Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto
15.10.2018

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TEM/22/00.01.02/2018
TEM/1225/00.04.01/2016
TEM010:00/2018

Viite HE 158/2018 vp

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASIANTUNTIJALAUSUNTO; HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖAIKALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Voimassa oleva työaikalaki on vuodelta 1996. Työelämä on sen jälkeen muuttunut monessa suhteessa. Elinkeinorakenteessa sekä yritysten kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä samoin kuin työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa yleisestikin on tapahtunut valtavasti muutoksia.

Työelämä kaiken kaikkiaan on murroksessa. Työnteon muodot ovat moninaistuneet. Uudet teknologiat ja kommunikaatiovälineet ovat muuttaneet työnteon aika- ja paikkasidonnaisuutta. Ne ovat enenevässä määrin mahdollistaneet työn tekemisen työnantajan varsinaisen toimipaikan ulkopuolella. Ajasta ja paikasta riippumaton työ on yleistynyt ja yleistyy edelleen; se on otettava huomioon myös työaikasäänteylyssä. Enää ei ole perusteltua katsoa työajaksi yksinomaan kiinteällä työpaikalla tehtävää työtä.

Työntekijöiden suojelu sääntelyn kohteena

Työaikalailla suojellaan työntekijöitä ylipitkiltä työpäiviltä ja turvataan heille päivittäiset, vuorokautiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat. Työaikasuojelulliset tavoitteet ovat lain keskiössä.

Työaikojen pituudet ja sijoittumiset samoin kuin taukojen sekä pidempien lepoaikojen pituudet ja sijoittumiset ovat työntekijöiden työaikasuojelun ydintä. Työaikojen organisoinnilla on vaikutuksia työpäivien lisäksi myös työn ja vapaa-ajan käyttöön, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen ja työntekijöiden sosiaaliseen elämään. Työaikojen sijoittelulla on niin ikään terveysvaikutuksia, jotka on otettu huomioon muun muassa yötyösääntelyssä.

Työaikalaki määrittelee yritysten toimintamahdollisuuksia

Työaikasääntely vaikuttaa olennaisella tavalla myös siihen, miten yritykset ja työnantajayhteisöt voivat organisoida tuotantoaan ja

palveluitaan. Mahdollisuudet käyttää koneita, laitteita ja muita tuotannon tekijöitä mahdollisimman tehokkaalla tavalla ja toisaalta mahdollisuudet tarjota palveluita asiakkaille näiden tarpeiden mukaan asettavat vaatimuksia työaikasääntelylle. Lainsäädännön on mahdollistettava yritysten suoritus- ja kilpailukyvyn turvaavat tarkoituksenmukaiset työaikajärjestelyt.

Työaikalailla myös yhteiskunnallisia vaikutuksia

Työaikasääntelyllä on lisäksi laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia muun muassa kansantalouteen, teollisuuden ja palveluiden yleiseen kilpailukykyyn, työllisyysasteeseen ja vastaavasti työttömyyslukuihin ja yhteiskunnan palveluiden järjestämiseen.

Ehdotus työaikalain kokonaisuudistukseksi

Ehdotetun työaikalain valmistelussa on otettu huomioon EU:n työaikadirektiivin sekä ILO:n ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan asettamat vaatimukset.

Laaja soveltamisala

Työaikalain soveltamisalaa ja toisaalta soveltamisalapoikkeuksia koskevat säännökset olisivat pakottavaa oikeutta. Lain soveltamisala olisi työaikasuojelullisista syistä laaja: sen piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikilla toimialoilla ja kaikenlaisissa tehtävissä työskentelevät palkansaajat riippumatta siitä, työskentelevätkö he työ- vai virkasuhteessa. Merityössä työaika määräytyisi edelleen oman lainsäädännön mukaan.

Laissa olisi tyhjentävä luettelo niistä tahoista, joihin työaikalakia ei sovellettaisi. Soveltamisalapoikkeukset koskisivat sellaisia laissa erikseen mainittuja työntekijöitä ja virkamiehiä, joiden työaikaa ei ennalta määritellä eikä heidän työajan käyttöään valvota ja heillä on siten oikeus päättää työajoistaan. Heillä toisin sanoen on työaika-autonomian puitteissa mahdollisuus järjestää työn teon aikansa haluamallaan tavalla.

Edellä viitatun työaika-autonomia -kriteerin täyttyessä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi työ, jota siihen kuuluvien tehtävien ja muutoin työntekijän aseman perusteella on pidettävä yrityksen, yhteisön tai säätiön taikka sen itsenäisen osan johtamisena tai tällaiseen johtamistehtävään rinnastettavana itsenäisenä tehtävänä. Samoin lakia ei sovellettaisi viranhaltijaan tai työntekijään, joka suorittaa uskonnollisia toimituksia ja tehtäviä evankelis-luterilaisessa kirkossa, ortodoksisessa kirkkokunnassa tai muussa uskonnollisessa yhteisössä. Kolmanneksi lakia ei sovellettaisi työnantajan perheenjäsenen työhön. Työntekijät, jotka pääsääntöisesti työskentelevät kiinteän toimipaikan ulkopuolella ja joiden palkkaus määräytyy kokonaisuudessaan tai lähes kokonaisuudessaan suoritepohjaisena, jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ulkopuolelle jäisivät niin ikään eräät erikseen mainitut virkamiehet.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät eräät erikseen mainitut työntekijäryhmät silloin, kun valtakunnallisella työehtosopimuksella on turvattu ehdotetun lain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja. Tällaisia ryhmiä olisivat opetus- ja tutkimushenkilöstö, metsurit, rajavartijat ja luotsit. Lisäksi lakia ei sovellettaisi voittoa tavoittelemattomassa yhteisössä työskentelevän työntekijän työhön siltä osin, kun hän osallistuu tapahtuma-, kilpailu- tai leiritoimintaan, josta on

sovittu sellaisella valtakunnallisella työehtosopimuksella, joka turvaa työntekijälle tämän lain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaavan suojan.

Laajan soveltamisalan vastapainona joustavuus lain sisällä lisääntyisi.

Työajaksi luettava aika ja varallaolo

Työaikadirektiivin edellyttämällä tavalla työajaksi luettavan ajan käsitteestä säädettäisiin pakottavalla tavalla. Tämä merkitsi muutosta voimassa olevaan lakiin, sillä nykyisin valtakunnallisella työ- ja virkaehtosopimuksella on voitu sopia työajan käsitteestä laista poiketen.

Työaikaa olisi työhön käytetty aika ja aika, jolloin työntekijä on velvollinen olemaan työntekopaikalla työnantajan käytettävissä. Matkustamiseen käytettyä aikaa ei luettaisi työaikaan, ellei sitä samalla ole pidettävä työsuorituksena. Työnantajan velvollisuuteen ehkäistä työajan ulkopuolella tapahtuvaan matkustamiseen liittyvää liiallista rasitusta sovelletaan, mitä työturvallisuuslain (738/2002) 10, 13 ja 25 §:ssä säädetään.

Myös varallaolon käsitteestä suhteessa työajaksi luettavaan aikaan säädetäisiin pakottavalla säännöksellä. Varallaoloaikaa ei luettaisi työaikaan, ellei työntekijän ole oleskeltava työpaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Päivystys työpaikalla on työajaksi luettavaa aikaa. Varallaolo ei saa kohtuuttomasti haitata työntekijän vapaa-ajan käyttöä. Jos varallaolo on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, virkamies ja viranhaltija eivät saa kieltäytyä siitä.

Paikalliselle työaikasopimiselle uusia työkaluja

Laissa luotaisiin työpaikoille runsaasti välineitä tehdä työpaikkakohtaisia työaikaratkaisuja, joissa voidaan ottaa huomioon niin työnantajan kuin henkilöstönkin työaikatarpeet. Työaikalaki avaa mahdollisuuksia hyville, yhteisymmärrykseen perustuville työpaikkakohtaisille sopimuksille.

Sopimukseen perustuvaa työaikaa koskevat säännökset mahdollistaisivat nykyistä joustavammista työajoista sopimisen. Yrityskohtaisella työehtosopimuksella voitaisiin sopia säännöllisen työajan järjestelyistä 52 viikon tasoittumisjaksolla. Työpaikalla käytössä olisi nykyistä laajemmat mahdollisuudet sopia säännöllisestä työajasta myös työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella (10 tuntia vuorokaudessa, 48 tuntia viikossa 4 kuukauden tasoittumisjaksolla) taikka työnantajan ja henkilöstön yhdessä tekemin sopimuksin. Myös **liukuvasta työajasta** saisi sopia nykyistä väljemmissä puitteissa (liukumaraja 4 tuntia, enimmäiskertymä 60 tuntia, 4 kuukauden seurantajakso).

Työaikalakiin lisättäisiin **työaikapankkia** koskevat säännökset, jotka mahdollistavat lakisääteisen työaikapankin käyttöönotosta sopimisen kaikilla työpaikoilla riippumatta siitä, onko työnantajaa sitovassa työehtosopimuksessa työaikapankkia koskevia määräyksiä. Työaikapankilla tarkoitettaisiin työ- ja vapaa-ajan yhteensovitusjärjestelmää, jolla työaikaa, ansaittuja vapaita tai vapaa-ajaksi muutettuja rahamääräisiä etuuksia voidaan säästää ja yhdistää toisiinsa. Työaikapankkia koskeva säännös lisäisi työntekijän mahdollisuuksia kerryttää pidempiaikaisia vapaita ja sovittaa yhteen työn ja yksityiselämän tarpeita. Työaikapankkiin voisi siirtää 180 tuntia

vuodessa ja pankissa saisi olla kuuden kuukauden palkkaa vastaava aika.

Laissa säädettäisiin uudesta **joustotyöaikaa** koskevasta työaikajärjestelystä. Joustotyöaika voitaisiin ottaa käyttöön työnantajan ja työntekijän välisellä sopimuksella silloin, kun vähintään puolet työajasta olisi sellaista, jonka sijoittelusta ja työntekopaikasta työntekijä voisi itsenäisesti päättää. Myös joustotyössä säännöllisen työajan tulisi tasaantua 40 viikkotuntiin neljän kuukauden tasoittumisjaksolla, mutta työajan seuranta olisi kevyempää perustuen työntekijän palkanmaksukausittain toimittamiin viikoittaisiin tietoihin tehdyistä työtunneista ja viikkolevon toteutumisesta. Joustotyöaika soveltuisi erityisesti asiantuntijatehtäviin, joissa työajan sijoittelua tärkeämpää ovat työn tavoitteet ja kokonaisaikataulu. Joustotyö mahdollistaakin asiantuntijatyötä tekeville nykyistä mielekkäämpiä tapoja tehdä työtä.

Jakso- ja yötyöalat

Laissa säädettäisiin edelleen aloista, joilla jaksotyöajan käyttö olisi sallittua. Sääntely vastaisi pitkälti voimassa olevaa lakia, vaikka säännöksen kirjoitustapa on modernisoitu vastaamaan työelämän kehitystä. Joitakin lavennuksia jaksotyöaloihin kuitenkin esitetään. Periaatteellisena erona on, että jaksotyöalat määritellään tehtävien laadun mukaan, ei sen mukaan, missä rakennuksessa tai toimipisteessä työtä tehdään. Esimerkiksi ensihoito tulisi jaksotyön piiriin riippumatta siitä, tehdäänkö työtä sairaalan seinien sisällä vai ambulanssissa. Uuden kirjoitustavan myötä jaksotyön piiriin kuuluvien työntekijöiden joukko kasvaa hieman.

Yötyösäännöstä ehdotetaan niin ikään modernisoitavaksi. Laissa säänneltäisiin töistä, joita voidaan säännöllisesti teettää myös yöaikaan. Yötyön piirissä olisivat työt, joissa työaika voidaan järjestää kahden tai kolmen viikon jaksoihin. Niin ikään vuorotyössä, vuorojen määrästä riippumatta, työ voidaan teettää yötyönä. Muutoin yötyöluettelo vastaa pitkälti voimassa olevaa lakia, kuitenkin sillä poikkeuksella, että tilapäinen yötyö ehdotetaan vapautettavaksi yötyösääntelystä.

Jaksotyössä ja keskeytymättömässä vuorotyössä työntekijällä saisi työvuoroluettelon mukaisesti teettää peräkkäin enintään viisi yövuoroa. Tämän jälkeen hänelle olisi annettava vähintään 24 tunnin yhtenäinen vapaa. Työntekijän kutakin kertaa varten erikseen antamalla suostumuksella yövuoroja saisi kuitenkin teettää peräkkäin vielä kaksi. Peräkkäisten yötyövuorojen lukumäärää ehdotetaan työterveys ja –-turvallisuussyistä rajoitettavaksi nykyisestä seitsemästä viiteen.

Jaksotyössä sovellettavaa vuorokausilepoa ehdotetaan pidennettäväksi nykyisestä yhdeksästä tunnista perussäännön mukaiseen 11 tuntiin kunkin työvuoron alkamista seuraavan 24 tunnin aikana.

Lisä- ja ylityö sekä enimmäistyöaika

Lisä- ja ylityösääntely perustuu pitkälti voimassa olevan lain systematiikalle. Yleissäännön mukaista työaikaa sovellettaessa ylityötä on kahdeksan tunnin vuorokautisen työajan ylittävä työ ja viikoittaista 40 tuntia viikossa ylittävä työ silloin, kun kysymys ei ole vuorokautisesta ylityöstä. Jos on sovittu 40 tuntia lyhyemmästä viikkotyöajasta, lisätyötä on työvuoroluetteloon merkityn säännöllisen työajan lisäksi tehty työ, joka ei ole ylityötä.

Laissa olisi lisäksi nykylakia selkeyttävä säännös ylityön määräytymisestä keskimääräistä säännöllistä työaikaa käytettäessä. Jaksotyössä ylityö määräytyisi samalla tavalla kuin voimassa olevassa laissa säädetään.

Laissa ehdotetaan luovuttavaksi ylitöiden enimmäismäärien sääntelystä. Sen sijaan säänneltäisiin enimmäistyöaikaa, joka sisältää säännöllisen työajan (myös kaikki liukuvan työajan tunnit), lisä- ja ylityötunnit, hätätyönä tehtävän työn, aloittamis- ja lopettamistöinä tehtävän työn. Enimmäistyöaika olisi työaikadirektiivin mukaisesti keskimäärin 48 tuntia viikossa neljän kuukauden tasoittumisjakson aikana.

Lepoajat

Pääsäännön mukaan työntekijälle olisi turvattava 11 tunnin vuorokausilepo. Vuorokausilepoa voitaisiin lyhentää laissa erikseen mainituissa tilanteissa seitsemään tuntiin (liukuva työaika ja joustotyö sekä lyhentämisestä sovittaessa työntekijöiden edustajan kanssa) ja kerrallaan enintään kolmen vuorokausilevon aikana viiteen tuntiin. Säännös olisi sisällöltään voimassa olevan lain mukainen. Viikkolevon pituus olisi voimassa olevan lain tapaan 35 tuntia seitsemän päivän jakson aikana. Se voitaisiin antaa myös keskimääräisenä, kuten nykyäänkin. Seitsemän päivän jakson aikana työntekijälle olisi kuitenkin turvattava vähintään 24 tunnin viikkolepo.

Työaikadirektiivin vaatimusten täyttämiseksi vuorokausilevon lyhentämisestä johtuva korvaava lepoaika olisi annettava työntekijälle ensisijassa seuraavan vuorokausilevon yhteydessä tai niin pian kuin mahdollista, viimeistään 14 vuorokauden kuluessa lepoajan lyhentämisestä. Korvaavan lepoajan antoaikaa ehdotetaan lyhennettäväksi kuukaudesta 14 päivään.

Alakohtaiset tarpeet voidaan ottaa huomioon valtakunnallisilla työehtosopimuksilla

Ehdotettu uusi laki mahdollistaisi hyvin laajalti työaikalaista poikkeamisen valtakunnallisilla työ- ja virkaehtosopimuksilla. Poikkeuksena voimassa olevaan lakiin olisi se, että työajaksi luettavan ajan käsitteestä ei olisi mahdollista sopia. Tämä merkitsisi muutosta voimassa olevaan lakiin, sillä nykyisin valtakunnallisella työ- ja virkaehtosopimuksella on voitu sopia työajan käsitteestä laista poiketen. Pakottavasti laissa määriteltäisiin myös enimmäistyöajan määrä, yli- ja lisätyön määritelmät, yli- ja lisätyösuostumus, hätätyön edellytykset ja korvaavien lepoaikojen antaminen. Niin ikään työaikakirjanpitoa ja moottoriajoneuvon kuljettajan ajopäiväkirjaa sekä kanneaikaa koskevat säännökset olisivat pakottavia.

Uutuutena voimassa olevaan lakiin verrattuna valtakunnallisella työehtosopimuksella voitaisiin sopia ns. opt out – järjestelmän käyttöönotosta rajatulla alueella. Sopia saataisiin enimmäistyöajan ylittämisestä sairaalassa tai eläinsairaalassa päivystävien lääkärien osalta silloin, kun mainitun pykälän mukainen enimmäistyöaika ylittyy työpaikalla tapahtuvan varallaolon vuoksi. Enimmäistyöajan ylittävän työajan käytöstä lisäksi olisi sovittava työnantajan ja työntekijän kesken työehtosopimuksessa määrättyjen edellytysten täyttyessä ja sopimuksessa määrätyissä rajoissa.

Valtakunnallisten työehtosopimusten määräykset olisivat sovellettavissa myös järjestäytymättömissä yrityksissä, joissa työehtosopimusta sovelletaan yleissitovuuden perusteella. Järjestäytymättömän yrityksen oikeus tehdä työehtosopimukseen perustuvia paikallisia sopimuksia olisi vastaavanlainen kuin voimassa olevassa työaikalaissa.

Tarja Kröger
Hallitusneuvos