Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 158/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle työaikalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

1 Johdanto

Työaikalain kokonaisuudistuksen tarkoituksena on päivittää työaikasääntely vastaamaan muuttuneen yhteiskunnan ja työelämän vaatimuksia sekä kehittää elinkeinoelämän ja työelämän tarpeita vastaavia joustavia työaikajärjestelyitä. Useilta pääperiaatteiltaan hallituksen esitys rakentuu varsin pitkälti voimassaolevan työaikalain mallille. Keskeisiä uudistuksia olisivat joustotyöajan ja lakisääteisen työaikapankin käyttöönotto. Myös valtakunnallisten työehtosopimusosapuolten ja paikallisen tason sopijapuolten sopimismenettelyiden asema korostuu. Tarkoituksena on työaikajoustavuuden lisäämisen ohella huolehtia riittävästä työaikasuojelusta. Lakiehdotus sisältää myös sellaisia sääntelyratkaisuja, jotka kasvattaisivat kokonaistyöaikaa ja työntekijöiden työaikakuormitusta. Joustotyön käyttö laajenisi ja tilapäinen yötyö sallittaisiin kaikilla aloilla.

Työaikasuojelun vähimmäistason määrittää sitovasti työaikadirektiivi 2003/88/EY ja sen tulkintaa koskeva EUT:n oikeuskäytäntö. On huomattava, että nykyisen, vuoden 1996 työaikalain voimaantulon jälkeen EUT:n oikeuskäytännössä on konkretisoitu työaikadirektiivissä tarkoitettua vähimmäissuojaa tavalla, joka tulee ottaa huomioon uutta työaikalakia säädettäessä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artikla koskee oikeudenmukaisia ja kohtuullisia työoloja ja työehtoja. Artiklan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin (1 kohta). Lisäksi jokaisella työntekijällä on oikeus enimmäistyöajan rajoitukseen sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin (2 kohta).

Suomi on ratifioinut sairaanhoitohenkilöstön työtä sekä työ- ja elinoloja koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 149, jonka 6 artiklan mukaan sairaanhoitohenkilöstöllä tulee artiklassa luetelluissa asioissa olla sellaiset olot, jotka ovat vähintään samanarvoiset kuin kyseisessä maassa työskentelevillä muilla työntekijöillä. Yksi näistä asioista on työaika, mukaan lukien ylityö, epämukavien työaikojen ja vuorotyön säätely ja korvaus.

Suomea velvoittaa myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 2 artikla oikeudesta oikeudenmukaisiin työehtoihin. Artiklan mukaan on määrättävä kohtuullisista päivittäisistä ja viikoittaisista työajoista ja siitä, että työviikkoa lyhennetään vähitellen siinä määrin kuin tuottavuuden kasvu ja muut asiaan vaikuttavat tekijät sen sallivat (1 kohta) ja varmistettava viikoittainen lepoaika, jonka tulee mahdollisuuksien mukaan olla samaan aikaan kuin kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella perinteisesti tai tavanmukaisesti tunnustettu lepopäivä (5 kohta). Osapuolten on määrättävä yleisistä palkallisista juhlapäivistä (2 kohta). Lisäksi on varmistettava, että yötyötä tekevät työntekijät hyötyvät toimista, joissa otetaan huomioon työn erityisluonne (7 kohta).

Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä erityisesti näistä lähtökohdista käsin kiinnittäen huomiota työntekijöiden vähimmäissuojan toteutumisen turvaamiseen. Työntekijöiden suojelun kannalta on olennaista kiinnittää huomiota työaikasääntelyn vaikutuksiin työntekijän terveyteen ja turvallisuuteen. Kiinnitän huomiota myös eräisiin kysymyksiin, jotka liittyvät työaikalain noudattamisen valvontaan, onhan kyseessä yksi keskeisimmistä työntekijöiden suojelua koskevista laeista myös työsuojeluvalvonnan näkökulmasta.

2 Lakiehdotuksen sisällön arviointi

Lain soveltamisala

Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan 2 §:n sääntelyn lähtökohtana on työaikadirektiivin 17 artiklan ja 18 artiklan mahdollistamien soveltamisalapoikkeusten hyödyntäminen. Työaikadirektiivi ja sitä koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen lakiehdotus ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen tässä suhteessa. On tarpeen korostaa, että työaikadirektiivin soveltamisala on tarkoitettu yleiseksi ja poikkeuksia siihen on tulkittava suppeasti.

Työaikadirektiivin 17.1 artiklan c) kohdan mukaan työntekijät, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia, voidaan sulkea lain soveltamisalan ulkopuolelle. Uskonnollisia ”tehtäviä” ei direktiivissä mainita, joten ne pitäisi poistaa lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 2) kohdasta.

Lepoajat

Riittävien lepoaikojen turvaaminen on työntekijöiden työaikasuojelun keskeinen lähtökohta silloinkin, kun joustavuutta työaikajärjestelyissä lisätään.

Vuorokausilepo

Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan ”työntekijälle on annettava jokaisen työvuoron alkamista seuraavan 24 tunnin aikana vähintään 11 tunnin *keskeytymätön lepoaika* (kursiv. tässä) varallaoloaikana tehtyä työtä lukuun ottamatta”. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan säännös olisi vuorokausilevon antamista koskeva pääsääntö, joka perustuu työaikadirektiivin 3 artiklaan (HE 518/2018, s. 105). Jaksotyössä vuorokausilepo saataisiin ehdotetun pykälän mukaan kuitenkin työn järjestelyihin liittyvistä syistä lyhentää yhdeksään tuntiin. Sovellettaessa liukuvaa työaikaa tai joustotyöaikaa vuorokausilepo saataisiin työntekijän aloitteesta lyhentää seitsemään tuntiin.

Ehdotettu 25 §:n 1 momentti on työaikadirektiivin kannalta ongelmallinen, sillä ”keskeytymättömän” lepoajan voisi ehdotetun momentin mukaan keskeyttää varallaoloaikana tehty työ. Ehdotettu sääntely ei olisi direktiivin 3 artiklan mukaista, sillä artiklassa edellytetään vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen vuorokautisen lepoajan turvaamista työntekijöille. Direktiivin 2 artiklan käsitteet ”työaika” ja ”lepoaika” ovat toisensa poissulkevia ja niiden merkityssisältö määritetään EU-oikeudessa, eikä jäsenvaltio voi muuttaa EU-oikeuden määritelmiä (EUT *Jaeger*, kohta 48). Direktiivissä ei säädetä työajan ja lepoajan välimuodosta (*Tyco*, kohta 26). Artikla 2, jossa työajan ja lepoajan käsitteet määritellään, ei myöskään kuulu niihin direktiivin säännöksiin, joista on sallittua poiketa.

Työaikadirektiivin mukaan ei ole mahdollista säätää lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla, että yhtäjaksoiseksi tarkoitetun lepoajan voi keskeyttää työaika, joka sattuu varallaoloajalle. Vaikka varallaoloaika on tietyin edellytyksin lepoaikaa ja tietyin edellytyksin työaikaa, olennaista tässä on, että varallaolon luonteeseen kuuluu, ettei ole mahdollista ennalta tietää, missä määrin ja milloin työntekijä tulee varallaoloaikana tekemään työtä. Kaikki työskentelyyn käytetty aika on poissuljettava määritettäessä työaikadirektiivin 3 artiklassa edellytettyä työntekijän vuorokausilepoaikaa, sillä tämän lepoajan on oltava yhtäjaksoinen eikä se näin ollen voi keskeytyä sen vuoksi, että työntekijä tekee työtä varallaoloon perustuen.

Tapauksessa *Jaeger* EUT on todennut, että voidakseen todellisuudessa levätä työntekijällä täytyy olla mahdollisuus olla poissa työympäristöstään tietty määrä tunteja, joiden on oltava peräkkäisiä ja seurattava välittömästi työskentelyjaksoa, jotta asianomainen voi toipua työtehtävien aiheuttamasta rasituksesta (*Jaeger*, kohta 95). EUT:n mukaan useiden työskentelyjaksojen suorittaminen ilman, että niiden välissä olisi tarvittavaa lepoaikaa, voi aiheuttaa työntekijälle vahinkoa tai saattaa ainakin ylittää työntekijän fyysisen kapasiteetin ja vaarantaa siten hänen terveytensä ja

turvallisuutensa, minkä vuoksi näiden jaksojen jälkeen myönnettävällä lepoajalla ei voida asianmukaisesti turvata kyseisten intressien suojelua (*Jaeger*, kohta 96).

Työaikadirektiivin 3 artikla edellyttää työaikalakiin ehdotetun vuorokautista lepoaikaa koskevan 25 §:n tarkistamista siten, että siinä säädetään työntekijän oikeudesta keskeytymättömään lepoaikaan siten, että lepoaika ei voi keskeytyä varallaoloon perustuvan työnteon vuoksi.

Todettakoon, että jäsenvaltiot voivat poiketa työaikadirektiivin vähimmäisvuorokausilepoa koskevasta 3 artiklasta direktiivin 17 ja 18 artiklan mukaisesti ja niissä säädetyin edellytyksin. Direktiivin 17 artikla mahdollistaa poikkeamisen tietyissä tehtävissä ja toiminnoissa, ja 18 artikla taas mahdollistaa poikkeamisen direktiivissä säädetystä vuorokautisesta vähimmäislepoajasta työehtosopimuksin. Poikkeuksia käytettäessä on varmistettava, että työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei ole mahdollista antaa vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun. Tapauksessa *Jaeger* EUT totesi, että työntekijälle voidaan 17 artiklan mukaan myöntää ”muu asianmukainen suojelu” ainoastaan poikkeustapauksissa, kun vastaavanlaisten korvaavien lepoaikojen myöntäminen ei ole mahdollista (kohta 98).

Työaikadirektiivin 17 ja 18 artiklan mukaisesti vähimmäisvuorokausilepoa koskevista poikkeuksista voidaan siten säätää ehdotetussa työaikalaissa, mutta yleisen keskeytymätöntä vuorokausilepoa koskeva pääperiaatteen murtaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla kaikkia aloja ja toimintoja koskien ei ole työaikadirektiivin mukaan mahdollista.

Viikkolepo

Työaikalakiehdotuksen 27 §:ssä säädetään viikkolevosta ja 28 §:ssä viikkolevosta poikkeamisesta. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin mukaan viikkolepoa koskevista 27 §:n säännöksistä voidaan poiketa, jos työnantaja tarvitsee toimintansa jatkuvuuden ylläpitämiseksi työntekijää tilapäisesti työhön tämän lepoaikana tai jos työn tekninen laatu tai työhön liittyvät syyt eivät mahdollista joidenkin työntekijöiden täydellistä vapauttamista työstä. Pykälässä 28 säädettäisiin mahdollisuudesta korvata viikkolevon aikana työhön käytetty aika mahdollisimman pian, kuitenkin kolmen kuukauden kuluessa tai rahallisella korvauksella.

Työaikadirektiivin 5 artiklassa säädetään viikoittaisesta lepoajasta siten, että jokaisen työntekijän tulee saada jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden vähintään 24 tunnin keskeytymätön lepoaika. Jos asialliset, tekniset tai työn järjestämiseen liittyvät olosuhteet niin edellyttävät, voidaan 5.2 artiklan mukaan kuitenkin soveltaa 24 tunnin *vähimmäislepoaikaa*.

Työaikalakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin viikkolevosta poikkeamista koskeva säännös ei kaikilta osin vastaa direktiivin 5.2 artiklaa, koska ehdotetussa 28 §:ssä ei ole 24 tunnin vähimmäislepoaikaa.

Direktiivin 5 artiklasta voidaan kansallisesti poiketa 17 artiklassa tarkoitetuissa tehtävissä ja toiminnoissa. Lisäksi direktiivin 18 artikla mahdollistaa työehtosopimuksilla poikkeamisen 5 artiklasta, jolloin poikkeaminen on mahdollista kaikilla aloilla. Poikkeaminen on siis toteutettava direktiivin 17 ja 18 artiklan mukaisesti siten, että työntekijät saavat vastaavanlaisen korvaavan lepoajan tai, mikäli tämä poikkeuksellisesti ei ole mahdollista, työntekijöille taataan muutoin asianmukainen suojelu. Lähtökohtana on EUT:n mukaan (*Jaeger*, kohta 98), että työntekijälle voidaan 17 artiklan mukaan myöntää ”muu asianmukainen suojelu” ainoastaan aivan poikkeustapauksissa, milloin vastaavanlaisten korvaavien lepoaikojen myöntäminen ei ole objektiivisista syistä mahdollista”. Myös tämä on otettava huomioon työaikalakiehdotuksen 28 §:n 2 momentissa viikkolevon aikana työhön käytettyä aikaa koskevasta korvaavasta lepoajasta säädettäessä.

Yötyö

Yötyöstä ja sen edellytyksistä säädettäisiin ehdotetussa työaikalain 8 §:ssä.

Yötyö on ollut niin Kansainvälisen työjärjestön ILO:n kuin EU:n sääntelytoimien kohteena tällaiseen työhön liittyvien terveydellisten riskien ja vaarojen vuoksi. ILO:n yötyötä koskeva yleissopimus nro 171, jota Suomi ei ole ratifioinut, on vaikuttanut työaikadirektiivin sääntelytapaan. Työaikadirektiivin sääntelytapa korostaa tarvetta rajoittaa yötyön käyttöä ja yötyöjaksojen kestoa ja huolehtia yötyöntekijöiden terveydestä ja turvallisuudesta. Voimassa olevassa työaikalaissa yötyötä on rajoitettu työntekijöiden suojelemiseksi.

Työaikadirektiivin 2 artiklan mukaan yötyöntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee säännönmukaisesti yöaikaan vähintään kolme tuntia vuorokautisesta työajastaan, ja työntekijää, joka todennäköisesti työskentelee yöaikaan tietyn osan vuotuisesta työajastaan.

Direktiivin 8 artiklan mukaan yötyöntekijöiden säännöllinen työaika on enintään keskimäärin kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana. Siten ehdotettuun työaikalain 8 §:ään tulisi ottaa säännökset, joiden mukaan yötyössä säännöllinen työaika on enintään keskimäärin kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana vastaavaan tapaan kuin pykälän 6 momentissa ehdotetaan – direktiivin 8 artiklaan perustuen – säädettäväksi siitä, että erityisen vaarallisissa tai ruumiillisesti tai henkisesti huomattavan rasittavissa töissä työaika saa olla enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin aikana, jona työntekijä tekee yötyötä.

On tarpeen tarkastella erikseen vielä tilapäistä yötyötä. Hallituksen esityksen mukaan tilapäisen yötyön käyttö olisi rajoituksitta sallittua. Yöaikaan voitaisiin siten jatkossa teettää sellaistakin työtä, jota ei ole välttämätöntä teettää yöllä. Tämä käy ilmi hallituksen esityksen perusteluista (HE 158/2018, 83), muttei ehdotetusta työaikalaista, jossa säädettäisiin vain säännöllisestä yötyöstä. Hallituksen esityksen perustelut ovat tilapäisen yötyön osalta huomattavan niukat siihen nähden, kuinka merkittävästä ja vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavasta muutoksesta olisi kyse. Yötyön tekeminen on kuitenkin eri aloilla ja työympäristöissä erilaista, ja myös

terveyshaittojen arviointi on tehtävä olosuhteet ja työntekijöiden yksilölliset ominaisuudet huomioon ottaen.

Tilapäistä yötyötä koskevien sääntöjen sisällyttäminen pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin on työntekijöiden suojelun kannalta riittämätön ratkaisu. Tilapäistä yötyötä koskevat säännöt tulisikin sijoittaa lakitekstiin, jotta niiden noudattamisesta voitaisiin asianmukaisesti huolehtia työsuojeluviranomaisten työaikalakia koskeva valvontatehtävä huomioon ottaen. Se, että työaikalaissa olisi säännös tilapäisestä yötyöstä, tekisi mahdolliseksi myös asianmukaisen työsuojeluvalvonnan. Tilapäisen yötyön teettäminen tapahtuu erilaisissa olosuhteissa, ja työntekijän tulisi saada mahdollisuuksien mukaan hyvissä ajoin tieto yötyöstä, jotta hän voisi siihen varautua. Lakiin olisikin lisättävä myös säännös siitä, että tilapäisen yötyön teettämisestä on ilmoitettava työntekijälle olosuhteet huomioon ottaen hyvissä ajoin.

Rangaistussäännökset

Työaikarikkomuksesta tuomittaisiin lakiehdotuksen 44 §:n mukaan, mikäli 18 §:n enimmäistyöaikaa, 25-27 §:n vähimmäislepoaikoja tai 30 §:n työvuoroluettelon laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä on rikottu. Hallituksen esityksen mukaan työaikalakiin ehdotetut rangaistussäännökset vastaisivat voimassa olevan lain rangaistussäännöksiä (HE 158/2018, s. 123).

Voimassa olevan työaikalain mukaan työaikarikkomus seuraamuksineen koskee kuitenkin huomattavasti laajempaa joukkoa työaikasäännöksiä kuin ehdotettu 44 §. Voimassa olevan lain 42 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja muita kuin maksuvelvollisuutta, sopimista, oikeustoimen muotoa, työaikakirjanpitoa tai nähtävänäpitoa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava *työaikarikkomuksesta* sakkoon. Siten esimerkiksi yötyötä koskevan sääntelyn rikkominen on rangaistusuhan alainen, mutta uudessa laissa näin ei olisi. Työaikalain rikkomisen rangaistavuuden alan kaventamista ei perustella hallituksen esityksessä.

Työaikasuojelun toteutumisen näkökulmasta olisi tärkeää, että työaikarikkomusta koskeva sääntely koskisi jatkossakin työntekijän suojelun kannalta keskeisiä asioita. Siten myös päivittäisiä taukoja (lakiehdotuksen 24 §), yötyötä (lakiehdotuksen 8 § ja ehdottamani tilapäistä yötyötä koskeva säännös) ja viikkolevosta poikkeamista (lakiehdotuksen 28 §) koskevan sääntelyn tulisi olla työaikarikkomusta koskevan pykälän piirissä.

Muuta huomioitavaa

Lakiehdotuksessa on myös teknisluonteisia puutteita, jotka olisi korjattava. Joissakin ehdotetuissa pykälissä viitataan väärään kohtaan lakiehdotusta. Esitän nämä puutteet tässä luettelonomaisesti:

-lakiehdotuksen hätätyötä koskevassa19 §:n 1 momentissa viitataan erheellisesti vuorokausilepoa koskevan 25 §:n 3 momenttiin, kun viitata tulisi 25 §:n 4 momenttiin

-lakiehdotuksen 34 §:n 8 momentin tulisi alkaa: ”Mitä tässä pykälässä säädetään…” – ehdotetusta säännöksestä puuttuu sana ”pykälässä”

-lakiehdotuksen 35 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan: ”myös tämän lain 34 §:n nojalla solmittuja työehtosopimuksen määräyksiä” po. ”myös tämän lain 34 §:n nojalla solmittujen työehtosopimusten määräyksiä”

-lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentin lopusta puuttuu piste

-lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentissa viitataan erheellisesti 1 momenttiin, kun viitata tulisi 2 momenttiin; ehdotetun lainkohdan olisi siten kuuluttava ”Jos työntekijät eivät ole valinneet 2 momentissa tarkoitettua luottamusmiestä…”

-lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin toisen virkkeen alun ”Jos sopimus on voimassa yli kaksi viikkoa…” tulisi kuulua ”Jos sopimus on tarkoitettu olemaan voimassa yli kaksi viikkoa…”

3 Lopuksi

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä ei kaikilta osin voida pitää työaikadirektiivin mukaisena. Lisäksi ehdotettu sääntely merkitsisi sellaisia edellä tarkasteltuja heikennyksiä nykytilaan, joita ei voida pitää hyväksyttävinä. Myös edellä selvitetyt lakiehdotuksen tekniset puutteet olisi tarpeen korjata.

Helsingissä 15.1.2019

Ulla Liukkunen
Työoikeuden ja kansainvälisen
yksityisoikeuden professori
Helsingin yliopisto