

Valtion työmarkkinalaitos
Hallitusneuvos Tuija Wilska

5.12.2018

HE 158/2018 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys työaikalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 158/2018 vp)

1. Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan lakiesityksen lisäävän joustavuutta ja tuottavuutta. Joustavuutta perustellaan joustotyöajan ja työaikapankkien sisällyttämisellä lakiin sekä liukuvan työajan reunaehtojen väljentämisellä. Tuottavuuden lisääntymisenkin katsotaan johtuvan lähinnä siitä, että työntekeille annettujen joustomahdollisuudet lisäävät työtyytyväisyyttä ja sitä kautta tuottavuutta.

Myös valtionhallinnossa tuottavuuden lisääminen on keskeistä. Valtiolla jo nyt lähes kolmasosa eli noin 20 000 henkilöä tekee kuitenkin jaksotyötä, jossa ei voida tarjota henkilöstön käyttöön joustoa tulo- ja lähtöaikoihin taikka työtekopaikkaan. Lisäksi virastotyöaikaa noudattavilla on jo pitkään ollut käytössä hyvin joustavat liukuvan työajan järjestelyt, joihin laki ei tuo uutta. Myös työaikapankit ovat olleet valtionhallinnossa käytettävissä virka- ja työehtosopimusperusteisina jo 1990-luvulta. Uusi joustotyöaika on käytettävyydeltään niin rajoitettu, ettei sekään merkittävästi lisää työn tuottavuutta ja työnteon ehtojen joustavoittamista valtionhallinnossa. Jaksotyöhön lakiesitys tuo uusia rajoituksia erityisesti lepoaikoja koskevien muutosten johdosta. Muutokset vaikeuttavat toiminnan järjestämistä ja lisäävät hallinnollista työtä näillä aloilla. Näin ollen lakiesityksen ei voida sanoa lisäävän työn tuottavuutta valtionhallinnossa.

2. Lain soveltamisala

Valtion työmarkkinalaitos pitää hyvänä ja välttämättömänä sitä, että esitys säilyttää lähes ennallaan lain soveltamisalan valtionhallinnossa. Valtionhallinnon keskeisiä tehtäviä ja aloja kuten oikeushallintoa sekä Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskeva sääntely säilyisi ennallaan eli niiden työt olisivat pääosin lain ulkopuolella. Valtion työmarkkinalaitos korostaa, että näiden alojen erityispiirteiden vuoksi työaikalain ulkopuolelle jääminen on toiminnan järjestämisen kannalta välttämätöntä. Kuten nykyinkin työnantajan tulee huolehtia näilläkin aloilla henkilöstön työaika-suojelusta mm. työturvallisuuslain perusteella.

Rajavartiolaitoksen henkilöstön osalta on lakiin lisätty edellytys, että henkilöstölle on kokonaisuutena arvioiden turvattava työaikalain lepoaikoja ja enimmäistyöaikaa vastaava suoja virkaehtosopimuksella. Lisäys herättää kysymyksiä ja valtion työmarkkinalaitos pitääkin sitä tarpeettomana. Riittävää olisi säilyttää nykytilanne siten, että Rajavartiolaitoksen henkilöstö olisi lain soveltamisalan ulkopuolella ja henkilöstön työajoista olisi mahdollista sopia työ- ja virkaehtosopimuksella.

3. Joustotyöaika

Valtion työmarkkinalaitoksen mielestä luottamukseen perustuva joustotyöaika on uudenlaista työelämää ja uusien työnteon tapojen varten tarvittava lisäys lakiin. Joustotyöajan reunaehdot ovat kuitenkin niin tiukat, ettei sitä voida käyttää laajasti asiantuntijatehtävissä. Virka- tai työehtosopimuksellakin on mahdollisuus sopia vain sitä vastaavasta järjestelystä. Lakiesityksessä olisikin voitu rohkeammin ennakoita työnteon sähköistymisen tuomia mahdollisuuksia ainakin siten, että työ- ja virkaehtosopimuksella olisi mahdollista sopia joustotyöajan reunaehdoista ja käyttöalan laajentamisestakin.

4. Jaksotyötä koskevat säännökset

Jaksotyötä koskevan sääntelyn osalta valtion työmarkkinalaitos toteaa ensinnäkin, että jaksotyötä tulee voida käyttää kaikissa valtionhallinnon tehtävissä, joissa työnantaja katsoo toiminnan järjestämisen sitä edellyttävän. Lakiesityksen 7 § vastaa nykyisiä valtionhallinnon tarpeita ja säännöksen muotoilun perustuessa tehtävien tai toiminnan luonteeseen se todennäköisesti toimisi myös jatkossa perustettaessa uusia toimintoja tai järjesteltäessä tehtäviä.

Lakiesitys sisältää kuitenkin myös jaksotyön järjestämistä vaikeuttavaa sääntelyä, kun vuorokautinen lepoaika esitetään pidennettäväksi nykyisestä 9 tunnista 11 tuntiin. Lepoaika olisi jatkossakin eri perusteilla lyhennettävissä 9 tunniksi, mikä on valtionhallinnon jaksotyöaloilla välttämätöntä. Jos lepoaika lyhennetään, on työntekijälle annettava kuitenkin nopeasti tämän korvaava lepoaika. Tämä olisi työnantajalle uusi velvoite, joka edellyttäisi jatkuvaa työntekijäkohtaista lepoaikaseuranta. Valtion työmarkkinalaitoksen näkemyksen mukaan jaksotyön luonteesta johtuu sekä se, että tietyissä tilanteissa on välttämätöntä voida lyhentää vuorokautista lepoaikaa, että se, että lepoaika joka tapauksessa tasoittuu keskimäärin vähintään 11 tuntiin. Näin ollen vuorokautisen lepoajan pituus ja sen korvaaminen pitäisi voida uudessa laissa säännellä kuten nykyisin. Työaikasuoja ei vaarantuisi mutta työnantaja välttyisi merkittävältä hallinnollisen työn lisäykseltä.

5. Siirtyminen ylityön enimmäismäärien seurannasta keskimääräisen viikoittaisen työajan enimmäismäärän seuraamiseen

Lakiesitys sisältää myös ehdotuksen siirtymisestä ylityön enimmäismäärien seurannasta keskimääräisen viikoittaisen työajan enimmäismäärän seuraamiseen. Tämä on valtionhallinnossa merkittävä muutos, koska työntekijän työtuntien tasaamiseen käytetään samanaikaisesti useita erilaisia työajan tasoittumisjärjestelmiä kuten liukuvaa työaikaa ja työaikapankkia. Koska myös viimeksi mainittuihin järjestelmiin kertyvät tunnit otetaan huomioon työajan enimmäismäärän laskennassa, ei ylityötä olisi kaikissa henkilöstöryhmissä mahdollista tehdä nykyistä enemmän, kuten lakiesityksen perusteissa todetaan, vaan todennäköisesti vähemmän.

Lain siirtymäsäännöksessä esitetään, että nykyistä ylityön enimmäismäärään perustuvaa seuranta voidaan noudattaa vielä vuoden ajan uuden lain voimaantulon jälkeen. Valtionhallinnossa on keskitetty henkilöstötietojärjestelmä, johon sisältyy muun muassa tehdyn työajan laskenta- ja seurantajärjestelmät. Tämän lisäksi eräillä suurimmilla valtion aloilla kuten puolustusvoimilla ja poliisilla on omat työaikajärjestelmänsä. Koko valtionhallinnossa on sovittuna kalenterivuoden mittainen ylityön enimmäismäärän seurantajakso.

Valtion työmarkkinalaitos haluaa korostaa, että teknisten järjestelmien muuttaminen on usein työlästä, hidasta ja kallistakin. Järjestelmien muuttamiseen on varattava aikaa eikä siihen myöskään voida ryhtyä ennen kuin muutostarve on varmistunut. Näin ollen esitetty vuoden mittainen aika, jolloin voi vielä noudattaa nykyisen lain mukaista ylityön enimmäismäärän seuranta, on välttämätön.

6. Lain voimaantulo ja valtion virka- ja työehtosopimusmuutokset

Henkilöstötietojärjestelmien muutosten lisäksi laki johtaa muutoksiin valtiolla noudatettavissa virka- ja työehtosopimuksissa. Nykyisiä sopimusmääräyksiä saisi kuitenkin noudattaa lain voimaan tullessa kesken olevien sopimuskausien loppuun saakka. Valtion työmarkkinalaitos toteaa, että val-

tiolla seuraava sopimuskausi alkaa 1.4.2021. Mikäli laki säädetään tulemaan voimaan 1.1.2020, kuten on esitetty, valtiolla kyseiset sopimusmääräyksetkin on oltava muutettuina ja voimassa heti kolmen kuukauden päästä siitä. Muutokseen valmistautumiseen ja siihen liittyvään sopimusten neuvotteleamiseen jää siis valtiohallinnossa noin vuoden mittainen aika lain arvioidusta vahvistamisajan kohdasta. Valmistautumisaika tulee siis olemaan myös merkittävästi lyhyempi kuin monella muulla sopimusosalalla, koska sopimuskaudet vaihtuvat eri ajankohdista.