenkäyntiaineiston, kuten valaehdoisia todistajakertomuksia, poliisitutkinta-aineistoa yms. Muualta tulleiden ratkaisupyynnöjen kohdalla työneuvostolla oli mahdollisuus täydentää kirjallista prosessia suullisella menettelyllä kuulemalla asiaan osallisia, suorittamalla katselmuksia ja kuulemalla todistajia alioikeudessa. Työneuvoston käsittelyssä pyrittiin välttämään

liallista byrokraatistumista. Tavoitteena oli yhtenäisen linjan aikaansaaminen asiaan osallisten oikeusturvan ja ratkaisujen ennakkotapausluonteen vuoksi.

Vaikka työneuvoston antamilta lausunnoilta sinänsä puuttui oikeudellinen sitovuus, kuten nykyisinkin, niillä oli siitä huolimatta tosiasiallista painavuutta, mikä johtui työneuvoston nauttimasta arvostuksesta. (Teuvo Kallio: Työneuvosto 40 vuotta, Työoikeudellisen Yhdistyksen vuosikirja 1986, s. 33 - 41)

Työneuvostosta annettu laki säilyi pääosin muuttumattomana vuoteen 1996 saakka. Työaikalainsäädäntöä muutettiin 23.11.1996 voimaan tulleilla laeilla. Samassa yhteydessä muutettiin olennaisilta osin myös työneuvoston toimintaa (855/1996). Tällöin työneuvostolta poistettiin toimivalta antaa tuomioistuinta, muita viranomaisia ja asiaan osallisia sitovia ratkaisuja. Työneuvostolle jäi oikeus antaa oikeudellisesti sitomattomia lausuntoja työsuojelulakien soveltamisesta ja tulkinasta. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, että lausuntoja pidetään nimenomaan viranomaisen asiantuntijalausuntoina, joilla edelleen on työsuojelulakien yhdenmukaisuutta turvaava tehtävä, sillä tuomioistuimet noudattavat tosiasiallisesti työneuvoston ratkaisusuosituksia. Muutoksen taustalla oli useita syitä. Hallituksen esityksessä katsottiin muun muassa, että tilanne, jossa lainkäyttöviranomainen oli sidottu työneuvoston antamaan ratkaisuun, ei ollut oikeusjärjestyksen kannalta tyydyttävä, koska työneuvostolla ei ollut samanlaisia keinoja hankkia näyttöä kuin tuomioistuimilla. (HE 179/1996 vp)

Oikeudenkäyntimenettely yleisissä tuomioistuimissa oli muuttunut 1.12.1993 voimaan tulleilla laeilla. Tuomioistuimissa siirryttiin tuolloin aikaisemmasta suullis-pöytäkirjallisesta menettelystä suulliseen, välittömään ja keskitettyyn oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäyntiaineisto, joka aikaisemmin oli sisältynyt tuomioistuimen pöytäkirjoihin, esitettiin pääkäsitelyssä suullisesti. Tämän vuoksi työneuvoston käytössä ei ollut enää samanlaista ratkaisuaaineistoa kuin aikaisemmin.

Toisena taustalla vaikuttavana syynä voitiin pitää Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, jonka mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Sopimusmääräyksen katsottiin edellyttävän kattamisensa asioissa julkista suullista käsittelyä ainakin yhdessä oikeusasteessa. Työneuvoston soveltamisalaratkaisut koskivat kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Ratkaisuissa oli voitu päättää asiaan osallisia sitovasti, oliko henkilö tehnyt työtä työsopimussuhteessa vai itsenäisenä yrittäjänä. Vaikka Suomi tekikin sopimusta voimaan saatettaessa suullisia käsittelyjä koskevan varauman, varauma ei kuitenkaan koskenut työneuvostoa. Kun työneuvostolle jäisi vain oikeus antaa lausuntoja, sopimusmääräykset eivät olisi ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen kanssa. (HE 179/1996 vp)

Lisäksi ongelmia aiheutti myös Rooman sopimuksen 177 artikla, jonka mukaan tuomioistuimella, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta.

Oikeuskirjallisuudessa pohdittiin, oliko työneuvosto tällainen Rooman sopimuksen tarkoittama tuomioistuin, koska sen ratkaisuihin ei voinut hakea muutosta. (HE 179/1996 vp) Sitovien päätösten poistumisen myötä tämä keskustelu kävi tarpeettomaksi.

Työneuvoston pitkäaikainen puheenjohtaja, nykyinen työtuomioistuimen presidentti Jorma Saloheimo on pohtinut Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirjassa 1997 sitä, mikä merkitys mainitulla muutoksella mahdollisesti oli työneuvoston asemalle. Hän on verrannut kirjoituksessaan työneuvoston toimintaa muihin lautakuntatyyppeihin toimielimiin, joissa suosituksen antaminen on pikemminkin pääsääntö kuin poikkeus. Suositusluontoisilla kannanotoilla on hänen mukaansa merkittävä tosiasiallinen vaikutus, mikä johtuu lautakuntien asiantuntemuksesta ja kokoonpanoista. Hän katsookin, ettei muutoksella voida katsoa olevan automaattista työneuvoston asemaa kaventavaa merkitystä, vaan työneuvostolla on edelleen mahdollisuus toimia elimenä, josta saa asiantuntija-apua kiperissä oikeuskysymyksissä. (Jorma Saloheimo: Työneuvoston rooli työoikeusasioiden ratkaisumenettelyssä, Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 1997, s. 17 - 22).

## 2 Nykytila

Nykyisin työneuvostoon sovelletaan lakia työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista (400/2004). Työneuvoston toimivaltaan kuuluu yhä edelleen oikeudellisesti sitomattomien lausuntojen antaminen toimivaltaansa kuuluvien työsuojelulakien säännösten soveltamisesta ja tulkinnasta. Lisäksi työneuvosto käsittelee ja ratkaisee aluehallintoviranomaisten poikkeuslupa-asiassa antamia päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset. Kysymys on näiltä osin aluehallintovirastojen tekemistä ratkaisuisista eräiden työaikalain ja nuorista työntekijöistä annetun lain säännösten soveltamisessa. Yllä mainittujen tehtävien lisäksi työneuvostolla on edelleen mahdollisuus tehdä tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä toimialaansa kuuluvan työlainsäädännön kehittämiseksi.

Lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 142/2003 vp) käy ilmi, että työneuvostoa perustettaessa sen tavoitteisiin kuuluneet vastausten nopea antaminen, vastausten oikeellisuus ja valtakunnallinen yhtenäisyys sekä työnantajien ja työntekijöiden luottamus, työneuvoston lainopillinen pätevyys ja työolojen tuntemus korostuvat edelleen työneuvoston toiminnassa. Tehtävissään työneuvosto toimii hallintoviranomaisena eikä se näin ollen ole enää tuomioistuimeen rinnastettava lainkäyttöelin. Voimassa olevan lain mukaan työneuvoston jäsenet ja varajäsenet toimivat virkavastuulla. Aikaisemmassa laissa säädetty tuomarin vastuulla toimiminen on jäänyt historiaan.

Lain mukaan työneuvoston lausuntoa voi pyytää tuomioistuin, aluehallintovirasto, työntekijöiden tai työntekijöiden keskusjärjestö, valtion työmarkkinapolitiikkaa käsittelevä ministeriö (valtiovarainministeriö), kunnallinen työmarkkinalaitos, Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai Ahvenanmaan maakunnan kunnallinen sopimusvaltuuskunta tai yhteistoiminta-asiamies.

Asioiden käsittelyssä työneuvostossa noudatetaan hallintolakia, ellei toisin ole säädetty. Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lisäksi hallintolaissa on säännökset muun muassa asiaan osallisen kirjallisesta kuulemisesta, tilaisuuden varaamisesta asiaan osalliselle esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, katselmuksen ja tarkastuksen toimittamisesta ja suullisen todistelun vastaanottamisesta. Todistajien kuuleminen tai asiaan osallisen kuuleminen tapahtuu virka-apuna hallinto-oikeudessa.

Asiaa työneuvostossa käsiteltäessä joudutaan varsin usein esikysymyksenä selvittämään ja ratkaisemaan työsuhteen olemassaolo. Työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä on usein erimielisyyttä. Lisäksi erimielisyyttä voi olla myös muista lausunnon antamiseen vaikuttavista seikoista. Kun asian käsittely työneuvostossa on pääsääntöisesti kirjallista eikä työneuvosto voi ottaa vastaan henkilötodistelua riidanalaisesta oikeustoisesta, ollaan hankalassa tilanteessa. Jotta työneuvosto voisi asianmukaisesti täyttää tehtävänsä, lausuntopyyntöissä esitettyjen oikeustoisuuksien tulisi olla riidattomia. Ei ole tyydyttävää, että työneuvosto joutuu puutteellisen selvityksen perusteella antamaan lausuntonsa asiassa.

Työneuvostolle toimitetut lausuntopyyntöjä ovat varsin usein puutteellisia. Lausuntopyyntöjä joudutaan yleensä täydennyttämään, mikä viivyyttää asian käsittelyä työneuvostossa. Lausuntopyyntöjen tulisi olla nykyistä yksityiskohtaisempia. Niissä tulisi kuvata lausuntopyyntöjen kohteena oleva kysymys selkeästi ja täsmällisesti. Lisäksi tulisi ilmoittaa, onko usein esikysymyksenä olevasta työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä erimielisyyttä ja miltä osin.

### 3 Työneuvoston lausunnot tuomioistuinkäytännössä

Työneuvostossa laaditun tilaston mukaan työneuvostoon on saapunut tuomioistuintuimista lausuntopyyntöjä vuodesta 1970 alkaen seuraavasti:

- vuosina 1970-1974 yhteensä 45
- vuosina 1975-1979 yhteensä 28
- vuosina 1980-1984 yhteensä 42
- vuosina 1985-1989 yhteensä 22
- vuosina 1990-1994 yhteensä 22
- vuosina 1995-1999 yhteensä 16
- vuosina 2000-2004 yhteensä 5
- vuosina 2005-2009 yhteensä 2
- vuodesta 2010 alkaen yhteensä 2

eli kaikkiaan 184, joista lausuntopyyntöjä ovat tehneet alioikeudet 138, hovioikeudet 32, hallinto-oikeudet 1, korkein oikeus 4, korkein hallinto-oikeus 3 ja työtuomioistuin

6 kertaa. 2000-luvulla tuomioistuinten lausuntopyynnöt ovat selvästi vähentyneet. Lausuntopyyntöjä on saapunut vain 9.

Finlexissä viittauksia työneuvoston ratkaisuihin on korkeimman oikeuden osalta 13 ratkaisussa, korkeimman hallinto-oikeuden osalta 6 ratkaisussa, hovioikeuksien osalta 1 ratkaisussa, työtuomioistuimen osalta 133 ratkaisussa, vakuutusosikeuden osalta 1 ratkaisussa ja hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden osalta ei yhdesäkään ratkaisussa. Mainituista tuomioistuinten ratkaisuksista ei yleensä käy ilmi, mikä on ollut työneuvoston lausunto asiassa. Korkeimman oikeuden ratkaisuksista 1991:89 ja 1993:94 käy ilmi, että asia on ratkaistu työneuvoston tuossa asiassa antaman lausunnon tai vastaavassa asiassa aikaisemmin antaman lausunnon mukaan. Ensiksi mainitussa asiassa oli kysymys vuosilomasaatavien vanhenemisesta ja jälkimmäisessä siitä, otetaanko työntekijälle maksetut kustannusten korvaukset huomioon vuosilomapalkkaa ja lomaltapaluurahaa laskettaessa. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 1997:121 asia on ratkaistu toisin kuin työneuvoston aikaisemmin antamista lausunnoista käy ilmi. Asiassa oli kysymys siitä, oliko työntekijän työnteon keskeytys johtunut lomautusilmoituksen saamisen jälkeen alkaneesta työntekijän sairaudesta vai sairauden alkamisen jälkeen alkaneesta lomautuksesta. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2002:36 asia on ratkaistu työneuvoston lausunnon mukaisesti siltä osin, onko kotona ennen 23.11.1996 tehtyyn työhön sovellettava vanhaa työaikalakia, ja vastoin työneuvoston lausuntoa siltä osin kuin työ on tehty uuden työaikalain aikana.

Johtopäätöksiä siitä, mikä on ollut työneuvoston lausunnon merkitys asiaa tuomioistuimissa ratkaistaessa, on vaikea tehdä. Jotta työneuvoston työsuojelulakien säännösten soveltamista ja tulkintaa koskevilla lausunnoilla olisi merkitystä tuomioistuimissa, lausunnon pohjana olevien oikeustosisieikkojen tulisi olla riidattomia. Työneuvoston mahdollisuudet antaa lausuntoja riitaisten oikeustosisieikkojen pohjalta ovat huonot. Edellä olevat seikat huomioon ottaen työneuvoston aseman uudelleen arviointi voisi olla tarpeen.

# Sopimus lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä maksettavasta kiinteästä kuukausikorvauksesta

Työneuvoston sihteeri (ma.) Ilkka Ruponen, Työ- ja elinkeinoministeriö

## 1 Työaikalakia koskevista sopiminen

Alun perin työaikalainsäädäntö syntyi tarpeesta rajoittaa paitsi direktiovaltaa, myös sopimusvapautta relaatiassa työnantaja - työntekijä. Tämän oikeuspoliittisen tavoitteen mukaista oli, että sopimusten suhde lakiin järjestettiin kielloin eikä kelpuutuksin: siitä, mistä oli säädetty, ei saanut poiketa työntekijän haitaksi sen paremmin työnjohtokäskyillä kuin sopimuksillakaan. Vielä vuoden 1946 työaikalaisissa (604/1946) ainoat sopimiseen nimenomaisesti kelpuuttavat tai sitä edellyttävät säännökset koskivat varallaoloa, työntekijältä hankittavaa ylityösuostumusta ja mahdollisuutta sisällyttää sunnuntaityöstä maksettava korvaus työntekijän kuukausipalkkaan.<sup>1</sup>

Ensimmäisissä työaikalakiin tehdyissä muutoksissa ei liioin ollut merkkejä dispositiivisuuden lisäämisestä - pikemminkin päinvastoin. Sopimusvapaus kaventui entisestään vuonna 1949, kun laista poistettiin (234/1949) juuri mainittu kelpuutus sopia sunnuntaityö korvattavaksi osana kuukausipalkkaa.<sup>2</sup>

Käännös toiseen suuntaan tapahtui seuraavan vuosikymmenen puolivälissä. Työaikalaki oli koskenut vain ns. *suorittavaa työtä*, mutta vuonna 1955 säädetyllä muutoksella (89/1955) sen soveltamisala ulotettiin myös *välittömään työnjohtoon*, eli "(s)ellaiseen työntekijään, jonka pääasiallisena tehtävänä on välittömästi johtaa tai valvoa työtä ja joka ei ota osaa tai vain tilapäisesti ottaa osaa johdettaviensa taikka valvottaviensa työntekijäin työhön"<sup>3</sup>. Vaikka lähtökohtana oli yhä, että työaikalakiorvaukset määräytyivät eritellysti tunneittain, *kelpuutettiin* lain piiriin otetut *työnjohtajat sopimaan* työnantajansa kanssa siitä, että ylityöstä ja/tai sunnuntaityöstä tuleva korotettu palkka maksettaisiin *kiinteänä kuukausikorvauksena*.<sup>4</sup> Sopimuksen solmineen työnjohtajan oikeus näihin työaikalakiorvauksiin pysyi kuukaudesta toiseen samana riippumatta todellisuudessa tehdyn ylityön ja/tai sunnuntaityön tuntimääristä.

1 Ks. 8.2, 11.1 ja 18.2 §.

2 Tämän lakialoitteen pohjalta säädetyn muutoksen taustasta ks. Tiitinen, Kari-Pekka, Työaikalaisissa tarkoitettun keskijohdon ylityökorvauksista. Defensor Legis 1990, s. 728 av. 42.

3 3.2 §.

4 Ks. 17.4 ja 18.5 §. Kuukausikorvauksena maksettavaksi voitiin sopia joko pelkästään ylityöstä tai pelkästään sunnuntaityöstä tuleva korotettu palkka, molemmat erikseen tai molemmat yhdeksi korvaukseksi yhdistettynä.

Työnjohtajille säädetty kelpuutus laajennettiin koskemaan myös ns. *keskijohtoa*, kun tämä ”henkilöstöryhmä” vuonna 1989 otettiin työaikalain piiriin (631/1989).<sup>5</sup> Muut työntekijät sitä vastoin eivät voineet sopia kiinteästä kuukausikorvauksesta, joten heidän yli- ja sunnuntaityönsä työnantaja joutui joka tapauksessa korvaamaan toteutuneen työajan mukaan. Johtava asema tai vähintään työnjohtaja-asema on sopimisen edellytyksenä myös voimassa olevan työaikalain (605/1996, jäljempänä TAL) 39.2 §:ssä:

”Johtavassa asemassa oleva työntekijä sekä työntekijä, jonka pääasiallisena tehtävänä on välittömästi johtaa tai valvoa työtä ja joka ei ota osaa tai vain tilapäisesti ottaa osaa johdettaviensa tai valvottaviensa työntekijöiden työhön, saavat kuitenkin sopia, että 22 ja 33 §:ssä tarkoitettut (eli lisä-, yli- ja sunnuntai-työ)korvaukset maksetaan erillisenä kuukausikorvauksena.”<sup>6</sup>

Paitsi työsopimuksella, on kiinteästä kuukausikorvauksesta voitu jo vuoden 1955 lainmuutoksesta lähtien määrätä myös työehtosopimuksin.<sup>7</sup> Asiallisesti ja henkilöllisesti laajempi kelpuutus työaikalakiin säädettiin kuitenkin kymmenen vuotta tätä myöhemmin (713/1965). Valtakunnallisten työnantaja- ja työntekijäyhdistysten sovittaviksi tulivat sekä säännöllisen työajan järjestelyt<sup>8</sup> että ylityökorvaukset ja -lain tulkinnanvaraisesta sanamuodosta huolimatta - sunnuntaiyökorvaukset.<sup>9</sup> Korvauksista voitiin sopia ilman sisällöllisiä rajoituksia, joten kiinteän kuukausikorvauksen ohella kysymykseen olisivat tulleet mitkä hyvänsä muutkin määräytymis- ja laskentaperusteet sekä periaatteessa myös korvauksen poistaminen. Myöskään määräysten soveltamispiiriä ei työaikalaisissa erikseen rajoitettu, vaan korvausjärjestelyt tulivat noudatettaviksi samassa laajuudessa kuin työehtosopimus muutoinkin. Kelpuutukset olivat luonteva jatke viisi vuotta aiemmin vuosilomalakiin säädettyille työmarkkinajärjestöjen poikkeamisvaltuuksille. Jo tuolloin katsottiin, että työehtosopimuksissa voidaan ottaa huomioon kunkin työalan erityisolosuhteet paremmin kuin soveltamisalaltaan yleisessä ja siksi pakostakin kaavamaisesti jäävässä työlainsäädännössä.<sup>10</sup>

TAL:aa säädettyä työehtosopimusosallisille annettua kelpuutusta koottiin 9.1 ja 40.1 §:ään. Edellinen koskee säännöllisestä työajasta sopimista ja jälkimmäinen taas on lähes tyhjentyvä luettelo niistä muista TAL:n säännöksistä, joista voidaan poiketa työehtosopimuksin.<sup>11</sup> Työaikakorvauksista sopimiseen ei 40.1 §:n myötä tullut asiallisia muutoksia:

5 Ks. HE 45/1989, jossa keskijohtoon käsitettä täsmennetään hyvinkin tarkoin tehtävä- ja toiminimikkein. Yleisemmin tästä soveltamisalan laajenuksesta ja siitä aiheutuneista tulkintaongelmista ks. Tiitinen, emk. passim.

6 Sulkeisiin merkitty lisäys tässä.

7 Ks. jaksos 2.2 alussa esitetty.

8 Ks. 7.1 §.

9 Ks. 17.9 §, jossa valtakunnalliset yhdistykset kelpuutettiin poikkeamaan saman pykälän ylityökorvauksia koskevista säännöksistä. Sunnuntaiyöstä annetussa 18 §:ssä ei ollut vastaavanlaista suoraa kelpuutusta, mutta siinä (18.2 §) kuitenkin viitattiin korotetun palkan laskemisen osalta 17 §:ään. Lausunnossa TN 1064-79 esitetyn ja sittemmin vakiintuneen tulkinnan mukaan viittaus tarkoitti (myös) valtakunnallisille yhdistyksille 17.9 §:ssä säädettyä poikkeamiskompetenssia. Ks. myös Sarkko, Kaarlo, Työaikalaki (1982), s. 183–184.

10 Ks. HE 151/1965, s. 5 ja 10.

11 Ks. kuitenkin myös 14.2, 19.3 ja 26.2 §.

”Työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksillä, joiden toimintapiiri käsittää koko maan, on sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään, oikeus sopia toisin siitä, mitä – 22–25 §:ssä, – sekä 27–35 §:ssä säädetään. – ”

Kuten työlaainsäädännön yleensä, myös TAL:n pakottavuus (absoluuttisuus) on ”yksisuuntaista”. Mitättömyysuhka koskee 39.1 §:n mukaan vain sopimusta, ”jolla vähennetään työntekijälle tämän lain mukaan tulevia etuja”. Työntekijän etujen lisäämisestä sitä vastoin voidaan TAL:n estämättä sopia millä tahansa sopimuksella samoin kuin määrätä työnantajan yksipuolisin päätöksin. Milloin kysymys on etujen lisäämisestä, milloin taas vähentämisestä, joudutaan ratkaisemaan lainsäännökseen ja siitä poikkeavaan sopimusmääräykseen tai muuhun normiin kohdistuvalla *edullisemmuusvertailulla*. Tässä ei ole tarpeen syventyä normien vertailtavuuteen liittyviin ongelmiin eikä muutenkaan vertailun teoreettisiin perusteisiin.<sup>12</sup> Lisä-, yli- ja sunnuntaityökorvauksissa on kysymys numeerisesti määräytyvistä eduista, joiden edullisemmuus riippuu suoraan korvauksen suuruudesta. Kiinteä kuukausikorvaus voi olla työntekijälle edullisempi yksittäiseltä kuukaudelta, jonka aikana hän suorittaa lisä-, yli- ja/tai sunnuntaityötä vähemmän kuin korvauksesta sovittaessa arviointiin. Koska se kuitenkin yhtä lailla antaa mahdollisuuden päinvastaiseen tulokseen, eli palkan jäämiseen pienemmäksi kuin tehty työmäärä edellyttäisi, on todellisten työtuntien mukaan määräytyviä korvauksia lähtökohtaisesti pidettävä työntekijän kannalta parempana järjestelynä.<sup>13</sup>

Lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä TAL 22 ja 33 §:n mukaan maksettavien korvausten vaihtaminen kiinteäksi kuukausikorvaukseksi ei siis ole mahdollista ilman tähän kelpuuttavaa säännöstä. Alustuksessa keskitytään TAL 39.2 ja toisaalta 40.1 §:ssä kuukausikorvauksesta sopimiseen annettuihin kompetensseihin ja niiden tulkitaan. Erityisesti huomion kohteena ovat kompetenssien väliset ulottuvuuserot (jakso 2) sekä se, miten 39.2 §:n nojalla solmittu kuukausikorvaussopimus vaikuttaa työaikakirjanpidon sisältöön (4). Toisaalta sellaiset 39.2 §:n ja vastaavien aiempien säännösten tulkintakysymykset, jotka ovat jo tulleet kirjallisuudessa kattavasti selostetuiksi, voidaan nyt sivuuttaa.

TAL 39.2 ja 40.1 §:n tulkinnat kuuluvat työneuvoston toimivaltaan ja sopinevat siten aiheeksi seminaariin, jonka kokoavaksi otsikoksi on valittu ”Työneuvosto työlakien tulkitsijana”. Eri asia on, että monesta alustuksessa tarkasteltavasta kysymyksestä ei lausuntokäytäntöä ole toistaiseksi syntynyt.

12 Ks. niistä kokoavasti Tiitinen – Kröger, Työsopimusoikeus. 6., uudistettu painos (2012), s. 805–810 oikeuskäytäntö- ja kirjallisuusviitteineen.

13 Vertailtavina ovat vain asianomaisen työaikakorvauksen kertymän määrittävät normit. Huomioon ei näin ollen voida ottaa kiinteän lisä-, yli- ja/tai sunnuntaityökorvauksen vaikutusta esim. vuosilomapalkan suuruuteen. Kiinteä korvaushan on osa sovittua (kuukausi)palkkaa, joka työntekijän tulee vuosilomalain 10.1 §:n (276/2013) nojalla saada myös lomansa ajalta. Todellisuudessa tehtyyn työhön perustuvina ja TAL:n mukaan maksettavina työaikakorvaukset sitä vastoin eivät kartuta lomapalkkaa. Ks. tästä jo edellisen vuosilomalain (272/1973) aikana vakiintuneesta tulkinnasta tarkemmin Sarkko, Kaarlo – Koskinen, Pirkko K., Vuosilomalaki. 5. painos (1989), s. 144–146.



## 2 Eri sopimisinstrumentit ja niiden väliset suhteet

### 2.1 Työsopimus

Kuten edellä jo alustavasti selvisi, kuukausittain maksettavista kiinteistä työaika-korvauksista voivat TAL 39.2 §:n nojalla sopia ainoastaan johtavassa asemassa tai työnjohtaja-asemassa olevat työntekijät. Työtä välittömästi johtavan tai valvovan työnjohtajan määritelmä on pysynyt asiallisesti muuttumattomana aina vuodesta 1955, jolloin se ensimmäisen kerran otettiin työaikalakiin. Rajankäynnistä välittömän työnjohdon ja ns. suorittavan työn välillä on siksi ennättänyt kertyä laaja ja periaatteessa yhä pätevä työneuvoston praxis, joka kyllä ajallisesti painottuu 1980-lukua edeltäneille vuosikymmenille.<sup>14</sup> Myös viimeisin työnjohtajan määritelmää koskeva lausunto TN 1350-98 on annettu jo 15 vuotta sitten. Siinä työneuvosto joutui – ilmeisesti ensimmäistä kertaa – selvittämään, *keiden* työn johtaminen tai valvominen saattoi olla TAL 39.2 §:ssä ja sen edeltäjissä tarkoitettua työnjohtajan työtä:

” – Kuten säännöksen sanamuodostakin jo ilmenee, johdettavana ja valvottavana ovat nimenomaan muut *työntekijät* ja heidän tekemänsä työ. Säännöksissä tarkoitettua johtamisesta ja valvomisesta ei ole kysymys silloin, jos perhe- tai nuorisokodin työntekijä toimii nuorten ohjaajana tai hoitajana ja tässä toimessa valvoo laitoksen nuorten toimintaa.”<sup>15</sup>

Vaikka lausunnon kohteena oli TAL 39.2 §:n soveltamisalan kannalta aivan perustava kysymys, voidaan työneuvoston tavoin huomauttaa, että vastaus siihen on annettu jo säädöstekstissä, eikä lausunnossa siksi tarvinnut turvautua varsinaiseen laintulkintaan. Sanamuodon selkeys selittänee pitkälti myös sen, että työnjohtaja-asemaa koskeva työneuvoston käytäntö on viime aikoina jäänyt niukaksi. Yleensä lienee riittomasti todennettavissa, ovatko työntekijän pääasialliset tehtävät (olleet) toisten työntekijöiden työn johtamista tai valvomista; ja jos erimielisyyttä syntyisikin, se liittyyne vain faktoihin (mitä tehtäviä työntekijä on suorittanut) eikä laintulkintaan (mitä tehtäviä on pidettävä työn johtamisena tai valvomisena).

Liioin toinen TAL 39.2 §:n henkilöllistä soveltamisalaa koskeva kysymys, eli ”johtavan aseman” tulkinta, ei toistaiseksi ole ollut työneuvoston käsiteltävänä kuin yhden kerran. Vaikka itse käsitteen merkityssisältö on jäänyt esitöissä täsmentämättä,<sup>16</sup> sen rajankäynti suhteessa yrityksen organisaation ylempiin ja alempiin tasoihin lienee helppoa – tai oikeastaan tarpeetonta. Sopimuksen kiinteästä kuukausikorvauksesta voivat tehdä kaikki TAL:n soveltamispiiriin kuuluvat johtavassa asemassa

14 Ks. esim. Sarkko, emt. s. 67–68 ja siellä viitatu työneuvoston päätökset.

15 Kursivointi tässä.

16 Ks. HE 34/1996, s. 68.

olevat työntekijät. Ylärajan määrittäminen on siten 2.1,1 §:n tulkintaa,<sup>17</sup> ja tämän säännöksen perusteella TAL:n ulkopuolelle jäävät työntekijät saavat sopia vapaasti sekä työaikajärjestelyistään että niistä mahdollisesti riippuvista erityisistä korvauksista. Raja johtavan aseman ja työnjohtaja-aseman välillä on 39.2 §:n kannalta niin ikään merkityksetön, koska sopimus voidaan tehdä samoin edellytyksin ja oikeusvaikutuksin riippumatta siitä, kumpaan mainituista ryhmistä työntekijä kuuluu.

TAL 39.2 §:n soveltamisalaa de facto rajaavaksi kriteeriksi johtava asema saattaa kuitenkin tulla ns. *ylempien toimihenkilöiden* piirissä. Tämä henkilöstöryhmään on tapana määritellä esimiesasemasta riippumatta työtehtävien itsenäisyyden ja niiden edellyttämän koulutusohjan perusteella.<sup>18</sup> Työneuvosto totesi lausuntonsa TN 1423-07 (ään.) perusteluissa, että

”(t)yöaikalain 39 §:n 2 momentissa käytetty ilmaisu ’johtavassa asemassa’ asettaa sen yleiskielen mukaisessa merkityksessä tiettyjä vähimmäisvaatimuksia henkilön asemalle. Työneuvoston käsityksen mukaan asianomaisella täytyy olla työtehtäviensä puolesta työnantajaorganisaation muiden jäsenten asemaa, tehtäviä tai työehtoja koskevaa ohjaus- tai päätäntävaltaa. Tämän suuntaisia ovat myös lainvalmistelutyöt viittauksineen keskijohdon edustajiin ja erilaisiin päällikköasemassa oleviin henkilöihin. Johtavalla asemalla tarkoitetaankin työneuvoston mielestä ensinnäkin sitä, että henkilöllä on muita työntekijöitä suoranaisten alaisinaan. Johtavasta asemasta voi olla kysymys lisäksi silloin, kun työntekijä osallistuu muulla tavoin johtamiseen asianomaisessa työnantajayhteisössä, esimerkiksi olemalla sen johtoryhmän tai vastaavan elimen päätösvaltaisena jäsenenä. Merkitystä ei ole työntekijän tehtävä- tai ammattinimikkeellä, vaan hänen työnkuvallaan, johon on liitettävä edellä tarkoitettulla tavalla johtamista.”

Lainauksessa edellytettyä johtamista ei välttämättä kuulu sellaisiin itsenäisiin asiantuntijatehtäviin, joita tyypillisesti suorittavat juuri ylemmät toimihenkilöt. Vaikka koulutustaan vastaavissa tehtävissä työskentelevä lakimies, diplomi-insinööri tms. luettaneenkin työmarkkinakäytännössä poikkeuksetta ylemmäksi toimihenkilöksi, ei yksin tästä seuraa, että työnantaja voisi tehdä hänen kanssaan TAL 39.2 §:ssä tarkoitettua kuukausikorvaussopimuksen. Kiinteän kuukausikorvauksen maksaminen muille kuin johtavassa asemassa oleville ylemmille toimihenkilöille vaatii perusteekseen työehtosopimuksen, joka – kuten seuraavasta selviää – on tullut tehdä 40.1 §:n nojalla.

17 Ks. HE 34/1996, s. 34–36 sekä kirjallisuudesta Hietala – Kaivanto, Työaikalaki käytännössä. 3., uudistettu painos (2008), s. 19–26, Rusanen, Jorma – Palanko-Laaka, Kirsti – Heikkerö, Jukka – Skippari, Jorma – Itkonen, Pentti, Työaika. Vuoden 1996 työaikalain säännökset ja tulkinnat. 2. uudistettu ja laajennettu painos (1999), s. 28–32, Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja – Lonka, Esa – Paanetoja, Jaana, Työaikalaki 1996 (1996), s. 48–52 ja Äimälä, Markus, Työaikalaki. 5., uudistettu painos (2012), s. 22–28.

18 Ks. esim. teknologiateollisuuden ylempien toimihenkilöiden työehtosopimuksen (8.11.2013) ja ICT-alan ylemmille toimihenkilöille tehdyn työehtosopimuksen (31.10.2013) soveltamisalalausekkeet.

## 2.2 Työehtosopimus

Kelpuutus määrätä kiinteästä kuukausikorvauksesta työehtosopimuksella voitaneen ensiksikin perustaa *suoraan TAL 39.2 §:ään*. Vaikka lakitekstissä mainitaan vain työntekijän kanssa tehtävä – eli ”työsopimustasoinen” – sopimus, on meillä toisaalta lähdetty siitä, että työsopimuksin sovittavissa olevat asiat kuuluvat myös työehtosopimusosallisten säännöstämiskompetenssin alaan. Juridis-teknisesti tämä käsitys voitaisiin johtaa jo työehtosopimuslain (436/1946, jäljempänä TEhtoL) 1.1 §:ään sisältyvästä työehtosopimuksen määritelmästä<sup>19</sup>, eikä sitä vastaan liene esitettävissä työntekijän suojelun tarpeesta tai muutenkaan työoikeuden periaatteista juontuvia argumentteja.<sup>20</sup> Edes kirjallisuudessa ei liioin ole spekuloitu ajatuksella, että jonkin asiakysmyksen säätäminen työsopimuksin sovittavaksi sinänsä estäisi siitä määrittämisen työehtosopimuksella.<sup>21</sup> Voidaan myös viitata työehtosopimuskäytäntöön, jossa on vakiintuneesti sovittu muun muassa työsopimuksen irtisanomisajoista. Irtisanomisaikahan on – eräin rajoituksin – määritelty työehtosopimuslain (55/2001, jäljempänä TSL) 6:2–3:ssä dispositiiviseksi (”jollei muusta sovita”) ja siten työsopimuksinkin sovittavaksi.<sup>22</sup>

Jos kuukausikorvausta koskevan työehtosopimusmääräyksen katsotaan perustuvan TAL 39.2 §:ään, sitä koskevat samat sisällölliset ja henkilölliset rajoitukset kuin tämän lainkohdan nojalla solmittavia työsopimuksen ehtoja. Työehtosopimuksellaan ei siten voida sisällyttää kuukausikorvausta erittelemättä muuhun palkkaukseen eikä ulottaa kuukausikorvauksen käyttöalaa muihin kuin TAL 39.2 §:ssä tarkoitettuihin työnjohtajiin ja johtavassa asemassa oleviin työntekijöihin.

Nämä rajoitukset voidaan kuitenkin sivuuttaa perustamalla kelpuutus *TAL 40.1 §:ään*. Sen ”semidispositiivisuusluettelossa” ei mainita 39.2 §:ää, mutta kylläkin 22–25 ja 33 §, eli kaikki muut lisä-, yli- ja sunnuntaityökorvauksia koskevat TAL:n säännökset. Koska niissä säädetystä on annettu avoin ”oikeus sopia toisin” työehtosopimuksella, voi poikkeama periaatteessa olla sekä sisällöllisesti että soveltamispiiriltään millainen tahansa. Kiinteästä kuukausikorvauksesta on siis mahdollista sopia – vieläpä niin, että se sulautetaan osaksi muuta palkkausta – ja ottaa sen piiriin työtehtävistä ja asemasta riippumatta kaikki ne työntekijät, jotka ylipäänsä kuuluvat asianomaisen työehtosopimuksen soveltamisalaan.

19 Sen mukaanhän kysymyksessä on sopimus ”ehdoista, joita *työsopimuksissa* – – on noudatettava” (kursivointi tässä).

20 Ainakin perinteisen pariteetti-ideologisen ajattelun mukaan työehtosopimuksella sopiminen saa aikaan työntekijän kannalta edullisemman tuloksen verrattuna siihen, mikä olisi saavutettavissa, jos samasta asiasta sovittaisiin työsopimuksin. Ero selittyy – kuten tunnettua – voimatasapainolla, jonka katsotaan vallitsevan työehtosopimussuhteessa mutta vastaavasti puuttuvan työnantajan ja yksittäisen työntekijän välisestä työsuhteesta.

21 Yksittäisen säännöksen sanamuodosta, perusteluista ja/tai tarkoituksesta saattaa kuitenkin seurata poikkeuksia. Siten esim. TAL 18.1 §:n nojalla työntekijältä hankittavaa henkilökohtaista ylityösuostumusta ei voida korvata työehtosopimuksella. Ks. tässä yhteydessä erit. HE 34/1996, s. 51 ja (vuoden 1946 työaikalakia tulkitseva) Bruun, Niklas, *Om arbetstagens samtycke till övertidsarbete*. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1976, s. 189–199 sekä toisaalta hapuilevasti jo Vuorio, Jorma, *Työsuhteen ehtojen määrittäminen*. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä (1955), s. 321–323 viitteineen. – Samoin lienee arvioitava (mm.) TSL 13:7.2:ssa ja vuosilomalain (162/2005) 30.2 §:ssä tarkoitettua, työsopimuksen määräykseen perustuva työehtosopimuksen ”jälkivaikutusta”.

22 Rautiainen, Hannu – Äimälä, Markus, *Työsopimuslaki*. 4. uudistettu painos (2007), s. 204–205 ja Tiitinen – Kröger, emt. s. 491–494.

Kun TAL 40.1 §:ssä säädetty kelpuutus tarjoaa niin asiallisesti kuin henkilöllises-  
tikin 39.2 §:ää laajemmat mahdollisuudet sopia kiinteästä lisä-, yli- ja sunnuntaityö-  
korvauksesta, saatetaan kysyä, miksi tällaista työehtosopimusmääräystä olisi yli-  
päänsä tarpeen tarkastella 39.2 §:n kannalta. Eikö pohdintojen arvo jää enimmillään-  
kin akateemiseksi, jos kelpuutus käytännössä on perustettavissa TAL 40.1 §:ään?

Vaikka kelpuutuksen asiallinen ja henkilöllinen ulottuvuus ovat TAL 40.1 §:n  
mukaan laajemmat, säännökseen toisaalta liittyy eräitä sopijapuoliin ja sopimuk-  
sen oikeusvaikutuksiin kohdistuvia rajoituksia, jotka eivät tule noudatettaviksi sil-  
loin, kun työehtosopimus kuukausikorvauksesta solmitaan 39.2 §:n perusteella. Täl-  
laisista rajoituksista, joista osalla on epäilemättä suurikin käytännöllinen merkitys,  
voidaan mainita ainakin seuraavat:

(a) TAL 40.1 §:ssä kelpuutus annetaan ainoastaan työnantajien ja työntekijöiden  
yhdistyksille, joiden toimintapiiri käsittää koko maan, sekä eräille työnantajaviran-  
omaisille<sup>23</sup>. Näin ollen se ei koske *yrityskohtaista työehtosopimusta*, jonka työnan-  
taja itse solmii työntekijöiden (valtakunnallisen tai paikallisen) yhdistyksen kanssa.  
TAL 39.2 §:ssä ei tällaista kvalifikaatiota edellytetä, vaan sopijapuolina tulevat kysy-  
mykseen kaikki TEhtol 1 §:n nojalla työehtosopimuskelpoiset subjektit, yksittäinen  
työnantaja mukaan lukien. Käytännössä ero merkitsee sitä, että yrityskohtaisella  
työehtosopimuksella voidaan kiinteästä kuukausikorvauksesta sopia vain TAL 39.2  
§:ssä säädettyissä rajoissa. Sopimus ei siten saata koskea muita kuin johtavassa ase-  
massa ja työnjohtaja-asemassa olevia työntekijöitä, eikä sen perusteella ole mahdol-  
lista sisällyttää kuukausikorvausta työntekijän muuhun palkkaukseen. Valtakunnal-  
listen yhdistysten välisellä työehtosopimuksella kuukausikorvauksen käyttö taas  
voidaan ulottaa kaikkiin henkilöstöryhmiin, eikä korvausta ole välttämätöntä mää-  
ritellä työntekijän muusta palkkauksesta erilliseksi eräksi.

(b) TAL 40.1 §:n nojalla solmittavien työehtosopimusmääräysten soveltamisala on  
40 a §:ssä (64/2001) ulotettu myös niihin työsuhteisiin, joissa työnantaja noudattaa  
työehtosopimusta TSL 2:7:ssä tarkoitettuun tavoin *yleissitovana*. Toisin kuin TEhtol:n  
mukaisissa henkilörelaatioissa, yleissitovuuspiirissä työnantaja ei kuitenkaan saa  
noudattaa sellaisia TAL 40.1 §:n kelpuutukseen perustuvia määräyksiä, joiden sovel-  
taminen edellyttää *paikallista sopimista*. Vaikka esitöissä on jäänyt lähemmin määrit-  
telemättä, mitä ”paikallisella sopimisella” juuri 40 a §:ssä tarkoitetaan,<sup>24</sup> on ilmeistä,  
että sitä edellytetään esimerkiksi seuraavissa lausekkeissa:

”Ylemmän toimihenkilön kanssa voidaan sopia lisä-, yli- ja sunnuntaityön  
korvaamisesta maksamalla em. korvaukset työaikalain mukaisesti rahassa,  
antamalla vapaata em. lain mukaisesti tai maksamalla näiden töiden mää-  
rään perustuvaa erillistä kiinteätä korvausta. – – Ylemmän toimihenkilön

23 Ks. 40.3 § (1168/1998).

24 Ks. tässä yhteydessä myös Tiitinen – Kröger, emt. s. 796 av. 97.

kanssa voidaan sopia, että em. työaikakorvaukset otetaan huomioon palkan muodostuksessa.”<sup>25</sup>

”Ylityökorotus tai koko palkka ylityön ajalta voidaan maksaa kiinteänä kuukausikorvauksena tai vaihtaa vastaavaan vapaaseen, jos siitä on sovittu asianomaisen toimihenkilön kanssa. – ”<sup>26</sup>

(c) *Lakanneen* työehtosopimuksen määräykset tulevat niin oikeustieteessä kuin -käytännössäkkin vakiintuneen käsityksen mukaan sovellettaviksi työsuhteen ehtoina aina siihen saakka, kunnes ne korvataan jonkin toisen työehtosopimuksen määräyksillä ja/tai työsuhteen osapuolten keskinäisillä disponoinneilla. Tämä ns. *yleinen jälkivaikutus*<sup>27</sup> koskee myös sellaisia työehtosopimusmääräyksiä, joilla on poikettu jostakin tahdonvaltaisesta säännöksestä, kuten TAL 39.2 §:stä. Poikkeuksen soveltamista vielä työehtosopimuksen lakkaamisen jälkeen voidaan perustella sillä, että jälkivaikutus nojaa työsuhteen osapuolia sitovaan tapaoikeuden normiin, joka voi – niin kuin nimenomainen työ sopimusmääräyskin – syrjäyttää tahdonvaltaisen säännöksen. Jos kysymyksessä taas on TAL 40.1 §:ssä mainittu *puolipakottava säännös*, josta poikkeaminen on mahdollista vain työehtosopimuksella, jälkivaikutus vaatii tuekseen erityissäännöksen. Tämä johtuu siitä, että työehtosopimuksen lakkaamisen jälkeen ei ole enää voimassa normia, jota edellytetään laista poikkeamiseksi. Ilman erityissäännöstä olisikin ”palattava” työehtosopimusmääräyksestä asianomaisen puolipakottavan säännöksen noudattamiseen.

Koska työehtosopimuskausien väliset sopimuksettomat jaksot ovat jääneet lähes poikkeuksetta lyhyiksi, on pidetty perusteltuna, että viimeksi voimassa olleen työehtosopimuksen kaikkien<sup>28</sup> määräysten soveltamista voidaan jatkaa aina siihen saakka, kunnes ne korvataan tai kumotaan uudella työehtosopimuksella.<sup>29</sup> Aivan identtisiä kestoiltaan eivät yleinen ja erityissäännökseen perustuva jälkivaikutus kuitenkaan ole. TAL 40.1 §:ssä luetelluista säännöksistä poikkeavien työehtosopimusmääräysten jälkivaikutus voi 40.2 §:n nojalla jatkua katkeamatta uuden työehtosopimuksen voimaantuloon. Mutta jos edellisen työehtosopimuksen lakkaamisesta on aikaa jo yli kuusi kuukautta, sen kummallekin osapuolelle (työnantaja- ja työntekijäliitolle) syntyy oikeus irtisanoa jälkivaikutus päättyään kahden viikon tai noudatettavana olevan työajan tasoittumisjakson kuluttua.<sup>30</sup> Yleinen jälkivaikutus taas jatkuu uuden työehtosopimuksen voimaantuloon, elleivät työnantaja ja työntekijä tätä ennen muuta sovi.

25 ICT-alan työehtosopimus ylemmille toimihenkilöille (31.10.2013), 12.2 §.

26 Paperiteollisuuden toimihenkilösopimus (31.3.2012), 15.19 §. Samoin sunnuntaityökorvauksesta, 16.3 §.

27 Ks. esim. Kairinen, Martti, Työsuhteen ehtojen määräytyminen työehtosopimuksettomassa tilassa. Teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla (2010), s. 345–356, Saloheimo, Jorma, Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. 2., uudistettu painos (2012), s. 152–155 ja Tiitinen – Kröger, emt. s. 778–784 sekä niissä viitattu oikeuskäytäntö ja kirjallisuus.

28 työsuhdetta koskevien.

29 Ks. tässä yhteydessä esim. HE 34/1996, s. 25 ja 69.

30 TAL 40.2 §:n tulkinnasta ks. lähemmin Tiitinen ym., emt. s. 36–37. Sama erityisjärjestely on 40 a §:ssä (64/2001) ulotettu niihin työsuhteisiin, joissa työehtosopimus on tullut noudatettavaksi yleissitovuuden perusteella.

Juuri sanotusta seuraa, että kiinteää lisä-, yli- ja/tai sunnuntaityökorvausta koskevien työehtosopimusjärjestelyjen jälkivaikutus saattaa vaihdella sen mukaan, onko niistä sovittu TAL 39.2 vai 40.1 §:n perusteella. Jos järjestely on koskenut vain johtavassa asemassa ja/tai työnjohtaja-asemassa olevia työntekijöitä ja kiinteä kuukausikorvaus on siinä määritelty muusta palkkauksesta erilliseksi eräksi, se saa samanlaisen jälkivaikutuksen kuin lähtökohtaisesti mikä tahansa työsuhteessa noudatettu työehtosopimusmääräys. Jälkivaikutusaikana järjestely on työnantajan ja työntekijän vapaasti disponoitavissa, eivätkä järjestelystä alun perin sopineet työehtosopimusosalliset voi vaikuttaa siihen muuten kuin solmimalla uuden työehtosopimuksen. Jos kiinteän kuukausikorvauksen piiriin on otettu muita henkilöstöryhmiä tai kuukausikorvaus on sisällytetty muuhun palkkaukseen, jälkivaikutus sitä vastoin määräytyy 40.2 §:n mukaan. Lyhyen työehtosopimuksettomien jakson aikana tällainen jälkivaikutus on pysyvyydeltään varma, koska sen katkaisemiseksi tulee tehdä uusi työehtosopimus.<sup>31</sup> Toisaalta jos työehtosopimukseton jakso (poikkeuksellisesti) jatkuisi yli kuusi kuukautta, syntyisi asetelma, jossa 40.1 §:n nojalla solmittu järjestely voidaan yksipuolisesti irtisanoa. 39.2 §:ään perustuvan kuukausikorvaussopimuksen jälkivaikutus sitä vastoin olisi tällöinkin katkaistavissa vain työsuhteen määräyksellä tai uudella työehtosopimuksella.

(d) TAL 37.1 §:n 3. virkkeessä edellytetään lisä-, yli- ja sunnuntaityön kuukausittaisen *arvion määrän* merkitsemistä työaikakirjanpitoon. Säännös tulee sanamuotonsa mukaan sovellettavaksi vain silloin, kun näiden töiden korvaamisesta on tehty 39.2 §:ssä tarkoitettu sopimus. Siten se ei näyttäisi koskevan tapauksia, joissa kiinteän kuukausikorvauksen maksaminen perustuu 40.1 §:n nojalla solmittuun työehtosopimukseen. Mainittu ero osoittautuu käytännössä varsin merkittäväksi, jos 37.1 §:n 3. virkettä tulkitaan niin, että työnantajan ei tarvitse arvionmääräisen merkinnän lisäksi pitää lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä niiden todelliseen määrään pohjautuvaa kirjaa. Tällöin johtavassa asemassa ja työnjohtaja-asemassa olevien työntekijöiden työaikakirjanpito voitaisiin jättää huomattavasti summaarisemmaksi kuin muihin henkilöstöryhmiin kuuluvien työntekijöiden – vaikka kaikille maksettaisiin lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä kiinteä kuukausikorvaus (jopa saman) työehtosopimuksen perusteella. – TAL 37.1 §:n 3. virkkeen tulkintavaihtoehtoja selvitetään jäljempänä jaksossa 4.

## 2.3 Työehtosopimuksen vaikutus työsuhteen osapuolten kelpoisuuteen

Jo yllä huomautettiin, ettei yleissitovuuden perusteella työehtosopimusta noudattava työnantaja voi tehdä siinä edellytetyjä paikallisia sopimuksia, joilla poikettaisiin TAL 40.1 §:ssä luetelluista säännöksistä (2.2.b). Tämän laissa nimenomaisesti

31 Yksittäisessä työsuhteessa jälkivaikutuksen katkaiseminen lienee mahdollista myös työnantajan ja työntekijän tästä tarkoitavalla sopimuksella. Katkaisemisen myötä yllä-, lisä- ja/tai sunnuntaityö tulisi korvattavaksi TAL 22 ja 33 §:n – eli todellisten työtuntien – mukaan, mitä voidaan ainakin lähtökohtaisesti pitää työntekijälle kiinteää kuukausikorvausta edullisempaan järjestelyynä.

säädetyt (40 a §) rajoituksen lisäksi työehtosopimus saattaa sisällöllään vaikuttaa myös normaalisivuusiirissä solmittaviin paikallistason sopimuksiin<sup>32</sup> ja niiden asialliseen ulottuvuuteen. Käsiteltävän aiheen näkökulmasta huomio kiinnittyy lähinnä kahteen kysymykseen: TAL 39.2 §:n mukaisen kelpuutuksen rajoittamiseen työehtosopimuksella (a) ja toisaalta 40.1 §:ssä työehtosopimusosallisille säädetyt kelpoisuuden delegoimiseen (b).

(a) Oletetaan, että työehtosopimuksella olisi sovittu sunnuntaityöstä maksettavaksi kiinteä kuukausikorvaus tai ainakin kelpuutettu työnantaja ja työntekijä sopimaan kiinteästä sunnuntaityökorvauksesta. Voitaisiinko työehtosopimuksen piiriin – joko normaali- tai yleissitovuuden perusteella – kuuluvassa työsuhteessa sopia tällöin siitä, että kuukausittain kiinteästi korvattavaksi tulee myös lisä- ja/tai ylityö? Vai estyisikö TAL 39.2 §:ssä annetun kelpuutuksen täysimääräinen käyttäminen asialliselta ulottuvuudeltaan suppeamman työehtosopimusmääräyksen vuoksi?<sup>33</sup>

TAL 39.2 §:ssä ei työehtosopimuksen mahdollisesta vaikutuksesta ole lausuttu mitään; toisin kuin eräissä muissa lain työsopimusosapuolia kelpuuttavissa säännöksissä. 13.1 §:n mukaan työnantaja ja työntekijä voivat sopia liukuvasta työajasta ”*työehtosopimuksen säännöllisen työajan pituutta ja sijoittamista koskevista määräyksistä poiketen*”<sup>34</sup>. 12.1 §:ssä tarkoitetun sopimuksen vuorokautisen säännöllisen työajan pidentämisestä työnantaja ja työntekijä saavat sitä vastoin tehdä vain, ”(j)ollei työehtosopimuksesta muuta johdu”<sup>35</sup>. Jos otetaan huomioon työehtosopimuksen ja työsopimuksen keskinäistä suhdetta määrittävät yleiset säännökset, havaitaan, että 13.1 §:ssä on kysymys erityisjärjestelystä, kun taas työehtosopimuksen etusija työsopimukseen nähden vaikuttaisi selvältä myös ilman 12.1 §:n tekstiin otettua varaamaa. Jääväthän työehtosopimuksen määräysten kanssa ristiriidassa olevat työsopimuksen ehdot vaikutuksettomiksi jo TEhtol 6 §:n ja TSL 2:7.2:n perusteella. Muun normin puuttuessa näyttää niiden mukaan ratkeavan myös TAL 39.2 §:ään nojaavan työsopimuksen ehdon suhde työehtosopimukseen. Työnantaja ja työntekijä voivat siten sopia kiinteästä kuukausikorvauksesta ainoastaan siinä laajuudessa kuin työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa on sallittu.

Yksin se, että työehtosopimukseen sisältyy kiinteää kuukausikorvausta koskevia määräyksiä, ei kuitenkaan vielä merkitse työsopimusosapuolten kelpoisuuden rajoittamista TAL 39.2 §:ssä säädetyistä. Esimerkiksi tapauksessa, jossa työehtosopimuksella olisi sovittu vain kiinteästä sunnuntaityökorvauksesta, työnantaja ja työntekijä voisivat laajentaa korvausmuodon käyttöalan myös lisä- ja/tai ylityöhön, mikäli *työehtosopimusosallisten tarkoituksena* on ollut sallia tällainen laajennus (tai kääntäen: heidän tarkoituksenaan ei ole ollut rajata kuukausikorvauksen käyttöala

32 Seuraavassa keskitytään yksin työsopimukseen ja sivuutetaan ne erityisongelmat, joita liittyy työntekijöiden edustajan ja työnantajan välillä solmittaviin kollektiivisopimuksiin.

33 Yhtä hyvin kiinteä kuukausikorvaus voisi tietenkin olla työehtosopimuksessa rajattu koskemaan vain lisä- ja/tai ylityötä.

34 Kursivointi tässä. – Lainausta on kirjallisuudessa tulkittu siten, että liukuvasta työajasta olisi mahdollista sopia 13 §:ssä asetetuissa puitteissa työsopimuksella, vaikka työehtosopimuksen liukuvaa työaikaa koskevat määräykset olisivat tätä suppeammat tai vaikka työehtosopimuksessa kategorisesti kielletäisiin liukuvan työajan käyttäminen. Ks. lähemmin Hietala – Kaivanto, emt. s. 89 ja erit. Tiitinen ym., emt. s. 149–150.

35 Ilmaisulla tarkoitetaan esitöiden mukaan sitä, ettei työehtosopimuksessa ole *rajoitettu* yksittäisen työnantajan ja työntekijän sopimusoikeutta. Ks. HE 34/1996, s. 48.

pelkästään sunnuntaityöhön). Osallisten tarkoitus joudutaan selvittämään työehtosopimuksen tulkinnalla ja kunkin sopimuksen ja määräyksen kohdalla erikseen.<sup>36</sup>

(b) Valtakunnallisille työehtosopimusosallisille TAL 40.1 §:ssä säädetyn kelpoisuuden delegointi merkitsee käytännössä sitä, että työnantaja ja työntekijä voivat sopia kiinteästä kuukausikorvauksesta ilman 39.2 §:ssä asetettuja rajoituksia. Paikallistasolle annettavan sopimisvapauden ala riippuu viime kädessä kunkin työehtosopimuksen delegointimääräyksistä<sup>37</sup>, mutta periaatteessa voidaan siirrettävissä ajatella olevan 40.1 §:n mukainen kelpoisuus koko laajuudessaan. Tällöin kuukausikorvaussopimuksen saattaisivat pätevästi tehdä myös muut kuin johtavassa asemassa ja työnjohtaja-asemassa olevat työntekijät. Kaikkien työntekijöiden kanssa olisi niin ikään mahdollista sopia lisä-, yli- ja sunnuntaityökorvausten sulauttamisesta erittelemättömäksi osaksi säännöllistä kuukausipalkkaa.

Työehtosopimuskäytännössä delegointi lienee hyvinkin tavanomaista, ja sillä näyttää olevan vaikutusta myös työaikakorvauksista sopimiseen. Esimerkiksi edellisessä jaksossa (2.2.b) lainatuissa määräyksissä on osaksi kysymys TAL 40.1 §:ssä säädetyn kelpoisuuden siirtämisestä, sillä yksin 39.2 §:n perusteella ei olisi mahdollista sen paremmin työsopimuksin kuin työehtosopimuksinkaan sopia kiinteän kuukausikorvauksen ulottamisesta kaikkiin toimihenkilöihin eikä liioin yhdistää työaikakorvauksia muuhun ”palkan muodostukseen”.

Käytännöstä huolimatta delegoinnin oikeudellinen perusta ja rajat ovat jääneet jossakin määrin tulkinnanvaraisiksi. TAL 40.1 §:n tekstissä tai esitöissä ei mainita mitään mahdollisuudesta siirtää työehtosopimusosallisille annettua kelpoisuutta edelleen paikallistason subjekteille.<sup>38</sup> Toisaalta oikeuskäytännössä on jo 1970-luvulla katsottu,

”ettei valtakunnallisella työehto- tai virkaehtosopimuksella tehtäviä poikkeuksia (vuoden 1946) työaikalaista tarvitse yksityiskohtaisesti sisällyttää tuollaiseen valtakunnalliseen sopimukseen, vaan siinä voidaan viitata muussa järjestyksessä hyväksytyyn tai hyväksyttävään järjestelyyn”<sup>39</sup>.

Tuoreemmista kannanotoista voidaan viitata vaikkapa työneuvoston lausuntoon TN 1424-07, jonka varsinaisena kohteena oli kysymys siitä, saatettiinko TAL 9.1 §:ssä työehtosopimusosallisille säädettyä kelpoisuutta siirtää työnantajan yksipuolisesti käytettäväksi. Työneuvosto totesi muun ohessa, että ”(t)yöaikalain 9 §:ssä ei aseteta rajoituksia päätösvallan siirtämiselle alemmille tasoille” ja että ”(t)yöehtosopimuksen osallisilla on - katsottu olevan oikeus luovuttaa päätösvaltaansa alemmille tasoille, koska he voivat päättää työehtosopimuksen normimääräysten pakottavuudesta”.

36 Ks. työehtosopimuksen tulkinnasta esim. Saloheimo, emt. s. 156–180.

37 ja niiden tulkinnasta.

38 Ks. HE 34/1996, s. 68–70. Sama koskee 9.1 §:ää, jonka nojalla työnantajien ja työntekijöiden valtakunnalliset yhdistykset tai työnantaja ja työntekijöiden valtakunnallinen yhdistys saavat poiketa säännöllistä työaikaa järjestävistä 6–8 §:stä.

39 TT 1976:10.



Viimeksi mainittua perustelua on käytetty – työneuvostonkin esille ottamassa – kirjallisuudessa<sup>40</sup> selittämään sekä TEhtoL 1.1 §:n mukaisen säännöstämiskompetenssin että erityissäännöksiin nojaavan kelpoisuuden luovuttamista työehtosopimosallilta työsuhteen osapuolille. Itse ajatusmalli lienee peräisin *Tiitiseltä*, joka kuitenkin lähestyi kysymystä myöhempiä referoiteja analyttisemmin.<sup>41</sup> Hän esitti, että kelpoisuuden delegoinnin sijaan saattaisi olla perustellumpaa puhua sen ”rajoitetusta” tai ”muotoillusta” käyttämisestä. Onhan niin, että siltä osin kuin työehtosopimosalliset eivät käytä TEhtoL 1.1 §:stä johtuvaa kelpoisuuttaan määrätä työsuhteen ehdoista, tämä oikeus säilyy työsuhteen osapuolilla eli työnantajalla ja työntekijällä itsellään.<sup>42</sup> Kelpoisuuden käyttämättä jättämisestä on tavallaan kysymys myös silloin, kun osalliset ovat tarkoittaneet työehtosopimukseen ottamansa määräyksen tahdonvaltaiseksi. Tällöinkin työsuhteen osapuolten kompetenssi on ensisijainen, ja työehtosopimusmääräys tulee sovellettavaksi vain siinä tapauksessa, että he eivät muuta sovi.

Tiitisen esitys koski ainoastaan yleistä säännöstämiskompetenssiä eli TEhtoL 1.1 §:n mukaista työehtosopimosallisten kelpoisuutta. Siitä käy toisaalta välillisesti ilmi, ettei kelpoisuuden käyttämättä jättämistä voida hyväksyä delegoinnin argumentiksi, jos itse kelpuutus perustuu puolipakottavaan säännökseen, josta poikkeaminen on sallittu vain työehtosopimuksin. Vaikka työehtosopimuksesta siis puuttuisivatkin määräykset, joilla poiketaan esimerkiksi TAL 9.1 tai 40.1 §:ssä luetelluista säännöksistä, ei tästä seuraa, että vastaavia määräyksiä voitaisiin pätevästi ottaa työehtosopimukseen. Sellaiset olisivat 39.1 §:n nojalla päinvastoin mitättömiä, ja niiden sijasta työsuhteessa tulisivat noudatettaviksi juuri asianomaiset puolipakottavat säännökset.<sup>43</sup>

Vahvimman oikeudellisen perustan TAL 40.1 §:stä ilmenevän kelpoisuuden delegoinnille antanevat lopulta ne säännökset, jotka koskevat laista poikkeavien työehtosopimusjärjestelyjen soveltamista *yleissitovuuden* piiriin kuuluvissa työsuhteissa. Ensiksikin TAL:ssa on koko sen voimassaoloajan ollut säännökset (10 ja 11 §) siitä, miten ja missä rajoissa työehtosopimusta yleissitovana noudattava työnantaja voi tehdä työehtosopimuksessa tarkoitettun paikallisen sopimuksen säännöllisistä työajoista. Kun laissa näin erikseen säädetään delegointimääräyksen soveltamisesta, on selvää, että siinä myös implisiittisesti hyväksytään itse delegointi. Sama päätelmä voidaan tehdä vuonna 2001 TAL:iin lisätyistä 40 a §:stä (64/2001). Säännös, jolla kielletään paikallista sopimista edellyttävien määräysten soveltaminen yleissitovuuspiirissä, on toisaalta osoituksena siitä, että tällaiset määräykset voivat olla päteviä ja tulla sovellettaviksi TEhtoL:n määrittämässä työehtosopimuksen normaalisitovuuspiirissä.<sup>44</sup>

40 Ks. esim. Tiitinen ym., emt. s. 117 ja Kröger, Tarja – Orasmaa, Pekka, Vuosilomalaki (2006), s. 233.

41 Tiitinen, Kari-Pekka, Työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelulausekkeista (1979), s. 173.

42 Ks. Tiitinen, emt. s. 173–174.

43 ”Erityisen säännöstämiskompetenssin” delegointia vastaan kirjallisuudessa esitetyt kannat on yleensä jätetty perustelematta. Ks. esim. Koskinen, Pirkko K., Työntekijöiden osallistumisesta päätöksentekoon yrityksessä (1973), s. 165.

44 Näin pääteltynä TAL 40.1 §:n mukaisen kelpoisuuden delegointiin ei näyttäisi kohdistuvan ainakaan sisällöllisiä rajoituksia. Kun rajoituksista ei ole erikseen säädetty, lienee kelpoisuus – periaatteessa – siirrettävissä koko 40.1 §:ssä annetussa laajuudessaan. Vrt. eräät ennen TAL:n voimaantuloa laaditut esitykset; esim. Kairinen, Martti – Hietala, Harri – Nyberg, Juha – Ojanen, Petteri, Paikallinen sopiminen. 3. uudistettu painos (1996), s. 26, jossa edellytetään, että puolipakottavaan säännökseen perustuvaa kelpoisuutta delegoitaessa tulisi työehtosopimuksessa asettaa jonkinlaiset ”rajat” tai ”kehykset” paikallisesti solmittaville sopimuksille. Perustelunaan kirjoittajat viittaavat sopijapuolten voimatasapainoon, joka oletettavasti vallitsee työehtosopimosallisten välillä, mutta vastaavasti

### 3 Sopimuksen muoto

(a) TAL 39.2 §:n nojalla solmittavalta työsopimukselta ei edellytetä kirjallista muotoa sen paremmin lakitekstissä kuin esitöissäkään. Muotovaatimuksia ei liioin ole asetettu muissa TAL:n säännöksissä, joissa kelpuutetaan sopimaan työaikakysymyksistä työnantajan ja yksittäisen työntekijän kesken – eli työsopimuksella.<sup>45</sup> Lähökohtana on siksi pidettävä, että TAL:ssa tarkoitettuja sopimuksia koskevat vain samat pätevyyskriteerit kuin työsopimuksia yleensäkin. Tämä käy ilmi myös työneuvoston lausunnosta TN 1442-11, jonka sisältö voitiin tiivistää seuraavaan ingressiin:

”Työaikajärjestelyissä noudatettavasta vuorokaudesta voidaan työaikalain ja sen esitöiden mukaan sopia työsopimuksella. Kun sopimiselle ei ollut asetettu muoto- tai muitakaan erityisiä vaatimuksia, katsottiin, että vuorokauden vaihtumisajankohta saattoi perustua työnantajan ja työntekijän väliseen suulliseen sopimukseen samoin kuin sopimuksen veroiseen vakiintuneeseen käytäntöön.”

Suullisen sopimuksen mahdollisuus perustuu jo TSL 1:3.1:n säännökseen. Oppi sopimuksen veroisesta käytännöstä taas nojaa perimmältään siihen, että vapaamuotoiseen sopimukseen voidaan sitoutua myös antamatta nimenomaisia tahdonilmaisuja; kunhan sopimistarkoitus on pääteltävissä osapuolten (muusta) käyttäytymisestä. Jos työnantaja ja työntekijä menettelevät vaikkapa jossakin työaikaan liittyvässä asiassa toistuvasti samalla tavalla, voidaan näin syntyvää jatkumoa pitää osoituksena molempien tarkoituksesta sitoutua tähän käytäntöön myös vastaisuudessa.<sup>46</sup>

Lausunnossa TN 1442-11 oli kysymys vuorokauden vaihtumisesta, jota koskeva TAL 16 §:n säännöstä siis sovelletaan vain, ”jollei toisin sovita”. Näyttövelvollisuus mahdollisesta sopimuksesta kuuluu viime kädessä työnantajalle. Käytännön myötä tapahtunut sopiminen työnantajan lienee vaivatonta osoittaa jo työaikakirjanpidon avulla. Sen sijaan vielä vakiintumaton, TAL 16 §:stä poikkeava vuorokauden – tai viikon – vaihtumisajankohta saattaa olla hankalammin todennettavissa ilman kirjallista sopimusta.

Sanottu pätee myös TAL 39.2 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen. Jos vakiintunut kiinteän kuukausikorvauksen maksaminen ei käy ilmi työaikakirjanpidosta, on sopimus syytä tehdä kirjallisesti, vaikka laissa ei tähän veloitetakaan.<sup>47</sup> Muuten osapuolten tarkoitus saattaa jäädä toteutumatta, sillä näytön puuttuessa lisä-, yli- ja/

---

puuttuisi ainakin yksittäisestä työsuhteesta. Työehtosopimuskäytännössä lieneekin poikkeuksetta niin, että avoimen delegoinnin sijaan paikallisille sopijapuolille siirretään vain osa työehtosopimusosallisten kompetenssista – rajattuna asiakysymyksittäin (esim. työaikakorvaukset) ja usein niiden puitteissa vielä sisällöllisestikin (esim. tunneittain maksettavien korvausten vaihtaminen kiinteään kuukausikorvaukseen).

45 Poikkeuksena – joskin tulkinnanvaraisena – saattaa olla TAL 11.1 §:ssä säädetty kirjallisuusvaatimus. Sen ulottuminen myös 10.2 §:ssä tarkoitettuun, työnantajan ja työntekijän välillä enintään kahdeksi viikoksi solmittavaan ”soveltamissopimukseen” on oikeuskäytännössä vielä ratkaisematta. Ks. tässä yhteydessä Äimälä, emt. s. 96–97.

46 Ks. laajemmin sopimuksen veroisesta vakiintuneesta käytännöstä työsuhteessa esim. Kairinen, Martti, Työoikeus perusteineen. 2./11. uudistettu painos (2009), s. 215–216 ja 243 sekä Tiitinen – Kröger, emt. s. 769–777.

47 Lisä-, yli- ja sunnuntaityökorvauksissa ei liene kysymys ”palkan ja muun vastikkeen määräytymisen perusteista”, joista työnantajan tulisi esittää TSL 2:4.2.8:ssa edellytetty kirjallinen selvitys.

tai sunnuntaityökorvaukset tulevat maksettaviksi tunneittain todellisen työajan mukaan.

Toisaalta sopimus kuukausikorvauksista vaikuttaa suoraan työaikakirjanpidon sisältö- ja tarkkuusvaatimuksiin. Sopimuksesta riippuu ainakin korvausten merkintätapa (tuntikohtainen erittely vai kuukausittainen könttisarvio) ja mahdollisesti myös se, kirjataanko toteutuneita työtunteja ylipäätään.<sup>48</sup> Kysymys näyttäisikin olevan työaikakirjanpidon kannalta välttämättömästä liitetiedosta, jota ilman sen merkintöjen asianmukaisuutta ei kaikissa tapauksissa voitaisi selvittää. Toisin kuin TAL 10 ja 12 §:n nojalla säännöllisestä työajasta tehdyt sopimukset, ei kuukausikorvaussopimusta kuitenkaan ole mainittu niiden asiakirjojen joukossa, jotka 37.2-3 §:n mukaan tulee pyydettyä esittää työsuojeluviranomaiselle.<sup>49</sup>

(b) TAL 39.2 tai 40.1 §:n nojalla solmittavan *työehtosopimusmääräyksen* on puolestaan täytettävä TEhtol 2.1 §:ssä säädetty yleinen, kaikkia työehtosopimuksia koskeva muotovaatimus. Jotta määräys voisi saada TEhtol:n ja TSL 2:7:n mukaiset oikeusvaikutukset, sen tulee olla kirjallisessa asussa.<sup>50</sup>

Jos työehtosopimusosalliset ovat siirtäneet TAL 40.1 §:ään perustuvaa kelpoisuutta paikallisille subjekteille (2.3.b), näiden solmimien sopimusten muotokysymykset joudutaan ratkaisemaan mahdollisesti useankin eri normiin tukeutuen. Työehtosopimuksessa itsessään saatetaan edellyttää, että paikallinen sopimus tehdään kirjallisesti; käytännössä esimerkiksi silloin, kun jompikumpi osapuoli tätä pyytää tai kun sopimuksen on tarkoitus olla voimassa yli jonkin lyhyehkön määräajan.<sup>51</sup> Mikäli työehtosopimuksesta ei seuraa muotovaatimuksia, ne määräytyvät sopimustyyppiin ja sitä koskevien säännösten mukaan. Työsopimuksena pidettävä paikallinen sopimus on – edellä (3.a) todetuina varauksin – vapaamuotoinen oikeustoimi, kun taas (paikallinenkin) työehtosopimus tulee aina tehdä kirjallisesti. Koska 40.1 §:ssä luetelluista säännöksistä poikkeaminen on sallittua vain työehtosopimuksella, ei delegointiin perustuvaksi työnantajan ja työntekijän välipuheeksikaan riittäne pelkkä ”työsopimustasoinen” määräys, vaan sen on jollakin perusteella tultava osaksi delegoivaa työehtosopimusta.<sup>52</sup> Tällaisena perusteena voi olla nimenomainen työehtosopimusmääräys, jossa todetaan paikallisten sopimusten olevan osa työehtosopimusta, tai samaan viittaava työehtosopimusosallisten yhteinen tarkoitus. Kysymys siitä, koskeeko TEhtol 2.1 §:n kirjallisuusvaatimus poikkeuksetta myös työehtosopimuksen osaksi tulevia paikallisia sopimuksia, on tässä alustuksessa jätettävä vain maininnan varaan. Suullista sopimusta on ainakin kirjallisuudessa pidetty riittävänä, kun sen kohteena on yksittäistapaukseen rajoittuva työaikajärjestely.<sup>53</sup> Kiinteä kuukausikorvaus tuskin täyttää tätä ehtoa, sillä siitä sovittaneen aina yhtä kuukautta pidemmäksi jaksoksi kerrallaan. Yksittäistä kuukautta varten tehty sopimus

48 Ks. jaksossa 4 esitettyä.

49 Tässä on jätettävä tarkastelematta, voitaisiinko kirjallista muotoa edellyttää nimenomaisen säännöksen puuttumisesta huolimattakin silloin, kun tieto sopimuksen sisällöstä on välttämätön kirjanpidon merkintöjen todentamiseksi. Ks. vuosilomakirjanpidon osalta Kröger – Orasmaa, emt. s. 131.

50 Ks. kirjallisuusvaatimuksesta ja sen tulkinnoista työtuomioistuimessa esim. Saloheimo, emt. s. 31–34.

51 Ks. esim. ICT-alan työehtosopimus ylemmille toimihenkilöille (31.10.2013), 21.2 §.

52 Näin TAL 9.1 §:ssä annetun kompetenssin delegoinnista Tiitinen ym., emt. s. 118 ja ilmeisesti myös Äimälä, emt. s. 81.

53 Tiitinen ym., emt. s. 122–123. Ks. toisaalta TAL 11.1 § ja sen tulkinnasta Äimälä, emt. s. 96–97.

voitaisiin sitä paitsi helposti tulkita lain kiertämiseksi, jos työntekijälle olisi sen aikana odotettavissa tavanomaista enemmän lisä- ja/tai ylityötä.

## 4 Sopimus ja työaikakirjanpito

Lähtökohtana on, että kaikkien TAL:n piiriin kuuluvien työntekijöiden työaikakorvaukset määräytyvät 22 ja 33 §:n mukaisesti ja myös merkitään 37 §:ssä edellytettyyn kirjanpitoon todellisen työajan mukaan:

”Työnantajan on kirjattava tehdyt työtunnit ja niistä suoritettavat korvaukset työntekijöittäin. Kirjanpitoon on merkittävä joko säännöllisen työajan työtunnit, lisä-, yli-, hätä- ja sunnuntaityötunnit sekä niistä suoritettavat korvaukset tai kaikki tehdyt työtunnit samoin kuin erikseen yli-, hätä- ja sunnuntaityötunnit sekä niistä suoritettavat korotusosat.”<sup>54</sup>

Yleisen, tarkkaa tuntierittelyä edellyttävän työaikakirjanpitovelvollisuuden jälkeen TAL 37.1 §:ssä säädetään erikseen kirjaamisveloitteesta, joka koskee vain työntekijänsä kanssa kuukausi- tai muusta kiinteästä korvauksesta sopinutta työnantajaa:

”Jos työntekijän kanssa on tehty 39 §:n 2 tai 3<sup>55</sup> momentissa tarkoitettu sopimus, on luetteloon merkittävä arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa.”

Sanamuotonsa ja sijaintinsa perusteella tämä TAL 37.1 §:n 3. virke näyttäisi antavan mahdollisuuden kahteen lopputulemiltaan hyvin erilaiseen tulkintaan. Ensiksikin se voidaan ymmärtää yleistä työaikakirjanpitovelvollisuutta *täydentävänä*, jolloin työnantajan tulisi tavanomaisen tuntikirjanpidon *lisäksi* merkitä ”luetteloon” kiinteän (kuukausi)korvauksen laskentaperusteena kulloinkin käytetty lisä-, yli- ja/tai sunnuntaityön arviomäärä. Näin olisi mahdollista seurata, kuinka hyvin sovittu korvaus lopulta vastaa todellisuudessa tehtyä työtä. Toinen vaihtoehto on tulkita 3. virke *poikkeukseksi* alumpana TAL 37.1 §:ssä säädetystä velvollisuudesta. Tällöin työnantajan ei tarvitsisi pitää reaalipohjaista tuntikirjanpitoa niistä töistä, joista on sovittu maksettavaksi kiinteä korvaus, vaan riittävää olisi *pelkän* arviomäärän kirjaaminen.

Jälkimmäinen tulkinta johtanee helposti siihen, että työaikakertymä kiinteän korvauksen piiriin kuuluvista töistä jää kokonaan selvittämättä ja seuraamatta. Koska työnantajan velvollisuus seurata työaika toteutuu käytännössä kirjanpidon kautta, ei seurantaa voida – ainakaan tehokkaasti – vaatia ulotettavaksi niihin työtunteihin, joita kirjanpitovelvollisuus hallinnollisine ja rikosoikeudellisine sanktioineen ei koske. Vaikka esimerkiksi ylityörajoitusten sivuuttaminen on jo sinänsä

54 Ks. työaikakirjanpidon sisällöstä yleisesti Rusanen ym., emt. s. 176–178, Tiitinen ym., emt. s. 273–276 ja Äimälä, emt. s. 211–213.

55 39.3 § koskee 20.1 §:n mukaisesta aloittamis- ja lopettamistyöstä suoritettavaa korvausta.

kiellettyä ja rangaistavissa vähintään työaikaerikkomuksena,<sup>56</sup> voidaan kysyä, onko mielekästä edes väittää työnantajan teettäneen liikaa työtä, jonka määrää hänen ei tarvitse dokumentoida. Tahallisuuden tai tuottamuksen osoittaminen olisi joka tapauksessa vaikeaa.<sup>57</sup>

Työsuojeluintressin näkökulmasta ei liene juuri merkitystä sillä, että työaika-  
kirjanpidossa jäisi erittelemättä, mitkä työntekijän säännöllisen työajan tunneista ovat todellisuudessa olleet sunnuntaityötä. Työntekijän kanssahan voidaan nyt tarkas-  
teltavissa tapauksissa sopia sekä työn tekemisestä sunnuntaina (TAL 33.1 §) että sen korvaamisesta (39.2 §), ja osana säännöllistä työaika-  
myös sunnuntaityötunnit päätyvät kirjanpitoon kartuttamaan työaika-  
kertymää. Sen sijaan lisätyön ja ylityön seurannan ja kirjaamisen puuttuminen aiheuttanee ongelmia niin ylityösuostumuk-  
sen kuin ylityön enimmäismäärienkin kannalta. Jos lisätyötä(kään) ei kirjata, saat-  
taa olla mahdotonta selvittää, missä vaiheessa työn jatkaminen edellyttäisi työnteki-  
jältä TAL 18.1 §:n nojalla hankittavaa tapauskohtaista ylityösuostumusta. Tärkeämpi kysymys on kuitenkin itse ylityön määrän seuranta. Ylityön teettämisestä on 19 §:ssä rajoitettu sekä neljän kuukauden jakson (enintään 138 tuntia) että kalenterivuoden (250+80 tuntia) puitteissa, eikä näiden rajoitusten noudattaminen tai valvonta liene käytännössä mahdollista ilman luotettavaa tietoa todellisesta työaika-  
kertymästä.

Merkittävyystään huolimatta TAL 37.1 §:n 3. virkkeen tulkinnasta ei ole tois-  
taiseksi pyydetty lausuntoja työneuvostolta, eikä se ole ollut edes osakysymyksenä  
esillä yhdessäkään korkeimman oikeuden antamassa ennakkopäätöksessä.<sup>58</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on yleensä – enemmittä pohdintoita – pidetty 3. virkettä  
poikkeuksena reaali-  
pohjaisen työaika-  
kirjanpidon laatimisvelvollisuudesta ja kat-  
sottu, että kuukausikorvauksen piiriin kuuluvista töistä riittää pelkkä arviomää-  
rän kirjaaminen. Tulkinta on ollut sama riippumatta siitä, ovatko kirjoittajina olleet  
työnantaja- vai palkansaajapuolen edustajat.<sup>59</sup> Viimeksi mainittujen yhteisessä kom-  
mentaari-  
teoksessa tosin huomautetaan myös, että ylityötuntien arviointi on työ-  
aika-  
kirjanpidon tarkoituksen kannalta ”epäilyttävää” ja että ”korvaustavan ei pitäisi  
vähentää työnantajan velvollisuutta pitää täsmällistä työaika-  
kirjanpitoa työnteki-  
jän kaikista työtunneista”.<sup>60</sup> Kuitenkin ainoa kirjallisuuslähde, jossa tulkinta jäte-  
tään avoimeksi ja vastaisen oikeuskäytännön varaan, on TAL:n valmisteluun neut-  
raaleina asiantuntijoina osallistuneiden virkamiesten laatima yleisesitys.<sup>61</sup> Kirjoit-  
tajat kiinnittävät TAL 37.1 §:n sanamuodon ohella huomiota myös esitöihin, samoin  
kuin 19 §:ssä säädettyjen ylityörajoitusten soveltamisalaan.<sup>62</sup>

56 Ks. TAL 42.1 § ja rikoslain 47:2 (578/1995).

57 Äimälä, emt. s. 211–212 toteaaakin yksikantaan, ettei työnantajalla ole velvollisuutta valvoa sitä, kuinka paljon  
lisä-, yli- tai sunnuntaityötä työntekijä tosiasialisesti tekee eikä maksaa korvauksia tosiasialisten lisä-, yli- tai  
sunnuntaityötuntien mukaan.

58 Tätä alustusta varten ei ollut mahdollisuutta selvittää, onko tulkinnasta syntynyt hovioikeuskäytäntöä. Jos yhden-  
suuntaisia ratkaisuja olisi useita ja eri hovioikeuksista, saattaisi käytäntö saada jonkinlaista merkitystä myös tutkijan  
oikeuslähteenä.

59 Ks. Hietala – Kaivanto, emt. s. 194, Rusanen ym., emt. s. 178 sekä Äimälä, emt. s. 212.

60 Rusanen ym., ibid. Kursivointi tässä. – Huomautukset lienee ymmärrettävä lähinnä oikeuspoliittisiksi kannanotoiksi,  
sillä kirjoittajat toteavat samassa yhteydessä, että arviomääräinen kirjaaminen on ”lain mukaan” riittävää.

61 Tiitinen ym., emt. s. 274–275.

62 Ibid.

Koska aiheen aiempi käsittely on ollut niukkaa, lienee paikallaan avata ja arvioida *pro et contra* -menetelmällä kummankin tulkintavaihtoehdon perusteluja. Kuten edellä todettiin, lakitekstistä sinänsä ei saa johtoa suuntaan eikä toiseen. Tarkasteluun on siksi otettava niin nykyisen lain kuin sen edeltäjienkin esityöt, systemaattiset näkökohdat ja EU-oikeus sekä (varauksin) myös työehtosopimuskäytäntö. Lähtökohdana on kysymys, *riittääkö pelkkä arviomäärän kirjaaminen niistä lisä-, yli- ja/ta sunnuntaitöistä, joista on sovittu maksettavaksi TAL 39.2 §:ssä tarkoitettu kiinteä kuukausikorvaus*. Ensiksi esitellään myöntävää vastausta puoltavia argumentteja; seuraavaksi taas sitä enemmän tai vähemmän horjuttavia näkökohtia, jotka siis näyttäisivät edellyttävän, että reaali-pohjainen työaikakirjanpito tulisi (ainakin osaksi) ulottaa koskemaan myös kuukausikorvauksen piiriin kuuluvia työtunteja. Puoltavia ja horjuttavia argumentteja ei varsinaisesti punnita keskenään. Se jätettäköön tässäkin vastaisen oikeuskäytännön tehtäväksi.

### **Puoltava kanta**

TAL:a koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on lakitekstiä täsmentävä ja sen tulkinnan ainakin näennäisen tyhjentävästi määrittävä lausuma. 39.2 §:ään viittamisen jälkeen todetaan lyhyesti, että

”(t)yonantajan olisi merkittävä näissä tilanteissa kirjanpitoon *ainoastaan* arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaitöiden määrä kuukaudessa”, minkä lisäksi vielä huomautetaan, että ”(s)äännös vastaa voimassa olevan työaikalain 20 §:n 2 momentin säännöstä”.<sup>63</sup>

Perustelulausuman ehdottomuus selittänee TAL:n kommentaarikirjallisuudessa valitsevan yksimielisyyden<sup>64</sup> ja osaksi myös sen, ettei tulkintaan ole pyydetty työneuvoston kantaa. Ylle lainattua enempää ei asiaa hallituksen esityksessä tarkastella, ja siten avoimeksi jää muun muassa, miksi juuri johtavassa asemassa olevien ja työnohjohtajien kanssa tehtävien työaikakorvaussopimusten on haluttu vaikuttavan näinkin olennaisella tavalla velvollisuuteen pitää työaikakirjanpitoa.

Yleensä työoikeudellisessa lainvalmistelussa perustelujen vähäsanaisuus on merkki joko tulkinnan vakiintumisesta ja laajasta hyväksymisestä – tai vaihtoehtoisesti siitä, että kysymys on kolmikannassa jäänyt riitaiseksi ja ”ulkoistettu” lainsäätäjältä lainkäytön ratkaistavaksi. Kolmas – sinänsä ehkä jompaankumpaan edelliseen kytkeytyvä – selitys saattaa tietenkin olla asian sisällöllisen käsittelyn sivuuttaminen valmisteluprosessissa. Säännös toisin sanoen siirretään vanhasta laista uuteen avaamatta sen tulkintoja tai oikeuspoliittisia tavoitteita. Ainakin silloin, kun siirto on tällä tavoin tekninen, voidaan lainsäätäjän katsoa hyväksyneen myös vanhan säännöksen esityöt. TAL:n valmistelussa viitattua vuoden 1946 työaikalain 20.2 §:ää (89/1955) perusteltiin aikanaan seuraavasti:

63 Ks. HE 34/1996, s. 66–67. Kursivointi tässä.

64 Ks. edellä viitteessä 59 mainitut teokset.

” – Työnjohtajan työn laatu ja työajan valvonnan vaikeus saattaakin eräissä tapauksissa johtaa siihen, ettei yli- ja sunnuntaityötä korvata tunti- luvun mukaan. Tällaisten tapausten varalta ehdotetaan lain 17 §:n neljäs ja 18 §:n viides momentti muutettaviksi siten, että kysymyksen ollessa 3 §:n toisessa momentissa tarkoitettusta työnjohtajasta voisivat asianosaiset sopia korvauksen maksamisesta erillisenä kuukausikorvauksena. *Kun tällainen sopimus perustuu yli- ja sunnuntaityön määrän arvioimiseen, ehdotetaan 20 §:n toiseen momenttiin otettavaksi lisäys, jonka mukaan sanotussa lain kohdassa tarkoitettuun hätä- ja ylityöstä pidettävään luetteloon<sup>65</sup> tällaisissa tapauksissa olisi merkittävä vain yli- ja sunnuntaityön arvioitu määrä kuukaudessa.*”<sup>66</sup>

Vaikka lausumassa viitattiin työajan seurannan vaikeuteen vain yksittäistapauksissa, arviomääräinen kirjanpito ulotettiin koskemaan kategorisesti kaikkia työnjohtajia, joiden kanssa oli sovittu kiinteästä kuukausikorvauksesta. Selvittämättä toisaalta jää, mistä oletettujen työajan valvontavaikeuksien katsottiin johtuvan; samoin kuin se, mitä eri intressejä ehdotetuilla säännöksillä oli lopulta tarkoitus toteuttaa.<sup>67</sup>

#### **Epävarmasta kieltävään kantaan**

Edelle lainattuja hallituksen esitysten – sinänsä selväsanaisia – perusteluja sekoittaa jossakin määrin seuraava, TAL:n eduskuntakäsittelyssä hyväksytty lausuntoteksti:

”Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat huomauttaneet, että [37 §:n 1] momentin perustelut saattavat johtaa harhaan siltä osin, kuin ne koskevat ehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaisen sopimuksen tehneiden työntekijöiden työtuntien kirjanpitoa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan *ehdotetusta momentista poiketen*, että työnantajan olisi merkittävä kirjanpitoon *ainoastaan* arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa. Valiokunta toteaa, että voimassa olevan työaikalain mukaan kirjanpitoon on merkittävä arvioitu lisä-, yli- ja sunnuntaityön määrä kuukaudessa. Ehdotuksella ei muuteta nykyistä käytäntöä.”<sup>68</sup>

Käytännössä työasianvaliokunta siis poisti hallituksen esitykseen sisältyneen sanan ”ainoastaan”, koska sen katsottiin poikkeavan säännösehdoituksesta – ja ehkä myös lausuman lopussa viitatuista ”nykyisestä käytännöstä”, jota ei tarkoitettu muuttaa. Kuten valiokunta totesi, hallituksen esityksen perusteluteksti kyllä poikkesi ehdotetusta lakitekstistä, sillä jälkimmäisessä ei ollut rajattu kirjanpitovelvollisuutta ”ainoastaan” lisä-, yli- ja sunnuntaityön arviomääriin. Mutta kun toisaalta otetaan huomioon, että vuoden 1946 työaikalaisakin (muutos 89/1955) vastaava raja- aus oli ollut

65 Työaikakirjanpidosta aiemmin käytetty nimitys.

66 HE 17/1954, s. 3. Kursivointi tässä.

67 Ks. Vannela, Jaakko, Työaikalait (1965), s. 85–86, jossa todetaan, että kiinteän kuukausikorvauksen sallivien säännösten tarkoituksena on ”yli- ja sunnuntaityöntekijä koskevan kirjanpito-työn helpottaminen”.

68 TyVM 10/1996, s. 3. Kursivoinnit tässä.

pelkästään perusteluissa eikä itse lakitekstissä, jää lausuman tarkoitus varsin mystiseksi. Halusiko valiokunta saattaa myös TAL 39.2 §:n mukaisen sopimuksen tehneet työntekijät normaalin tuntikirjanpidon piiriin (poistamalla perusteluista arviomääräisen kirjanpidon riittävyttä puoltavan tekstin)? Vai oliko kysymyksessä vain ”kosmeettinen” toimenpide, jolla tosin muokattiin perusteluja aiempaan lakiin verrattuna, mutta jolla samalla säilytettiin näihin vanhoihin perusteluihin nojannut käytäntö?

Lausuman moniselitteisyys seuraa siitä, ettei valiokunta millään tavoin täsmennyttänyt, mitä se tarkoitti viittaamallaan ”nykyisellä käytännöllä”. Paitsi käytännön sisältö, jää epäselväksi myös se, kenen tai keiden käytäntöä oli pidetty silmällä. Työsuojeluviranomaisilla ei liene (ollut) asiasta keskitettyä sisäistä ohjeistusta; tai ainakaan sellaisesta ei ole tullut (lausuntopyyntöjen myötä tai muuten) tietoa työneuvostoon.<sup>69</sup> Myöskään työehtosopimuskäytännössä ei yleensä puututa työaikakirjanpidon tarkkuuteen. Kuukausikorvausta koskevissa määräyksissä on tapana vain antaa kelpuutus sopia asiasta paikallisesti.<sup>70</sup> Poikkeuksia kuitenkin on, ja esimerkiksi seuraavasta lausekkeesta näyttäisi johtuvan, ettei pelkkää arviomääräistä ylityökirjanpitoa katsota riittäväksi:

”Ylemmän toimihenkilön kanssa voidaan sopia yli- ja sunnuntaityön korvaamisesta – maksamalla näiden töiden arvioitua määrään perustuvaa erillistä kiinteää kuukausikorvausta. *Arvioitujen ylityötuntien määrää verrataan tehtyihin ylityötunteihin* ja vertailun tulosta arvioidaan suhteessa maksettavaan kuukausikorvaukseen kalenterivuositain.”<sup>71</sup>

Jotta edellytetty vertailu olisi mahdollinen, tulee käytettävissä tietenkin olla paitsi kuukausikorvauksen laskentaperusteena käytetty ylityötuntien arviomäärä, myös selvitys todellisuudessa tehdyistä ylityötunneista. Arviomäärän kirjaaminen olisi näin ylityön osalta normaalia tuntikirjanpitoa täydentävä – eikä sen korvaava – työnantajan velvollisuus. Yksittäisen työehtosopimuksen perusteella ei toisaalta voida suoraan tehdä yleistäviä päätelmiä TAL 37.1 §:n tulkinnasta. Eikä ilman enempää tulkintarevisiointia ole aiheellista arvioida sitäkään, ilmentääkö lauseke edes sopijapuoltensa käsitystä laissa säädetystä työaikakirjanpitovelvollisuudesta ja sitä koskevasta ”nykyisestä käytännöstä”, vai onko kysymyksessä puhtaasti työehtosopimusperusteinen velvoite.

Riippumatta esitöistä enemmän tai vähemmän selkeästi ilmenevästä lainsäätäjän tarkoituksesta, voidaan TAL 39.2 §:n ja työaikakirjanpitovelvollisuuden suhdetta tarkastella myös TAL:n systematiikan tai – toisin ilmaistuna – ”sisäisen koherenssin” näkökulmasta. Onhan perusteltua olettaa, että *yksittäisestä laista* on aina tavoiteltu

69 Tältä osin ei valvontakäytännöstä saatu selvitystä myöskään niiltä aluehallintovirastojen edustajilta, jotka olivat seuraamassa artikkelin pohjana ollutta seminaarialustusta.

70 Ks. edellä ICT-alan ja paperiteollisuuden toimihenkilöiden työehtosopimuksista lainatut lausekkeet.

71 Kemianteollisuuden ylempiä toimihenkilöitä koskeva pöytäkirja (8.12.2011), 5.4 §. Kursivointi tässä. Pöytäkirja on voimassa työehtosopimuksena ja vahvistettu yleissitovaksi.



ristiriidatonta kokonaisuutta. Tilanteessa, jossa säännöksen sanamuoto ja esityöt jättävät mahdolliseksi useita tulkintavaihtoehtoja, toteutettaneen siksi lainsäätäjän tarkoitusta parhaiten valitsemalla tulkinnoista se, joka on systemaattisesti johdonmukainen, eli sopuoinnussa saman lain muiden – tulkinnallisesti ”selvien” – säännösten kanssa.<sup>72</sup>

Tulkinta, jonka mukaan kirjaamistarkkuus kytkeytyy TAL 39.2 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen, merkitsee de facto sitä, että työsopimusosapuolet voivat disponoida työaikakirjanpitovelvollisuuden sisällöstä: Jos sopimus kiinteistä lisä-, yli- ja/ tai sunnuntaityökorvauksista on tehty, velvollisuus rajoittuu arviomääräisiin merkintöihin. Jos sopimusta taas ei ole, työnantajan tulee seurata ja kirjata johtavassa asemassa olevien ja työnjohtajien työaika samalla tavoin kuin muidenkin työntekijöiden. TAL:n systematiikan kannalta tällainen kelpuutus olisi yllättävä, sillä itse 37 § on täysin pakottava säännös, josta ei saa poiketa minkäänlaisin sopimuksin.<sup>73</sup> Kun työaikakirjanpitovelvollisuutta ei näin ollen voida lieventää lähtökohtaisesti missään työsuhteessa edes valtakunnallisten yhdistysten välisellä *työehtosopimuksella*, saatetaan perustellusti kysyä, miksi velvollisuuden merkittävän supistamisen tulisi kuitenkin käydä päinsä (jopa) *työsopimuksella* niissä työsuhteissa, joissa työntekijä on johtavassa tai työnjohtaja-asemassa.

Työaikakirjanpidolla pyritään jo ennalta ehkäisemään työsuhteen osapuolten välille palkasta ja työaikakorvauksista syntyviä erimielisyyksiä. Sen merkinnöllä on toisaalta huomattava näyttöarvo myös oikeudenkäynneissä, kun joudutaan jälkikäteen selvittämään, kuinka paljon palkkaan ja työaikakorvauksiin oikeuttavaa työtä työntekijä on suorittanut.<sup>74</sup> Jos korvaukset on sovittu kiinteiksi, ei työaikakirjanpitoa oikeastaan tarvita näihin tarkoituksiin, koska työntekijän oikeus on riippumaton hänen todellisuudessa tekemänsä työn määrästä. Näin pelkät arviomääräiset lisä-, yli- ja/ tai sunnuntaityömerkinnätkin saatettaisiin tulkita riittäviksi.

Työaika ei kuitenkaan seurata ja kirjata yksinomaan työntekijän taloudellisten etujen selvittämiseksi, vaan seurannan ja kirjanpidon tavoitteet ovat myös työsuojellullisia. Työaikalainsäädännöllä on aina pyritty ennen muuta rajoittamaan työajan pituutta ja sijoittelua. Ilman reaali-pohjaista tuntikirjanpitoa ei voida todentaa, milloin työ ylittää säännöllisen työajan tai TAL 19 §:ssä säädetyt ylityön enimmäismäärät. Jos työnantajan ei tarvitsisi pitää kirjaa johtavassa tai työnjohtaja-asemassa olevien työntekijöiden todellisesta ylityöstä, jäisi sen kertymä käytännössä seuraamatta ja ylityön enimmäismääriä koskevan sääntelyn tarkoitus samalla toteutumatta. Tätä on – 1950-luvun esityölausumista huolimatta – vaikea mieltää lainsäätäjän tarkoitukseksi TAL:ssa. Mitään TAL:n soveltamispiiriin kuuluvaa työntekijäryhmään

72 Kun kysymys on työlaista, lienee systemaattisten näkökohtien rinnalla kiinnitettävä huomiota myös siihen, mikä tulkintavaihtoehtoista toteuttaa parhaiten työsuojeluintressiä tai on muuten työntekijälle edullisin. Ns. työntekijän suojeluperiaatteen vaikutuksesta laintulkintaan ks. Bruun, Niklas – von Koskull, Anders, Työoikeuden perusteet. 2., uudistettu painos (2012), s. 20–21 ja Kairinen, emt. s. 43–44.

73 Pakottavuus perustuu 39.1 §:ään ja siihen, ettei toisin sopimiseen erikseen kelpuuteta 37 §:ssä, 40.1 §:ssä eikä muuallakaan TAL:ssa.

74 Tämä työaikakirjanpidon ”varallisuus oikeudellinen ulottuvuus” käy suoraan ilmi TAL 37.1 §:n viimeisestä virkkeestä, jossa säädetään, että kirjanpito on säilytettävä vähintään yhtä kauan kuin työntekijällä 38 §:n mukaan on oikeus panna työaikakorvauksia koskeva kanne vireille.

ei ole erikseen rajattu 19 §:n ulkopuolelle,<sup>75</sup> eikä säännökseen sisältyvää, ”lisäylytyöllä” täydennettyä vuotuista enimmäismäärää (250+80 tuntia) voida korottaa edes 40.1 §:ssä tarkoitettulla työehtosopimuksella. Kun poikkeamismahdollisuudesta ei mainita mitään sen paremmin itse 19 kuin 40.1 §:ssäkään, vaikuttaisi ainakin lainsäädäntöteknisesti epäjohdonmukaiselta, että näin merkittävä työsuojeluintressiin kajoaminen olisi (välillisestikään) mahdollista sopimuksella, joka TAL 39.2 §:n mukaan koskee vain varallisuusetuuksia. Paitsi ylityökertymän seuranta, hankaloittaisi lisä-, yli- ja sunnuntaityömerkintöjen puuttuminen eräiden muidenkin TAL:n säännösten noudattamista ja noudattamiseen kohdistuvaa viranomaisvalvontaa. Jos työnantajalla ei ole dokumentoitua tietoa siitä, milloin ja kuinka paljon työntekijä on työskennellyt yli säännöllisen työaikansa, lienee jälkikäteen mahdotonta selvittää, onko esimerkiksi oikeus vuorokausilepoon (29 §) tai viikoittaiseen vapaa-aikaan (31 §) toteutunut asianmukaisesti.

Lopuksi on vielä huomautettava EU-oikeuden vaikutuksesta työaikakirjanpidon laajuuteen ja tarkkuuteen. Parlamentin ja neuvoston ns. *työaikadirektiivissä* (2003/88/EY)<sup>76</sup> säännellään muun muassa *viikoittaista enimmäistyöaikaa* ja rajoitetaan se - ylityö mukaan lukien - keskimäärin 48 tuntiin (6 artikla). Vaikka direktiivistä puuttuvat erityisesti työajan seuranta ja työaikakirjanpitoa koskevat vaatimukset, on selvää, että kansallisen lainsäätäjän tulee osana implementointia luoda myös menettelylliset edellytykset direktiivin työaika rajoitusten noudattamiselle ja valvonnalle. Jotta voitaisiin esimerkiksi varmistaa viikoittaisen työajan pysyminen keskimäärin 48 tunnin puitteissa, joudutaan kunkin työntekijän kaikista työtunneista pitämään - tavalla tai toisella - kumulatiivista kirjaa. TAL:a säädettäessä ilmeisesti katsottiin, että meillä jo aiempienkin lakien aikana noudatettu kirjanpitojärjestely täytti (tuolloin implementoitavana olleen) työaikadirektiivin (93/104/EY)<sup>77</sup> tehokkaan toimeenpanon vaatimukset. Ainakaan esitöissä ei asiaa erikseen sivuttu.<sup>78</sup>

Mainittu viikoittainen enimmäistyöaika koskee kaikkia työaikadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä. 1.3 artiklan mukaan lähtökohtana on, että soveltamisala määräytyy samoin kuin neuvoston antamassa ns. työympäristön puitedirektiivissä (89/391/ETY)<sup>79</sup>, jossa ei ole yksittäisen työntekijän tehtävistä tai organisatorisesta asemasta johtuvia soveltamisrajoituksia. Kansallisesti soveltamisalasta on kuitenkin mahdollisuus tehdä poikkeuksia työaikadirektiivin 17.1 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa. Tämän alustuksen kannalta merkitystä on lähinnä artiklan a) kohdalla, jonka nojalla (mm.) viikoittaisen enimmäistyöajan ulkopuolelle voidaan rajata ”johtavassa asemassa olevat tai muut henkilöt, joilla on itsenäinen päätöksentekovoima”<sup>80</sup>. Näidenkin osalta artiklassa edellytetään, että ”kyseessä

75 Ks. myös Tiitinen ym., emt. s. 275.

76 Direktiivi tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 4.11.2003.

77 Direktiivi tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 23.11.1993.

78 Ks. HE 34/1996, s. 32 ja 66-67.

79 Direktiivi toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989.

80 Taivutus muokattu tässä.

olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai työntekijät voivat itse päättää siitä”.<sup>81</sup>

Ottamatta yleisesti kantaa siihen, kuinka työaikadirektiivissä annetun kelpuutuksen henkilöllinen ulottuvuus käy – tai ei käy – yksin koko TAL:n tai sen yksittäisten säännösten soveltamisalan kanssa, voidaan todeta, että TAL 39.2 §:ssä tarkoitettujen johtavassa asemassa olevien ja työnjohtajien joukkoon kuuluu epäilyksittä myös sellaisia työntekijöitä, joilla ei ole direktiivissä edellytettyä vapaata päätösvaltaa omasta työajastaan. Jo työajan seurantahan näyttäisi nimittäin estävän direktiivistä poikkeamisen.<sup>82</sup> Tällaisten työntekijöiden todellisista työtunneista työnantajalla lienee kirjaamisvelvollisuus riippumatta TAL 39.2 §:n nojalla mahdollisesti tehdyistä kuukausikorvaussopimuksista. Perusteena on *tulkintavaikutus*, joka työaika-direktiiville tulee antaa sovellettaessa TAL 37.1 §:ää ja erityisesti sen moniselitteiseksi jäänyttä 3. virkettä. Pelkkä arvio lisä- ja ylityön määrästä ei vielä riitä sen seuraamiseksi, että direktiivin vaatimus viikoittaisen työajan rajoittamisesta toteutuu myös käytännössä.

Työntekijän mahdollisuutta päättää omasta työajastaan on toisaalta pidetty tunnusomaisena työlle, joka yhteisön johtamisena tai johtamiseen rinnastettavana itsenäisenä tehtävänä jää TAL:n ulkopuolelle 2.1,1 §:n perusteella.<sup>83</sup> Myös muut työaikadirektiivin 17.1 artiklassa annetut poikkeamismahdollisuudet (työskentely perheessä ja uskonnolliset toimitukset) on meillä toteutettu siten, että näihin töihin ei sovelleta TAL:a miltään osin (2.1,2 ja 2.1,6 §). Tässä avoimeksi ja vastaisen oikeuskäytännön varaan onkin jätettävä se vaihtoehto, ettei kenenkään TAL 39.2 §:ssä tarkoitettujen työntekijän katsottaisi jäävän työaikadirektiivin mukaisen suojan ulkopuolelle. Tällainen tulkinta tietenkin poistaisi koko edellä käsitellyn problematiikan käytännöllisen merkityksen.

---

81 Työaikadirektiivin soveltamisalasta ja siitä tehtävissä olevista poikkeuksista ks. laajemmin esim. Barnard, Catherine, EU Employment Law, 4th Edition (2012), s. 536–537 ja 552–556.

82 Barnard, emt. s. 553 katsoo vapaan päätösvalan ilmenevän esimerkiksi siitä, että työntekijä voi itse valita työskentelypäivänsä hyväksyttämättä valintojaan työnantajalla.

83 Ks. HE 34/1996, s. 34–36 sekä Hietala – Kaivanto, emt. s. 19–26, Rusanen ym., emt. s. 28–32, Tiitinen ym., emt. s. 48–52 ja Äimälä, emt. s. 22–28.

<b>Tekijät   Författare   Authors</b> Arbetsrådet Paanetoja Jaana, Merk Minja	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> Mars 2014
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> Arbetsrådet som uttolkare av arbetslagarna	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> <p>Arbetsrådet inrättades 1946. Det är en specialmyndighet som lyder under arbets- och näringsministeriet. Rådet ger utlåtanden om tillämpningen och tolkningen av de lagar som gäller arbetstid, semester och arbets säkerhet samt vissa andra arbetarskyddsfrågor. Arbetsrådet behandlar även begäranden om omprövning av regionförvaltningsverkens dispensbeslut inom arbetarskyddet. Om behörigheten föreskrivs i lagen om arbetsrådet och om vissa tillstånd till undantag inom arbetarskyddet (400/2004).</p> <p>Statsrådet utser arbetsrådets medlemmar för en mandatperiod på tre år. Arbetsrådet har nio medlemmar med uppgiften som bisyssla. Tre av dem är obundna. En av de obundna medlemmarna utses till arbetsrådets ordförande. Ordförande är för närvarande hovrättslagman <i>Pekka Pärnänen</i>. De övriga sex medlemmarna representerar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Arbetsrådet har dessutom en heltidsanställd sekreterare, som leder kansliet och föredrar ärenden, samt en inspektör som är sekreterarens administrativa assistent.</p> <p>Arbetsrådet ordnade i februari 2013 ett seminarium riktat till experter inom arbetsrätt. Den samlade rubriken för seminariet var "Arbetsrådet som uttolkare av arbetslagarna". I denna publikation har samlats anföranden som hölls på seminariet. Dessutom innehåller publikationen ytterligare två artiklar om frågor som faller under arbetsrådet behörighet.</p> <p>I publikationen behandlas först arbetsrådets verksamhet ur perspektivet från en representant för en arbetstagarorganisation. Artikeln är skriven av Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf:s jurist <i>Päivi Ahonen</i>, som är ordinarie medlem av arbetsrådet. Ahonen granskar hur arbetsrådets utlåtanden har påverkat tolkningen och utvecklingen av arbetstids- och semesterlagen. Jurist <i>Jouni Kallioluoma</i> från Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland dryftar i sin artikel betydelsen och användningen av arbetsrådets utlåtanden i myndighetstillsynen över efterlevnaden av arbetslagarna. Utlåtandenas betydelse i forskningen tas igen upp i ett anförande som har skrivits av professorn i arbetsrätt <i>Seppo Koskinen</i>. Inspektör <i>Minja Merk</i>, som arbetar vid arbetsrådet, har skrivit om dispensärenden inom arbetarskyddet och ändringssökande i samband med dem. Artikeln behandlar de begäranden om omprövning som har inkommit till arbetsrådet efter lagändringen 2004. Arbetsrådets sekreterare, biträdande professorn i arbetsrätt <i>Jaana Paanetoja</i> granskar i sin artikel föremålet för det skydd som föreskrivs i arbetstidslagen och semesterlagen. Särskild uppmärksamhet ägnas åt uppfyllelsen av kännetecknen för ett anställningsförhållande och effekterna av de s.k. trenderna i arbetslivet i arbetsrådets praxis. I sitt kommenterande inlägg till Paanetojas artikel granskar professor <i>Niklas Bruun</i> EU-rättens inverkan på arbetsavtalets, anställningsförhållandets och arbetstagarans ställning. Arbetsrådets ordförande <i>Pekka Pärnänen</i> beskriver arbetsrådets historia och ställning samt betydelsen av dess utlåtanden i domstolspraxis. Sist i publikationen finns ett anförande av arbetsrådets vikarierande sekreterare <i>Ilkka Ruponen</i>. I anförandet utreds möjligheter att avtala om mer-, övertids- och söndagsarbetets fasta ersättning och avtalens rättsverkningar.</p> <p>Publikationen är avsedd för alla som är intresserade av arbetsrådets verksamhet och de frågor som rådet behandlar.</p> <p>ANM kontaktperson: Arbetsrådet/Tuija Ahonen, tfn 09 645 593</p>	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> Arbetsrådet, arbetsförhållande, arbetstid, semester, arbetarskydd, arbetsavtal, kollektivavtal	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554	<b>Verkkajulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-833-3	ISBN 978-952-227-834-0
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> Suomi, Finska, Finnish
	<b>Hinta   Pris   Price</b> 18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

<b>Tekijät   Författare   Authors</b> The Labour Council Paanetoja Jaana, Merk Minja	<b>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date</b> March 2014
	<b>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	<b>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment</b>
<b>Julkaisun nimi   Titel   Title</b> The Labour Council as Interpreter of Labour Legislation	
<b>Tiivistelmä   Referat   Abstract</b> The Labour Council was established in 1946. As a special authority reporting to the Ministry of Employment and the Economy it issues statements on working hours, annual holidays, occupational safety and health, and the application and interpretation of legislation on certain other matters related to labour protection. The Labour Council also handles claims for a revised decision on decisions by the Regional State Administrative Agencies on derogation permits related to labour protection. Its jurisdiction has been defined in the Act on the Labour Council and Derogation Permits Concerning Labour Protection (400/2004). The Finnish Government appoints the members of the Labour Council for a three-year term. The Labour Council has nine part-time members, three of which are independent. One of the independent members is named as chair of the Labour Council. At present the chairman is Court of Appeal Chief Judge <i>Pekka Pärnänen</i> . The other six members represent employers' organisations and labour unions. In addition, the Labour Council has a full-time secretary, who heads the office and presents the matters, and an administrative officer who acts as the secretary's administrative assistant. In February 2013 the Labour Council held a seminar for the community of experts in labour law, whose encompassing title was "The Labour Council as Interpreter of Labour Legislation". This publication is a collection of presentations made at the seminar. In addition to the presentations, the publication has two other articles on questions pertaining to the jurisdiction of the Labour Council. The publication first deals with the activities of the Labour Council from the point of view of a representative of an employee organisation. The article was written by <i>Päivi Ahonen</i> , a lawyer of the Trade Union for the Public and Welfare Sectors, who serves as one of the full members of the Labour Council. Ahonen examines the impact of statements by the Labour Council on the interpretation and development of the Working Hours Act and the Annual Holidays Act. In his article, <i>Jouni Kallioluoma</i> , lawyer of the Regional State Administrative Agency for Western and Inland Finland ponders the significance and use of statements by the Labour Council in the official supervision of adherence to labour legislation. The significance of the statements of the Labour Council is the topic of the presentation drafted by <i>Seppo Koskinen</i> , Professor of Labour Law. Administrative Officer <i>Minja Merk</i> who works on the Labour Council has written about matters pertaining to derogation permits and related appeals. The article discusses claims for a revised decision delivered to the Labour Council after the legislative change of 2004. In her article the Secretary of the Labour Council, <i>Jaana Paanetoja</i> , Assistant Professor of Labour Law, examines the target of protection specified in the Working Hours Act and the Annual Holidays Act. Attention is directed especially at how the identifying characteristics of employment are met and the impact of so-called trends in the practices of the Labour Council. In his comment to Paanetoja's article, Professor <i>Niklas Bruun</i> examines the impact of EU law on the status of employment contracts, employment and the employee. Labour Council Chairman <i>Pekka Pärnänen</i> describes the history and status of the Labour Council and the significance of its statements in judicial practice. Last in the publication is the presentation by Labour Council Secretary <i>Ilkka Ruponen</i> , who examines the different options to agree on the fixed compensation paid from extra-, overtime- and Sunday work and agreements legal implications. The publication is intended for all who are interested in the activities of the Labour Council and the questions that it handles. MEE contacts: The Labour Council/Tuija Ahonen, tel. +358 9 645 593	
<b>Asiasanat   Nyckelord   Key words</b> The Labour Council, employment, working hours, annual holiday, labour protection, employment contract, collective agreement on terms of employment	
<b>Painettu julkaisu   Inbunden publikation   Printed publication</b> ISSN 1797-3554      ISBN 978-952-227-833-3	<b>Verkkojulkaisu   Nätpublikation   Web publication</b> ISSN 1797-3562      ISBN 978-952-227-834-0
<b>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages</b> 80	<b>Kieli   Språk   Language</b> <b>Hinta   Pris   Price</b> Suomi, Finska, Finnish      18 €
<b>Julkaisija   Utgivare   Published by</b> Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	<b>Kustantaja   Förläggare   Sold by</b> Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Työneuvosto työlakien tulkitsijana

Julkaisu koostuu pääosin helmikuussa 2013 pidetyn Työneuvosto työlakien tulkitsijana -seminaarin alustuksista. Seminaarissa keskusteltiin työneuvoston toimivaltaan kuuluvista asioista sekä työneuvoston asemasta ja roolista.

Julkaisussa käsitellään työneuvoston toimintaa työntekijäjärjestön edustajan näkökulmasta ja työneuvoston lausuntojen vaikutusta työaika- ja vuosilomalain tulkintaan ja kehittämiseen. Julkaisussa pohditaan myös työneuvoston lausuntojen merkitystä ja käyttöä työlakien noudattamisen viranomaisvalvonnassa sekä lausuntojen merkitystä tutkimuksessa. Tarkastelun kohteeksi otetaan myös työsuojelun poikkeuslupa-asiat ja niitä koskeva muutoksenhaku. Julkaisussa kiinnitetään lisäksi huomiota työsuhteen tunnusmerkkien täyttymiseen ja työelämän ns. trendien vaikutukseen työneuvoston käytännössä. Aiheeseen liittyen myös EU-oikeuden vaikutus työsuhteen, työsuhteen ja työntekijän asemaan huomioidaan. Julkaisussa kuvataan myös työneuvoston historiaa ja asemaa sekä lausuntojen merkitystä tuomioistuinkäytännössä. Lopuksi selvitetään työaikalakiin sisältyviä eri sopimismahdollisuuksia oikeusvaikutuksineen.

Tätä julkaisua myy:  
Netmarket  
Edita Publishing Oy  
[www.edita.fi/netmarket](http://www.edita.fi/netmarket)  
[asiakaspalvelu.publishing@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.publishing@edita.fi)  
Puhelin 020 450 05  
Faksi 020 450 2380

Painettu  
ISSN 1797-3554  
ISBN 978-952-227-833-3

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-834-0



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY