13.10.2021

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta**
00102 EDUSKUNTA
tyv@eduskunta.fi

**HE 161/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työaikalain muuttamisesta**

# LAUSUNTO

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry (JHL) kiittää mahdollisuudesta lausua työaikalain muutoksesta. JHL haluaa kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota seuraaviin seikkoihin ja huomioivan ne lainmuutosta säädettäessä.

Työaikalain tulisi mahdollistaa esimerkiksi pelastustoimen osalta se, että valtakunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa sopijaosapuolet voisivat sopia aika ajoin tehtävässä työssä sellaisesta työaikamuodosta, joka mahdollistaisi seuraavat työaikaan liittyvät työaikajärjestelyt:

1) Keskimääräinen viikoittainen työaika

- Viikoittainen työaika voidaan järjestää työaikalain 5 §:ssä säädettyjen työajan rajoitusten estämättä ja muutoinkaan työaikalain estämättä siten, että keskimääräinen viikkotyöaika olisi enemmän kuin 40 tuntia viikossa, rajattuna kuitenkin 48 tuntiin.

2) Työvuoron pituus (työvuoroluettelossa suunniteltu ja toteutunut työvuoro)

- Työvuorot voidaan suunnitella työaikalain 5 §:ssä säädettyjen työajan rajoitusten estämättä ja muutoinkaan työaikalain estämättä siten, että ne voidaan suunnitella pääsääntöisesti enintään 24 tunnin mittaisiksi.

- Lepoaika annetaan välittömästi toteutuneen työvuoron jälkeen. Suunniteltua työvuoroa saatetaan joutua pidentämään esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa hälytysluontoinen tehtävä on kesken suunnitellun työvuoron päättyessä tai joissa työvuoroa tulee pidentää toimintavalmiuden ylläpitämiseksi.

JHL toteaa, että tällaisissakin poikkeuksellisissa työaikajärjestelyissä voidaan ottaa huomioon työaikasuojelu virka- ja työehtosopimusmääräyksissä. JHL kiinnittää erityistä huomiota suunnitellun

työvuoron enimmäispituuteen ja viikkotyöajasta sopimiseen pääsopijoiden toimesta valtakunnallisilla työ- ja virkaehtosopimuksin.

**Työaikalain muutostarpeen perusteluista**

Mikäli pelastuslaitoksissa jouduttaisiin luopumaan työaikamuodosta, jossa säännöllinen työaika on keskimäärin 42 tuntia viikossa (poikkeuslupa), ja käyttämään esimerkiksi 40 tunnin työaikaa, niin se aiheuttaisi yksistään arviolta 5 %:n kustannusten nousua. Ja jos haluttaisiin ylläpitää nykyistä toimintavalmiutta, niin silloin jouduttaisiin rekrytoimaan lisää henkilöstöä. Tälläkin hetkellä on huoli siitä, riittääkö alalle koulutettuja uusia työntekijöitä. Työntekijäkohtaisten työaikatuntien vähentäminen tarkoittaisi vääjäämättä myös sitä, että alan koulutuspaikkoja tulisi lisätä nykyisestä määrästä.

Erityisesti pelastustoimen operatiivinen työ sisältää runsaasti valmiudessa oloa. Tämä puoltaa pelastustoimen operatiivisessa työssä myös sitä, että keskimääräinen säännöllinen viikkotyöaika voi olla yli 40 tuntia viikossa. Pelastustoimen operatiivinen työ poikkeaa ns. tavanomaisesta työstä. Työntekijät kokevat, että esimerkiksi 42 tunnin keskimääräinen viikkotyöaika ei ole ajallisesti liian raskas johtuen työn luonteesta (aika ajoin tehtävä työ).

Pitkät työvuorot mahdollistavat sen, että työvuoroja on määrällisesti vähemmän, mikä samalla vähentää työhön sidonnaisuutta. Työntekijät kokevat tämän hyväksi asiaksi ja he kokevat, että se lisää myös työn sujuvuutta. Pelastustoimessa keskimääräiseen 42 tunnin viikkotyöaikaan perustuva työaikamuoto ja työaikajärjestelyt käytännössä mahdollistavat palautumisen pitkästäkin työvuorosta.

Valtakunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa voidaan käytännössä sopia viranomaismääräyksiä joustavammin työaikamääräysten ehdoista, kun on kyseessä aika ajoin tehtävä työ. Jos Aluehallintoviranomaisen mahdollisuutta poiketa viikoittaisen työaikalain mukaisesta työajasta rajoitetaan, tästä sopiminen on työmarkkinaosapuolten välinen asia. Tämä veisi eteenpäin yleistä tavoitetta, jossa työmarkkinoihin liittyvistä asioista sovitaan neuvottelupöydissä. Tästä syystä Aluehallintoviranomaisen mahdollisuutta myöntää poikkeuslupa yli 40 viikkotyötunnin tulisi rajoittaa. Tämä vaatisi myös työaikalain (872/2019) 39 § tarkentamista.

**JHL:n kanta TaL:n 34 §:n muuttamiseen**

13.10.2021

Mikäli pelastuslaitoksissa jouduttaisiin luopumaan työaikamuodosta, jossa säännöllinen työaika on keskimäärin 42 tuntia viikossa (poikkeuslupa), ja käyttämään esimerkiksi 40 tunnin työaikaa, niin se aiheuttaisi yksistään arviolta 5 %:n kustannusten nousua. Ja jos haluttaisiin ylläpitää nykyistä toimintavalmiutta, niin silloin joudutaan rekrytoimaan lisää henkilöstöä. Tälläkin hetkellä on huoli siitä, riittääkö alalle koulutettuja uusia työntekijöitä. Työntekijäkohtaisten työaikatuntien vähentäminen tarkoittaisi vääjäämättä myös sitä, että alan koulutuspaikkoja tulisi lisätä nykyisestä määrästä. Tämä huoli alan kustannusten noususta ei voi olla Aluehallintoviranomaisen poikkeusluvilla hoidettava asia. Tästä syystä lakiluonnoksessa tulisi rajata Aluehallintoviraston mahdollisuutta myöntää poikkeuslupa viikoittaisesta työaikalain mukaisesta työajasta poikkeamisesta. Tämä vähentäisi toisaalla julkisen vallan kustannuksia, eli Aluehallintoviraston, pelastuslaitosten ja Työneuvoston työtä ja mahdollistaisi aidon sopimisen pidemmästä viikkotyöajasta. Poikkeuslupaa myönnettäessä käydään pääsääntöisesti aina valitusreitti läpi, josta aiheutuu tarpeettomia kustannuksia.

Työneuvosto on lausunnossaan TN 1369–00 (ään. 5-2) Savonlinnan palolaitoksen viranhaltijoiden oikeudesta kieltäytyä varallaolosta työaikalain (605/1996) 5 §:n 3 momentin perusteella katsonut ”että yksinomaan esimerkiksi ennakoidut tai ennakoitavissa olevat yleiset taloudelliset perusteet eivät voi kuin ehkä aivan poikkeuksellisesti täyttää työaikalain 5 §:n 3 momentissa säädettyä edellytystä pakottavuudesta, eikä viranhaltijoiden varallaoloa voida siis järjestää jatkuvasti toistuvaksi julkisyhteisön määräyksellä, vaan tällaisesta on sovittava viranhaltijoidenkin kanssa työaikalain 5 §:n 1 momentissa säädetyin rajoituksin, vaikka työt olisivatkin ’laadultaan’ lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja.” Taloudellinen peruste poiketa työaikalaista ei voi siis perustua kuin poikkeustapauksessa työnantajan talouteen ja säästöön henkilöstökuluissa. TN 1369–00 lausunnon mukaan työaikalaista poikkeaminen taloudellisilla perusteilla ei siis riitä syyksi poikkeamiseen, vaan henkilöstövajaus saattaa edellyttää, yksittäistapauksista riippuen, palkkaamaan uutta työvoimaa.

Juha Sipilän hallitus on linjannut, että Pelastusopisto voi lisätä aloituspaikkoja pelastaja- sekä alipäällystökoulutuksessa jo vuodesta 2020 alkaen. Sisäministeriö huolehtii siitä, että Pelastusopisto voi lisätä aloituspaikkoja hallituksen linjausten mukaisesti. Sisäministeri Maria Ohisalo on antanut Helsingin pelastuskoululle uuden toimiluvan antaa tutkinto-opetusta. Sisäministeriö ohjaa Pelastusopiston toimintaa ja turvaa myös opistolle määrättyjen

tehtävien suorittamiseen tarvittavat resurssit. Vuoden 2018 lisätalousarviossa Pelastusopisto sai 1,86 miljoonaa euroa toimintaedellytysten turvaamiseen.

Edellinen sisäministeri Kai Mykkänen lopetti Helsingin pelastuskoululla olleen erikoisluvan pelastusalan tutkinto-opetuksen antamiseksi osana päätösrypästä, jossa hän päätti siirtää Kriisinhallintakeskuksen Kuopiosta Helsinkiin viime vuonna. Ministeri Maria Ohisalo päätti, että Helsingin pelastuskoulu jatkaa tutkinto-opetusta uudella toimiluvalla. Sisäministeriön mukaan päätös liittyy kokonaisuuteen, jolla pelastustoimen tutkintokoulutuksen aloituspaikkoja kaikkiaan nostetaan ainakin muutaman vuoden ajaksi. Alan koulutustarpeet ja aloituspaikkojen lisääminen ja tarve tälle on siis huomioitu ja tähän liittyvät päätökset on tehty valtiovallan toimesta. Huoli sen osalta, että koulutettuja pelastajia ei saada mahdollisiin uusiin virkoihin on näin turha.

Työaikalain muutosesityksessä työvuoroja voidaan suunnitella 24 h pituisiksi, eikä esityksessä ole työvuorojen aktiivityöajasta kirjausta. Työajasta on mahdollista poiketa poikkeusluvin ja näissä uusissa poikkeusluvissa on tällä hetkellä keskimääräiseksi työajaksi annettu 40–42 tuntia viikossa. Tällä järjestelylläkin tehdään enemmän tunteja kuin työehtosopimuksen mukainen keskimääräinen työaika on.

Työajanpidennyksestä ja muista työaikakorvauksista alalla on sovittu paikallisesti ns. kokonaispalkkasopimuksilla. Näissä sopimuksissa on sovittu työehtosopimuksen mukaisen palkan lisäksi noin 41–46 % lisästä, joka lasketaan tehtäväkohtaisesta palkasta. Tästä palkasta on muodostettu kokonaispalkka, jota maksetaan joka tunnilta, lukuun ottamatta ylitöitä, joista maksetaan myös ylityökorvaus. Mallissa jää huomioimatta työajan ylityksestä, jotka ylittävät työehtosopimuksen mukaisen työajan syntyvä korvaus. Tämä tarkoittaa vuodessa 94 tunnin työaikaa, josta ei makseta palkkaa. Syynä tähän on se, että neuvotteluissa KT:n ei tarvitse päästä asiasta valtakunnallisten sopijaosapuolten kanssa sopimukseen, koska alueellinen pelastuslaitos voi aina hakea poikkeuslupaa, vaikka asiasta ei päästä sopimukseen.

Lakiesityksen mukainen työaikasuojelu toteutuu, koska työvuoron pituus on rajattu maksimissaan 24 tuntiin. JHL:n näkemyksen mukaan työvuoron maksimipituus voi olla enintään 24 tuntia. Työajan voisi ylittää tämän lisäksi vain hätätyöllä. Tämä järjestely on mahdollista jo nyt voimassa olevan työaikalain mukaisesti. Tämä vaatii vain sopimista KT:n ja pääsopijajärjestöjen kesken. KT on ollut

haluton sopimaan asiasta työehtosopimuksella pääsopijajärjestöjen kanssa.

Tavoiteltava viikkotyöaika pelastusalalla olisi 40 h ja huomioiden tasoitusvapaat. Näin työaika tasoittuisi 40 tuntiin 52 viikon tasoitusjaksolla, vaikka suunnittelussa voidaan käyttää 42 tunnin viikkoja. Yksittäisen työvuoron pituus voisi tässä mallissa olla 24 tuntia. Tämä mahdollistaisi pitkät työvuorot ja sen, että työvuoroja on määrällisesti vähemmän, mikä samalla vähentää työhön sidonnaisuutta. Työntekijät kokevat tämän hyväksi asiaksi ja he kokevat, että se lisää myös työn sujuvuutta. Aktiivityöajan määritelmä pitäisi avata myös työaikalain perusteluissa. Työvuorossa ei aktiivityöaikaa voi olla enempää kuin 12 tuntia 24 tunnin työvuorossa JHL:n kannan mukaan. Tämä tehostaisi työaikalain valvomista.

JHL ei vastusta työaikalain viikoittaisesta työajasta sopimista virka- ja työehtosopimuksilla. Sopimuksen osalta merkityksellistä on aito sopiminen ja työsuojelullisten näkökohtien huomioiminen osana sopimista. Nykyisen työaikalain perusteella ei enää valtakunnallisesti voida sopia keskimäärin 40 viikkotyötuntia ylittävästä työajasta. Tällä hetkellä ainoastaan poikkeusluvalla voidaan vallitsevan tulkinnan mukaan ylittää keskimäärin 40 tuntia viikossa vuoden tarkastelujaksolla. Viikoittaisesta työajasta poikkeamisen mahdollisuus olisi syytä rajata vain valtakunnallisten sopijaosapuolten väliseksi asiaksi. Kun yli 40 tunnin työajasta on mahdollista hakea myös poikkeuslupaa, ei tosiasiallinen sopiminen toteudu. Tämä toteutuu, jos viikoittaisesta työajasta voidaan sopia vain työ- ja virkaehtosopimuksin ilman mahdollisuutta hakea poikkeuslupaa Aluehallintoviranomaiselta.

TS-18 sisälsi edellä mainittujen työaikamuotojen lisäksi määräaikaisen kokeilumääräyksen, jota voitiin soveltaa ajalla 1.4.2018–31.3.2020. Vain viidessä pelastuslaitoksessa sovellettiin kokeilumääräyksen mukaisia työaikajärjestelyjä. Liitteen 8 määräyksiä voitiin soveltaa vain työssä, joka on laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona viranhaltijan/työntekijän on oltava valmiina työhön. Tämä malli ja sen jatkaminen oli JHL:n tavoitteena viime sopimuskierrokselle. Sopimusneuvottelut päättyivät kesäkuussa 2020. Tämän jälkeen uudessa tilanteessa pelastuslaitoksissa ja ensihoidossa on lähdetty sopimaan uusista työaikamääräyksistä, jotka nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa. Aluehallintoviranomainen on antanut poikkeusluvan pääsääntöisesti vain vuorokautisesta työajasta poikkeamiseen, ei viikoittaisesta keskimääräisestä työajasta poikkeamiseen. Muuttamalla työaikalakia tehdään paikallisesti tehty

13.10.2021

neuvottelutyö tarpeettomaksi ja palataan vanhaan käytäntöön. Pelkästään vanha käytäntö ei voi olla peruste työaikalain muuttamiselle. Valtakunnallisessa virka- ja työehtosopimuksessa voidaan mahdollistaa työaikalain muutoksessa viranomaismääräyksiä joustavampi menettely työaikamääräysten ehdoista, kun on kyseessä aika ajoin tehtävä työ.

Jos Aluehallintoviranomaisen mahdollisuutta poiketa viikoittaisen työaikalain mukaisesta työajasta rajoitetaan, asiasta sopiminen on työmarkkinaosapuolten välinen asia. Tämä veisi eteenpäin yleistä tavoitetta, jossa työmarkkinoihin liittyvistä asioista sovitaan neuvottelupöydissä. Näin pidemmästä viikoittaisesta työajasta kuin 40 tuntia olisi mahdollista sopia työ- ja virkaehtosopimuksin, mutta pidempään viikkotyöaikaan ei olisi mahdollista antaa poikkeuslupaa Aluehallintoviranomaisen päätöksellä. Viikoittainen työaika tulee kuitenkin rajata työaikadirektiivin mukaiseen 48 tuntiin.

Euroopan neuvoston parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/88/EY, työaikadirektiivin kohdan 16 mukaan, jos direktiivistä poikkeamisesta on tarpeen kansallisesti säätää, on huomioitava, että tapauksen mukaan jäsenvaltioilla tai työmarkkinaosapuolilla on mahdollisuus poiketa tietyistä työaikadirektiivin säännöksistä. Työaikadirektiivin kohdassa 18 on korostettu, että työaikadirektiivin 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta voidaan poiketa työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla tai alemman tasoisilla työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla näiden osapuolten asettamien sääntöjen mukaisesti. Työaikadirektiivi korostaa näin sopijaosapuolten tahtoa, jos työaikadirektiivistä halutaan poiketa. Tämä koskee myös työaikadirektiivin kohtaa 6, eli viikoittaisesta enimmäistyöajasta poikkeamista.

Työaikalaki voidaan saada muutettua pelastuslaitosten toimintatarpeita vastaavaksi tekemällä muutos nykyiseen työaikalakiin. Valtakunnallisen virka- ja työehtosopimuksen sopijaosapuolet voivat aloittaa neuvottelut työaikamuodosta, jossa säännöllinen työaika on keskimäärin yli 40 tuntia viikossa vuoden tasoittumisjaksolla ja joka mahdollistaa myös pitkät työvuorot aika ajoin tehtävässä työssä lakimuutoksen tultua voimaan. Valtakunnalliset sopimusmääräykset toisivat ennakoitavuutta ja vakautta pelastuslaitoksilla käytettävissä oleviin työaikamuotoihin.

13.10.2021

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Päivi Niemi-Laine
Puheenjohtaja

Kristian Karrasch
Neuvottelujohtaja

Lisätietoja:

Hannu Moilanen, lainopillinen erityisasiantuntija, p. 040 3101255, hannu.moilanen@jhl.fi