Lausunto HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa

Työaikalain tarkoitus on suojata työntekijää takaamalla minimiehdot vuorokautiselle levolle keskimääräiselle työajalle ja vuosilomalle (Hakola ym. 2007). EU:n työaikadirektiivillä (2003/88/EY) pyritään tarjoamaan kaikkia jäsenvaltioita koskevat vähimmäisvaatimukset työntekijöiden suojelemiseksi terveys- ja turvallisuusriskeiltä, jotka liittyvät liiallisiin tai sopimattomiin työaikoihin ja riittämättömiin lepo- ja toipumisaikoihin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 2 kohdassa määrätään samaten, että ”jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin ja palkalliseen vuosilomaan”. Kaikkiaan työajan järjestämisellä ja sääntelyllä on merkittäviä sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia (EU komissio).

Lakiesityksen muutosehdotuksia

Lakiehdotuksessa työaikalainsäädäntöä kuten työajan määritelmä esitetään muutettavaksi niin, että se rakentuu Euroopan unionin työaikadirektiiville ja aikaisimmille Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuille. Pääsääntöisesti lain soveltamisalaa laajennettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin. Esitetyt työaikalain muutokset ovat tarkoitettu lisäämään joustavuutta työntekijän ja työnantajan välisessä sopimisessa reunaehdot huomioon ottaen. Laki olisi edelleen vähimmäispakottava.

Esityksen mukaan työnantaja ja työntekijä voisivat sopia vuorokautisen säännöllisen työajan pidentämisestä enintään kahdella tunnilla, mikäli työehtosopimus tämän sallii. Tällöin säännöllisen työajan tulee tasoittua 40 tunniksi enintään neljän kuukauden ajanjakson aikana, kuitenkin niin että viikoittainen säännöllinen työaika saa olla enintään 48 tuntia.
Lakimuutos myös määrittelee, kuinka työnantaja ja työntekijä voivat sopia liukuvasta työajasta (lyhentää tai pidentää enintään neljä tuntia vuorokautisesta työajasta). Tämän lisäksi mahdolliseksi tulisi joustotyö ajasta ja paikasta riippumattomasta työstä, jollei työehtosopimuksessa ole toisin sovittu. Lakimuutokset eivät pidentäisi lakisääteistä säännöllistä työaikaa, vaan lakiin kirjattaisiin ajasta ja paikasta riippumattoman työn määritelmät ja enimmäisehdot.

Työajan määritelmä ei olisi enää paikkasidonnainen ja kotona ja matkoilla tehtävä etätyö laskettaisiin työajaksi. Näin ollen myös kotona tehty työ katsottaisiin työajaksi. Lisä-, yli- ja sunnuntaityöstä maksettavat korotukset säilytetään ennallaan, mutta ylitöiden enimmäismäärästä luovuttaisiin ja siirryttäisiin pääsääntöisesti seuraamaan enimmäistyöaikaa. Tämä tulee lisäämään ylityön määrää. Seurannan pääpaino olisi työajan enimmäismäärissä.

Joustotyöajan käyttöönotto perustuisi osapuolten väliseen luottamukseen. Lisäksi lakiin kirjattaisiin työaikapankkia koskevat säännökset, jotka tulisivat sovellettavaksi aloilla, joilla ei jo ole sovellettavaa työehtosopimusta. Näin ollen työaikapankkia koskevat velvoitteet eivät koskisi niitä aloja, joilla on jo työaikapankki ja voimassaolevat työehtosopimukset.

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

Lisäksi uudistuksella määritellään jaksotyöalat yleisemmällä tasolla sekä ne tehtävät, joissa työnantaja voi teettää yötyötä.

Lakiesityksessä esitetään, että ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan joustavat työaikajärjestelyt erilaisten yritysten ja työnantajayhteisöjen tarpeisiin ja toisaalta helpottamaan työntekijöiden työn ja yksityiselämän yhteensovittamista.

Työaikasääntelyä selvittävän työryhmän mietinnössä yhtenä perusteluna työaikalainsäädännön muuttamisen tarpeellisuudelle esitetään sitä, että työnteon muodot ja ajat ovat muuttuneet viime vuosikymmenien aikana. Olisi hyvä, jos mietinnössä nämä muutokset olisivat vielä selkeämmin ja perusteellisemmin listattu viitaten aiempaan tutkimukseen ja tilastotietoon.
On hyvä ottaa huomioon, että kansainvälisesti verrattuna Suomessa on jo varsin joustavat työehtosopimusten työaikasäädökset ja työaikalaki. Työajoista sovitaan yhä useammin paikallistasolla (Kairinen et al. 2008).

Käytössä olevat työaikojen joustavuusjärjestelyt voidaan jakaa sekä työnantaja- että työntekijälähtöisiin joustoihin sen mukaan, kenen tarpeita käytetyt työaikajärjestelyt palvelevat ensisijaisesti (Nätti ja Anttila 2012; Chung 2009; Rubery ja Grimshaw 2003). Työnantajalähtöisiä joustoja ovat mm. ylityö sekä ilta-, yö-, viikonloppu- ja vuorotyö sekä nollatuntisopimukset. Työntekijälähtöisinä joustoina on pidetty joustavaa työaikaa, osa-aikatyötä sekä mahdollisuutta tavanomaista pidempiin hoito- ja opiskeluvapaisiin ja osa-aikaeläkkeeseen. Toki osa näistä järjestelyistä voi hyödyttää molempia osapuolia, kuten osa-aikatyö, joustava työaika ja osa-aikaeläke (Chung 2009). (Böckerman, Kauhanen & Taimio 2014).

Eurofoundin molemmat toimipaikkatutkimukset (vuosilta 2004–2005 ja vuodelta 2009) sekä eurooppalainen työolotutkimus vuodelta 2010 osoittavat, että Suomi kuuluu Euroopan kärkimaihin sekä työntekijä- että työnantajalähtöisissä työaikajoustoissa (Chung 2009; Kerkhofs et al. 2010; Nätti ja Anttila 2012). Suomalainen työaika sisältää varsin paljon työnantajalähtöisiä joustoja kuten ilta- ja yötyötä. Iltatyötä tekevien osuus Suomessa (56 prosenttia palkansaajista) oli vuoden 2010 työolotutkimuksessa Euroopan korkein. Samoin yötyötä tekevien osuus oli Euroopan korkeimpia (24 prosenttia palkansaajista). Myös työntekijälähtöisissä työaikajoustoissa Suomi on kansainvälisesti eurooppalaista kärkeä.

Vuoden 2009 eurooppalaisen toimipaikkatutkimuksen mukaan 80 prosenttia suomalaisesta yli kymmenen hengen toimipaikoista tarjoaa työntekijöilleen työaikajoustoja (kuten liukuva työaika ja työaikapankit), kun vastaava osuus EU-maissa oli noin 56 prosenttia. Tämä osuus oli korkein EU-maista. Yli 65 prosenttia tutkimukseen osallistuneista suomalaisista toimipaikoista antoi työntekijöilleen mahdollisuuden hyödyntää tuntikertymää myös kokonaisina vapaapäivinä, kun vastaava osuus eurooppalaisista toimipaikoista oli 29 prosenttia. Niissä maissa, joissa työaikojen joustoja sovelletaan laajasti, työaikajoustot kattavat myös suuremman osan organisaatioiden henkilöstöstä (Nätti ja Anttila). (Böckerman Kauhanen ja Taimio 2014).

On olemassa laajalti aiempaa tutkimusnäyttöä siitä, että työntekijälähtöisillä työaikajoustoilla on positiivinen vaikutus työntekijöiden työtyytyväisyyteen ja työhyvinvointiin (esim. Nätti ja Anttila 2012, Moen et al., 2016 Bloom et al. 2014)[1]. Työntekijälähtöiset joustoilla on myös havaittu olevan positiivinen yhteys myös organisaatioiden menestykseen (De Menedez and Kelliher 2011).

[1] Moen, P., Kelly, E. L., Fan, W., Lee, S. R., Almeida, D., Kossek, E. E., & Buxton, O. M. (2016). Does a flexibility/support organizational initiative improve high-tech employees' well-being? Evidence from the work, family, and health network. American Sociological Review, 81(1), 134-164.

Esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevat kommentit

Joustotyöaika, liukuva työaika ja työaikapankit

Lakiehdotus pitää sisällään ehdotuksen uudesta joustotyöaikaa koskevasta työaikamallista ajasta ja paikasta riippumattomassa työssä. Joustotyöaika olisi ennen kaikkea työnantajan ja työntekijän väliseen luottamukseen perustuva työaikajärjestely. Työnantaja ja työntekijä voisivat 1 momentin mukaan sopia joustotyöajan käytöstä silloin, kun kyse olisi työstä, joka ei olisi aikaan ja paikkaan sidottua ja kun työnantaja ei välittömästi ohjaa eikä valvo työntekijää työsuhteessa. Lisäksi edellytettäisiin, ettei sovellettavassa työehtosopimuksessa ole tällaisen työaikaehdon käytön estävää määräystä. Joustotyöajan käyttö olisi siten rajoitetumpaa kuin liukuvan työajan, josta voidaan aina työehtosopimuksen estämättä sopia.

Lähinnä joustotyöajan mahdollisuus tulisi koskemaan asiantuntijatyötä. Uudistuksen vaikutukset eivät todennäköisesti tule olemaan kuitenkaan suuria asiantuntijatyötä tekeville (Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin neljännes palkansaajista), sillä työajan jousto ja kotona tehtävä etätyö ovat jo arkipäivää tälle ryhmälle. Erilaiset vaikutusarviot voivat tästä syystä yliarvioida mahdollisen uudistuksen vaikutukset.

Uudistuksen positiiviset vaikutukset ovat todennäköisesti merkittävämpiä, mikäli työajan joustoja saadaan levitettyä niille toimi/ammattialoille, jossa työajan joustot eivät ole olleet ennen käytössä. Näin ollen työaikalakiuudistuksen tuomia joustomahdollisuuksia tulisi tuoda esiin myös muilla kuin asiantuntija-aloilla. Olisi suositeltavaa, että entistä useammassa työpaikassa työn tekeminen organisoitaisiin niin, että työajan joustot olisivat mahdollisia työntekijän niitä halutessa. Näin uudistuksen positiiviset vaikutukset voisivat ulottua laajemmalle joukolle.

Työajan joustoihin liittyy aikaisemman kirjallisuuden havainto, että kaikilla yksilöillä ei ole tarvittavia taitoja suunnitella omaa aikaa ja mikä nämä kyvyt ovat puutteellisia niin tämä voi johtaa työn ja perhe-elämän välisiin konflikteihin (Lapierre ja Allen, 2012)[2]. Etätyö ja joustavat työajat voivat myös vaikeuttaa sitä, kuinka työntekijän hyvinvointia voidaan seurata ja kuinka hyvin voidaan varmistaa työaikavalvonta työntekijän turvaksi.

Lakiesityksen mukaan joustotyössä työntekijä voisi sopimuksen puitteissa tehdä työtä sunnuntaina ja tällöin työstä maksettaisiin korottamatonta palkkaa. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että työntekijällä olisi vapaus valita, tekeekö hän kyseisen työn arkipäivänä vai sunnuntaina. Jos työnantaja edellyttää työskentelyä sunnuntaina, tulisi siitä maksaa 24 §:n mukainen sunnuntaityökorotus. Olisi tärkeä varmistaa, että joustotyöajalla työnantaja ei voi tosiasiallisesti kiertää sunnuntaityötä koskevia määräyksiä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säännöstä, joka mahdollistaisi työaikapankin käyttöönoton työpaikalla niilläkin aloilla, joilla ei ole työehtosopimusta tai työehtosopimuksessa ei ole työaikapankkimääräyksiä. Muutoksia ehdotetaan myös liukuvaan työaikajärjestelyyn, työnantajan ja työntekijän oikeuteen sopia keskimääräisen työajan järjestelyistä.

Bloom, N., Liang, J., Roberts, J., & Ying, Z. J. (2014). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. The Quarterly Journal of Economics, 130(1), 165-218.

[2] Lapierre, L. M., & Allen, T. D. (2012). Control at work, control at home, and planning behavior: Implications for work–family conflict. Journal of Management, *38*(5), 1500-1516.

On kuitenkin tärkeä huomata, että teknologian kehittymisestä huolimatta kaikilla työtekijöillä ei ole samanlaista mahdollisuutta päästä tällaisten joustavien työaikajärjestelyjen piiriin. Aiemman tutkimuksen mukaan toimihenkilöasemassa olevilla on parempi mahdollisuus työntekijälähtöisiin joustoihin verrattuna työntekijäasemassa oleviin (esim. Uhmavaara 2006, Oinas ym. 2005). Sekä liukuvan työajan että työaikapankin käyttö voi olla vaikeaa, jos työtehtävät vaativat jatkuvaa läsnäoloa (Koivula 2010).

Jaksotyö ja yötyö

Lakiehdotuksessa ehdotetaan jaksotyön ja säännöllisesti teetettävän yötyön käyttöalaa koskevaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että se vastaisi paremmin työmarkkinoiden tarpeita. Uudistuksella määritellään jaksotyöalat yleisemmällä tasolla sekä ne tehtävät, joissa työnantaja voi teettää yötyötä.

Lakiehdotus näiltä osin laajentaisi jaksotyön käytön ja yötyön käytön mahdollisuuksia. Sekä jaksotyö että yötyö voidaan luokitella työnantajalähtöisiksi työajan joustomuodoiksi. Aiemman tutkimuksen mukaan työnantajalähtöiset joustot korreloivat negatiivisesti palkansaajien kokeman työhyvinvoinnin kanssa (Nätti ja Anttila 2012). Työvuorojen ja työajan sijoittuminen epäsosiaalisiin aikoihin voi aiemman tutkimuksen (ks. meta-analyysi Albertsen et al. 2008) mukaan heikentää työn ja muu elämän yhteensovittamista, joka vähentää työtyytyväisyyttä ja työhyvinvointia. Kuten jo edellä todettiin, Suomi on jo nyt Euroopan kärkimaita yötyön käytössä.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella yö- ja vuorotyöllä on selkeitä negatiivisia vaikutuksia työntekijöiden terveyteen (esim. Costa 1996). Tämän vuoksi riittävistä lepoajoista on erityisen tärkeätä huolehtia. Yö- ja vuorotyön negatiiviset terveysvaikutukset ovat tärkeitä myös työmarkkinoilla tapahtuvien rakenteellisten muutosten johdosta. Näistä tärkein on työntekijöiden keski-iän nousu. Yö- ja vuorotyöllä on erityisen negatiivisia vaikutuksia ikääntyneiden työntekijöiden terveyteen. Heidän on myös nuorempia työntekijöitä huomattavasti vaikeampaa sopeutua työaikojen jatkuviin muutoksiin. Toimialarakenteen muutoksella on merkitystä, koska palvelualojen ja toisaalta terveyssektorin koko ovat jatkuvassa kasvussa. Näillä sektoreilla tehdään paljon fyysisesti ja henkisesti raskasta yö- ja vuorotyötä. Työntekijöiden terveyteen vaikuttavat monet tekijät mm. terveyskäyttäytyminen. Yö- ja vuorotyö voivat myös yhdistyä matalaan sosioekonomiseen asemaan mm. matalan koulutustason luonnehtimalla palvelualoilla, joka sinällään on yhteydessä riskikäyttäytymiseen esim. tupakointi.

Tämän johdosta terveysvaikutuksien täysipainoinen huomioiminen on ensiarvoisen tärkeää, koska negatiiviset vaikutukset terveyteen voivat vahvistaa toisiaan pitkällä aikavälillä ja johtaa työntekijöiden ennenaikaiseen eläköitymiseen ja vetäytymiseen työmarkkinoilta. Lainsäädännön pitäisi turvata riittävien lepoaikojen lisäksi riittävästi yksilökohtaista vaihtelua lepoaikoihin ja taukoihin, koska yö- ja vuorotyön vaikutuksista terveyteen on huomattavia yksilökohtaisia eroja.
Uudella työaikalailla pyritään lisäämään työnantajan ja työntekijän oikeutta sopia keskimääräisen työajan järjestelyistä. On erittäin tärkeää, että paikallisessa sopimisessa työaikajoustoista sovittaisiin yhteisymmärryksessä ja joustaminen olisi työntekijälle vapaaehtoista (Anttila 2005).

Vaihtelevaa työaikaa tekevien ja muiden osa-aikatyöntekijöiden asema

Lakiehdotuksessa asetetaan myös eriarvoiseen asemaan nollatuntisopimuslaiset (lakiehdotuksessa heitä kutsutaan vaihtelevaa työaikaa tekeviksi) ja muut osa-aikatyöntekijät. Erilainen kohtelu koskee lisätyöstä kieltäytymistä. Toisella ryhmällä siihen on oikeus ja toisella ei. Tämä on selvä epäkohta.

Vaikutukset

Vaikutusarvioissa tulisi huomioida tarkemmin työaikajoustojen kohdistuminen eri palkansaajaryhmiin ja kuinka paljon tässä löytyy eroja esimerkiksi toimihenkilö- ja työntekijäasemassa olevilla, koulutustason, ikäryhmän ja sukupuolen mukaan. Millä ryhmillä uusi työlaki lisäisi enemmän mahdollisuuksia työntekijälähtöisiin, positiivisiin joustoihin ja millä ryhmillä lakimuutos lisäisi työnantajalähtöisiä joustoja?

Edellä jo tuotiin esille, kuinka aiemman tutkimuksen mukaan toimihenkilöasemassa olevilla on paremmat mahdollisuudet työntekijälähtöisiin joustoihin kuin työntekijäasemassa olevilla. Työnantajalähtöiset joustot kuten jaksotyö koskevat enemmän naisia.

Joustojen toteutumista iän mukaan ei myöskään ole huomioitu. Suomalaisessa tutkimuksessa (Oinas ym. 2005) havaittiin, että vanhemmat työntekijät kokevat normaalin työajan itselleen tärkeämmäksi kuin nuoret työntekijät. Olisi tärkeää arvioida, mitä vaikutuksia joustoilla, jotka eivät välttämättä ole työntekijän toiveiden mukaisia, on työssä jaksamiseen ja työurien pituuteen vanhemmilla työntekijöillä.

Helsingissä 11. päivänä joulukuuta 2018

Elina Pulkkinen
johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Böckerman, P,. & Kauhanen, M. & Taimio, H. (2014) Työmarkkinoiden joustot. Teoksessa H.Taimio (toim.) Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – Miten kello on lyönyt. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 30.
Chung, H. (2009), Flexibility for Whom? Working Time Flexibility Practices of European Companies, Tilburg: Tilburg University.

De Menezes,L. & Kelliher,C.(2011)Flexible Working and Performance: a systematic review of the evidence for a business case. .International Journal of Management Reviews. Vol. 13, 452-472.
Kerkhofs, M. & Román, A. & Ester, P. (2010), European Company Survey 2009. Flexibility Profiles of European Companies. Dublin: Eurofound

Koivula, A. (2015) Joustavien työaikajärjestelyjen jakaantuminen Suomessa. Palkansaaja- ja organisaatiotason tarkastelua vuosína 2000 ja 2010.Pro Gradu tutkielma. Turun yliopisto.

Nätti, J. & Anttila, T. (2012) Joustava työaika, organisaation menestys ja henkilöstön hyvinvointi, teoksessa P. Pyöriä (toim.) Työhyvinvointi ja organisaation menestys. Gaudeamus, s. 155-173.

Oinas, T. & Jokivuori, P. & Ilmonen, K. (2005) Työaikapankki – haavetta ja todellisuutta, Työpoliittinen tutkimus 284. Työministeriö.

Rubery, J. & Grimshaw, D. (2003), The Organization of Employment, London: Palgrave.
Uhmavaara, H. (2006), Liukuva työaika ja työaikojen vastavuoroisuus. Teoksessa Mamia, Tero & Melin, Harri (toim.) kenen ehdoilla työ joustaa? Työpoliittinen tutkimus 314. Työministeriö, Helsinki.