

Poikkeuksellinen säännöllinen työaika. Ensihoitajat, kenttäjohtajat ja ensihoitopäälliköt.**Dnro 7/2016, annettu 9.9.2016**

Aluehallintoviraston päätöstä muutettiin osittain.

Oikaisuvaatimuksen tekijä: Pääluottamusmies A, Tehy ry

Vireille: 19.5.2016

Oikaisuvaatimuksen kohde: Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen päätös dnro ESAVI/936/04.07.02/2015, joka on annettu 24.3.2016.

Oikaisuvaatimuksen tekijä on ilmoituksensa mukaan saanut päätöksen työnantajalta tiedoksi vasta 28.4.2016. Oikaisuvaatimuksen johdosta antamassaan lausumassa työnantaja ei ole kiistänyt tätä väitettä.

X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on hakenut aluehallintovirastolta ajaksi 31.8.2015–31.1.2018 lupaa poiketa työaikalain (605/1996) 6 ja 7 §:n säännöksistä. Hakemus on koskenut R:n, S:n ja T:n sairaanhoitoalueiden ensihoitohenkilöstöä, johon kuuluu yhteensä 41 ensihoitajaa, 19 vastaavaa ensihoitajaa (kenttäjohtajaa) sekä kolme ensihoitopäällikköä.

Työaikalain 14 §:n (1518/2009) 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi antaa määräämillään ehdoilla luvan poiketa mainitun lain 6 §:n säännöksistä, jos työ on laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön. Poikkeusluvassa on työaikalain 22 §:n 4 momentissa edellytetyin tavoin mainittava myös ne perusteet, joiden mukaan ylityöstä maksettava korotettu palkka lasketaan. Työaikalain 14 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirasto taas voi määräämillään ehdoilla antaa luvan järjestää työaika lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla sellaisissakin töissä, joita ei kyseisessä säännöksessä ole mainittu, jos se on välttämätöntä.

Lupaa on haettu työajan järjestämiseksi seuraavasti:

1) Viikoittainen säännöllinen työaika on keskimäärin 38 tuntia 15 minuuttia.

Tasoittumisjakson pituus on enintään 12 viikkoa.

2) Työvuoron pituus saa olla enintään 15 tuntia ja poikkeuksellisesti enintään 24 tuntia.

Poikkeuksellista enintään 24 tunnin työvuoroa voidaan käyttää vain toisen työntekijän poissaolon korvaamiseen tarvittavan työvuoron tekemiseksi.

Tehollinen työaika saa olla 24 tunnin työvuorossa enintään 12 tuntia ja yli 12 tunnin työvuorossa enintään yhdeksän tuntia. Jos työvuoro on enintään 12 tunnin pituinen, se voi olla kokonaan tehollista työaikaa.

Tehollinen työaika koostuu ensihoitajalla hälytystehtävistä, varusteiden huollosta ja ensihoidon tehtäviin liittyvästä ammatillisesta täydennyskoulutuksesta.

Ensihoitopäälliköllä ja vastaavalla ensihoitajalla teholliseen työaikaan kuuluu mainittujen lisäksi myös hallinnollisia toimistotehtäviä. Muu aika työvuorossa on lepoa ja tehtävien odottelua.

3) Työntekijälle jokaisen työvuoron alkamista seuraavien 24 tunnin aikana annettava vuorokausilepo on vähintään yhdeksän tuntia.

4) Ylityöstä, jota tehdään työvuoroluettelo suunitellun säännöllisen työvuoron lisäksi, maksetaan kahdelta ensimmäiseltä tunnilta 50 prosentilla ja sitä seuraavilta tunneilta 100 prosentilla korotettu palkka.

Ensihoitohenkilöstö tekee työtä ympäri vuorokauden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Toiminnan painopisteet vaihtelevat eri vuorokaudenaikoina, viikoppäivinä ja vuodenaikoina.

Henkilöstömitoitukseen vaikuttavat lisäksi muun muassa juhlapyhät ja suuret yleisötapahtumat.

Työaikamuodon täytyy hakemuksen mukaan mahdollistaa joustava, toiminnan painopistealueiden vaihteluun sopeutuva työvuorosuunnittelu.

R:n sairaanhoitoalueella ensihoitoyksikön työ on tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden luomiseksi integroitu vahvasti sairaalan päivystykseen ja sen muiden osastojen toimintaan.

Tilanteen niin vaatiessa ensihoitohenkilöstö työskentelee kaikilla sairaanhoitoalueilla päivystyksen tai muun sairaalan osaston tiloissa yhdessä kyseisen osaston henkilökunnan kanssa potilaan turvallisen siirtymisen varmistamiseksi.

Ensihoitotyön luonne edellyttää tehtävän – kuten kiireellisen sairaankuljetuksen – suorittamista yhdenjaksoisesti siihen saakka, kunnes se voidaan luovuttaa sairaalan päivystykselle tai muulle osastolle. Työn luonteen vuoksi ensihoitajat ovat työvuorossa ollessaan jatkuvasti työssä. Myös vastaavat ensihoitajat (kenttäjohtajat) ja ensihoitopäälliköt ovat päivystysvuorossaan hälytysvalmiudessa, josta ei voida poiketa esimerkiksi ruokatauon ajaksi. Ensihoitohenkilöstön työ on näin ollen päivystysluonteista. Työvuoro ei koostu yhdenjaksoisesta aktiivisesta työskentelystä, vaan sen aikana on pääsääntöisesti mahdollisuus lepoon, ruokailuun ja hygieniasta huolehtimiseen. Vastaavilla ensihoitajilla ja ensihoitopäälliköillä on ensihoitajien työvuoroja vastaavien ns. päivystysvuorojen lisäksi hallinnollisten tehtävien hoitamista varten ns. toimistotyövuoroja. Toimistotyövuorot ovat pääsääntöisesti normaalin päivätyön luonteisia, kahdeksasta yhdeksään tunnin pituisia työvuoroja.

Työssä jaksamista ja osaamisen kehittämistä tukeva työnkierto edellyttää työaikamuotojen yhteensopivuutta sekä ensihoitohenkilöstön kesken (kenttäjohto, ensihoitajat, ensihoitopäälliköt) että sairaalan ja muiden yhteistyökumppanien kanssa. Yhteensopivilla työajoilla ja joustavalla työvuorosuunnittelulla parannetaan potilasturvallisuutta ja voidaan olennaisesti pienentää vuoronvaihtoihin liittyviä tiedonkulun katkeamisen riskejä. Poikkeuslupaan perustuvalla joustavalla työvuorosuunnittelulla voidaan hakemuksen mukaan myös tehokkaammin ehkäistä vuoro- ja yötyöhön liittyviä haittoja.

Päälouottamusmies B (Tehy ry) on antamassaan lausunnossa puoltanut poikkeuslupan myöntämistä ensihoitajien ja vastaavien ensihoitajien osalta siten, että tehollinen työaika koostuu hälytystehtävistä ja hälytysvalmiuden ylläpitoon liittyvistä tehtävistä. B on puoltanut hakemusta myös ensihoitopäälliköiden osalta, mikäli pääosin hallinnollisia tehtäviä sisältävän yhdeksän ja puolen tunnin päivävuoron sekä 15 tunnin yövuoron aikana tehtävä työ on aika ajoin tehtävää työtä. B on kuitenkin edellyttänyt, että hakemuksessa ja päätöksessä määritellään täsmällisesti tehollinen työaika myös muissa kuin 24 tunnin pituisissa työvuoroissa. Jos enintään 12 tunnin työvuoro on kokonaisuudessaan tehollista työaikaa, ei kysymys B:n mukaan voi olla vain aika ajoin suoritettavasta työstä, eikä hän siksi puolla luvan myöntämistä tällaiseen järjestelyyn. B on lisäksi pyytänyt aluehallintovirastoa määräämään työsuojelullisesti perustellun ehdon työvuorojen väliin sijoittuvasta vähimmäislepoajasta. Omana kantanaan hän on esittänyt, että ainakin 24 tunnin pituisten vuorojen väliin tulee jäädä hakemuksen mukaista yhdeksää tuntia pidempi lepoaika.

Pääluottamusmies B:n lausunnon liitteeksi on otettu **T:n sairaanhoitoalueen ensihoidon kenttäjohtajien** eli vastaavien ensihoitajien erillinen lausunto. Kenttäjohtajat toteavat, että heidän vuorokautinen työaikansa on vuoden 2012 alusta lähtien järjestetty päivävuorossa yhdeksäksi ja puoleksi tunniksi ja yövuorossa 15 tunniksi. He esittävät yksimielisesti, että tätä järjestelyä noudatettaisiin myös vastaisuudessa.

Muiden hakemuksessa tarkoitettua ensihoitohenkilöstöä edustavien ammattijärjestöjen pääluottamusmiehet ovat ilmoittaneet, ettei heillä ole tarvetta antaa asiassa erillistä lausuntoa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on työaikalain 14 §:n 3 momentin nojalla 24.6.2015 tekemässään päätöksessä myöntänyt X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle ajaksi 31.8.2015–30.8.2016 luvan järjestää R:n, S:n ja T:n sairaanhoitoalueilla työskentelevien ensihoitajien, vastaavien ensihoitajien ja ensihoitopäälliköiden työaika ”työaikalain yleisäännöksestä poiketen” seuraavasti:

- 1) Työvuoron pituus on 15 tuntia. Niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa korvataan toisen työntekijän poissaolo, voidaan käyttää enintään 24 tunnin työvuoroa.
- 2) Tehollisen työajan pituus 24 tunnin työvuorossa saa olla enintään 12 tuntia.
- 3) Keskimääräinen viikkotyöaika saa olla 38 tuntia 15 minuuttia 12 viikon pituisessa tasoittumisjaksossa.
- 4) Työnantajan on huolehdittava siitä, että jokaisen luvassa tarkoitetun työvuoron jälkeen työntekijöille annetaan vähintään työaikalain tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen vuorokautinen lepoaika.
- 5) Muilta osin on noudatettava työaikalain säännöksiä, ellei niistä ole myönnetty poikkeuslupaa tai pätevästi muuta sovittu.

Päätöksen perusteluissa on viitattu lupahakemukseen, jonka mukaan ensihoitohenkilöstö tekee työtä ympäri vuorokauden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja toiminnan painopisteet vaihtelevat eri vuorokaudenaikoina, viikonpäivinä ja vuodenaikoina. Ensihoitajat ovat työssä ollessaan hälytysvalmiudessa. Sairaalan kanssa yhteensopivilla työajoilla ja joustavalla työvuorosuunnittelulla parannetaan potilasturvallisuutta ja voidaan olennaisesti pienentää

vuoronvaihtoihin liittyviä tiedonkulun katkeamisen riskejä. Työvuorot eivät välttämättä koostu yhdenjaksoisesta aktiivisesta työskentelystä, vaan työvuoron aikana on mahdollisuus lepoon, ruokailuun ja toimistotehtäviin. Päätöstä tehtäessä on otettu huomioon se, että yhdenjaksoinen työaika olisi 24 tuntia vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Aluehallintoviraston 24.6.2015 antamaa päätöstä koskeva oikaisuvaatimus ja sen perusteet:

Päätösvaltuutettu B on **ensisijaisesti** vaatinut, että aluehallintoviraston päätös kumotaan, koska se on työaikalain 14 §:n vastainen ja koska siinä tarkoitettussa työssä ei ole välttämätöntä käyttää jaksotyöaikaa.

Työaikalain 14 §:n 3 momentin mukaan aluehallintovirasto voi määräämillään ehdoilla antaa luvan työajan järjestämiseen työaikalain 7 §:ssä säädetyllä tavalla – eli jaksotyöksi – sellaisissakin töissä, joita ei ole mainittu tähän lainkohtaan otetussa jaksotyöluettelossa, jos se on välttämätöntä.

Työaikalain 14 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto taas voi antaa luvan poiketa työaikalain 6 §:stä (yleissäännöksen mukainen työaika), jos työ on laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan vain aika ajoin työvuoron kuluessa. Työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella myönnettyissä poikkeusluvissa on tyypillisesti ollut kysymys palo- ja pelastustoimesta tai ensihoidosta. Niissä käytetään 24 tunnin pituisia työvuoroja, ja tehollinen työaika on luvissa yleisesti rajoitettu puoleen työvuoron pituudesta. Luvissa on myös yleensä määrätty työntekijälle riittävän pitkä lepoaika 24 tunnin pituisen työvuoron jälkeen. Tyypillinen rytmitys on yksi 24 tunnin työvuoro, jonka jälkeen seuraa kolme vapaapäivää.

B:n käsityksen mukaan työnantaja on hakenut työaikalain 14 §:n 1 momenttiin perustuvaa poikkeuslupaa. Lupa on kuitenkin myönnetty työaikalain 14 §:n 3 momentin perusteella, vaikka itse päätöksessä on todettu, että lupa myönnetään ”työaikalain yleissäännöksestä poiketen”. Luvassa annettu mahdollisuus käyttää yhdeksän tunnin vuorokautista lepoaikaa viittaa puolestaan jaksotyöhön. B katsoo, että poikkeuslupa on eräänlainen yhdistelmä työaikalain 14 §:n 1 ja 3 momenteista. Aluehallintovirasto on myöntänyt työaikalain 14 §:n 3 momentin perusteella luvan jaksotyön käyttöön jaksotyöhön kuuluvine yhdeksän tunnin lepoaikoineen ja sen lisäksi myöntänyt

luvan teettää pitkiä työvuoroja, jotka tyypillisesti kuuluvat työaikalain 14 §:n 1 momentin mukaisen poikkeusluvan piiriin. Myönnetyn poikkeusluvan perusteella työnantaja saa teettää paitsi 15 tunnin myös 24 tunnin pituisia työvuoroja. 24 tunnin pituisten työvuorojen osalta aluehallintovirasto on rajoittanut tehollisen työajan enintään 12 tuntiin, mikä on tyypillinen työaikalain 14 §:n 1 momentin mukaisen poikkeusluvan ehto. 15 tunnin pituisten työvuorojen osalta tehollisen työajan rajoitusta ei ole tehty.

B:n mielestä myönnetty poikkeuslupa on työaikalain vastainen. Lupa pitää myöntää joko jaksotyön käyttämiseen työaikalain 14 §:n 3 momentin perusteella, jos laissa tarkoitettu välttämättömyysedellytys täyttyy, tai työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella, jos työ on aika ajoin tehtävää työtä. Lain tarkoituksena ei ole mahdollistaa näiden kahden poikkeuslupatyypin yhdistämistä.

Poikkeuslupatyypien yhdistäminen johtaa B:n mukaan siihen, että työntekijän työvuorojen pituudet vaihtelevat sattumanvaraisesti ja että niiden väliin ei jää riittävää lepoaikaa. Nyt myönnetyssä luvassa työnantaja määrätään antamaan vähintään työaikalain tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen vuorokautinen lepoaika. Koska kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa ei ole vuorokautista lepoaikaa koskevaa määräystä, sovelletaan poikkeusluvan piiriin kuuluvaan henkilöstöön työaikalain säännöksiä vuorokautisesta lepoajasta. Työaikalain 29 §:n mukaan työntekijälle on annettava työaikalain 6 §:ssä tarkoitetuissa töissä 11 tunnin ja 7 §:ssä tarkoitetuissa töissä yhdeksän tunnin pituinen vuorokausilepo. Koska poikkeuslupa on myönnetty työaikalain 14 §:n 3 momentin perusteella jaksotyön teettämiseen, on kysymys työaikalain 7 §:ssä tarkoitettusta työstä. Lupa mahdollistaa sen, että työntekijälle annetaan 15 tai 24 tunnin työvuoron jälkeen vain yhdeksän tunnin pituinen vuorokausilepo ennen seuraavaa työvuoroa. Peräkkäisten työvuorojen määrää ei ole luvassa mitenkään rajoitettu – eikä myöskään sitä, kuinka usein työntekijällä voidaan teettää 24 tunnin työvuoroja. Lupaehdot mahdollistavat näin ollen työn teettämisen tavalla, joka johtaa työntekijän kannalta vakavaan työturvallisuuden heikkenemiseen.

Ensihoidossa työaika on perinteisesti järjestetty työaikalain yleissäännöksen ja siitä myönnetyn, lain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettun poikkeusluvan mukaan. Ns. vuorokausirytmien käyttäminen (yksi 24 tunnin työvuoro ja sitä seuraavat kolme vapaapäivää) on työntekijän jaksamisen sekä työ- ja potilasturvallisuuden kannalta hyvä ratkaisu. B:n käsityksen mukaan vuorokausirytmistä vastaava

työaikajärjestely olisi ollut myös tässä tapauksessa mahdollinen ja turvannut työntekijöiden työsuojelunäkökohdat huomattavasti paremmin kuin nyt myönnetyn luvan ehdot. Työnantaja ei ole esittänyt sellaisia perusteita, joiden vuoksi yleissäännöksen mukainen työaikajärjestely ei lainkaan soveltuisi ensihoitohenkilöstön työhön. Työnantaja myös näyttää hakeneen poikkeuslupaa nimenomaan yleissäännöksen nojalla. Kysymyksessähän ovat ensihoidon työtehtävät, joita tyypillisesti tehdään yleissäännökseen haetun poikkeusluvan perusteella vuorokausirytmissä. B on siksi esittänyt, ettei poikkeuslupaa jaksotyöhön olisi tullut antaa, koska sen teettäminen luvan piiriin kuuluvissa töissä ei ole työaikalain 14 §:n 3 momentissa edellytetyin tavoin välttämätöntä. Aluehallintoviraston olisi sitä vastoin tullut myöntää lupa työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella ja määrätä täsmälliset ehdot aika ajoin työvuoron kuluessa suoritettavan työn teettämiselle.

Sen varalta, että työneuvosto katsoo poikkeusluvan olevan myönnetty ja myös myönnettävissä työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella, pääluottamusmies B on **toissijaisesti** vaatinut lupaehtojen täydentämistä **ensiksikin** siten, että tehollinen työaika 15 tunnin työvuorossa määritellään enintään kahdeksaksi tunniksi.

Työaikalain 6 §:n yleissäännöksestä voidaan myöntää poikkeuslupa vain aika ajoin tehtävään työhön. Aluehallintoviraston päätöksessä on myönnetty lupa sekä 24 tunnin työvuoroon, jossa tehollinen työaika saa olla enintään 12 tuntia, että 15 tunnin työvuoroon, jossa tehollista työaikaa ei ole määritelty. 15 tunnin työvuorossa tehollista työaikaa on siis 100 prosenttia työvuoron pituudesta. Lain tarkoituksena ei B:n mielestä ole ollut sallia näin suurta tehollisen työajan määrää vain aika ajoin tehtävässä työssä.

Työaikalain 14 §:n 1 momentin mukainen poikkeamismahdollisuus on tarkoitettu työhön, jota tehdään päivystysluonteisesti. Tämä käy ilmi myös työneuvoston aiemmasta käytännöstä. Poikkeuslupia on myönnetty lähinnä vain työaikalain alaisilla pelastustoimen palomiehillä ja päätoimisilla sairaankuljettajilla teetettäviin töihin. Tällaisiksi töiksi on katsottu myös potilaalle annettava ensihoito sekä ensihoitovalmiutta ylläpitävät tehtävät. Aika ajoin tehtävänä työnä on niin ikään pidetty vain ennakoimattomien ja satunnaisten tarpeiden vuoksi suoritettavaa reittilentokoneiden tankkausta. Työneuvoston käsittelemissä tapauksissa poikkeuslupia ei ole myönnetty kohtuuttoman pitkiin työsidonnaisuuksiin eikä sellaisiin töihin, joissa tehollinen työaika täyttää suurimman osan työvuorosta.

Aluehallintoviraston nyt myöntämän poikkeuslupan mukainen 24 tunnin työvuoro, josta enintään 12 tuntia voi olla tehollista työaika, on aidosti aika ajoin tehtävää työtä. Sen sijaan 15 tunnin työvuoro, jossa tehollinen työaika voi olla koko työvuoron pituinen, ei ole aika ajoin tehtävää työtä. Tämän vuoksi poikkeuslupaa tulee täydentää siten, että tehollinen työaika määritellään täsmällisesti enintään kahdeksaksi tunniksi 15 tunnin työvuoroa kohden.

Toiseksi B on vaatinut työaikalain 14 §:n 1 momentin nojalla myönnettyksi katsottavan poikkeuslupan täydentämistä lain 22 §:n 4 momentissa edellytetyin tavoin niillä perusteilla, joiden mukaan ylityöstä maksettava korotettu palkka lasketaan.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan ”työnantajan on noudatettava niitä määräyksiä, joista on sovittu työntekijöiden palvelussuhteeseen sovellettavassa työ- tai virkaehtosopimuksessa”. Kunnalliseen yleiseen virka- ja työehtosopimukseen sisältyvät määräykset ylityön korvaamisesta jaksotyössä. Niiden mukaan työntekijälle tulee korvata ylityönä kolmen viikon ajanjaksolla 114 tunnin ja 45 minuutin lisäksi tehty työ. Määräyksissä ei ole otettu huomioon sitä, kuinka ylityökorvaus määräytyy, kun jaksotyössä käytetään kolmen sijasta 12 viikon tasoittumisjaksoa. Mainitusta sopimuksesta ei myöskään selviä ylityön määräytyminen niissä tapauksissa, joissa työvuoron pituus yleissäännöksen mukaisessa työajassa on 15 tai 24 tuntia.

B on vaatinut, että ylityöstä maksettavan korotetun palkan laskentaperusteena käytetään suunnitellun työvuoron pituutta siten, että kaksi ensimmäistä suunnitellun työvuoron lisäksi tehtävää työtuntia korvataan 50 prosentilla ja niitä seuraavat 100 prosentilla korotetulla palkalla. Jos työntekijä tekee ylimääräisen työvuoron, sen kaksi ensimmäistä tuntia korvataan vastaavasti 50 prosentilla korotetulla palkalla ja niitä seuraavat 100 prosentilla korotetulla palkalla.

Asianosaisen kuuleminen:

X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on oikaisuvaatimuksen johdosta 18.1.2016 antamassaan lausumassa ensiksikin toistanut jo lupahakemuksessa esittämänsä.

Vaikka oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa päätöksessä on lainkohtaviittaus työaikalain 14 §:n 3 momenttiin, työnantaja on olettanut tämän erehdykseksi ja tulkinnut, että lupa on myönnetty työaikalain 14 §:n 1 momentin nojalla.

Työnantaja on myös todennut, että jaksotyö olisi sen näkemyksen mukaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisin työaikamuoto ensihoidossa. Koska jaksotyötä ei ole katsottu mahdolliseksi, on työaika järjestettävä perustellut tarpeet huomioon ottaen muutoin joustavaksi.

Muu selvitys:

Aluehallintovirasto on toimittanut työneuvostoon jäljennöksen X:n kuntayhtymän poikkeuslupahakemuksesta. Edelle referoidun hakemustekstin lisäksi tässä jäljennöksessä on asian esitelleen tarkastajan tekemä merkintä, jonka mukaan työnantajalta on varmistettu, että lupaa on haettu työaikalain yleisestä säännöksestä poiketen myös 15 tunnin työvuoroon.

Työneuvoston päätös asian palauttamisesta aluehallintovirastoon:

Työneuvosto on päätöksellään 15.2.2016 kumonnut aluehallintoviraston 24.6.2015 tekemän poikkeuslupapäätöksen ja palauttanut asian aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Päätöksensä perusteluissa työneuvosto on todennut, että työaikalain 14 §:ssä on kaksi erillistä säännöstä poikkeuslupa perustuvasta säännöllisestä työajasta. Ensiksikin aluehallintovirasto voi työaikalain 14 §:n 1 momentin nojalla ja määräämillään ehdoilla antaa luvan poiketa työajan vuorokautista ja viikoittaista enimmäispituutta koskevista työaikalain 6 §:n säännöksistä, jos työ on laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön. Tällaiseen poikkeuslupa perustuvan vuorokautisen työajan pituudelle ei ole säädetty nimenomaisia rajoja, mutta käytännössä lupia on myönnetty enintään 24 tunnin työvuoroihin. Toiseksi työaikalain 14 §:n 3 momentissa on säädetty mahdollisuudesta antaa poikkeuslupa jaksotyöajan käyttämiseen sellaisessakin työssä, jota ei ole mainittu työaikalain 7 §:n 1 momentin tyhjentävässä jaksotyöluettelossa, mikäli aluehallintovirasto

harkitsee jaksotyöajan käyttämisen kyseisessä työssä välttämättömäksi. Lupa on asiallisesti jaksotyöluettelon laajennus yksittäistapausta varten. Työ voidaan luvan perusteella järjestää työaikalain ”7 §:ssä säädetyllä tavalla”, ja siinä on näin ollen noudatettava myös muita jaksotyötä koskevia työaikalain säännöksiä. Koska jaksotyössä työntekijälle on työaikalain 29 §:n 1 momentin mukaan annettava vähintään yhdeksän tunnin keskeytymätön vuorokausilepo, voi suunniteltu työvuoro olla enintään 15 tunnin pituinen.

Ratkaistavana olleessa asiassa poikkeuslupa oli haettu ja myönnetty ensisijaisesti enintään 15 tunnin työvuoroihin. Tällaiseen työaikajärjestelyyn lupa voidaan myöntää työaikalain 14 §:n 3 momentin perusteella, jolloin noudatettaviksi tulevat edellä todetuin tavoin myös jaksotyötä koskevat työaikalain säännökset. Edellytyksenä on, että jaksotyöajan käyttäminen arvioidaan välttämättömäksi. Toisaalta X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hakemuksesta oli käynyt ilmi, että siinä tarkoitettu ensihoitohenkilöstö työskenteli tilanteen niin vaatiessa päivystyksen tai muun sairaalan osaston tiloissa yhdessä kyseisen osaston henkilökunnan kanssa. Tämä antoi aiheen kysyä, kuuluivatko ensihoitajat sairaalaorganisaatioon. Mikäli näin oli, heidän työaikansa saatettiin järjestää jaksotyöksi jo työaikalain 7 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella (työ sairaaloissa) ilman erityistä poikkeuslupaa.

Lisäksi lupa oli haettu ja myönnetty enintään 24 tunnin työvuoroihin sellaisia poikkeuksellisia tapauksia varten, joissa pitkän työvuoron tekeminen on tarpeen toisen työntekijän poissaolon korvaamiseksi. Yli 15 tunnin työvuoroihin poikkeuslupa voidaan myöntää vain työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella. Tällöin edellytetään, että työ on laadultaan vain aika ajoin työvuoron kuluessa suoritettavaa. Lupahakemuksen ja siitä annettujen lausuntojen mukaan ainakin vastaavilla ensihoitajilla (kenttäjohtajilla) ja ilmeisesti myös ensihoitopäälliköillä teetettiin myös sellaisia työvuoroja, joissa työ oli jatkuvaa eikä vain aika ajoin suoritettavaa.

Työneuvosto on katsonut, että aluehallintoviraston päätöksessä oli tarpeettomasti sekoitettu kaksi toisistaan poikkeavaa ja erilaisiin olosuhteisiin tarkoitettua työaikajärjestelmää. Yhtäältä työaikalain 14 §:n 1 momentissa ja toisaalta 14 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymistä tulee harkita henkilöstöryhmittäin ja niihin kuuluvien työntekijöiden todellisten toimenkuvien perusteella. Kun tällainen erittely puuttui aluehallintoviraston päätöksestä, se oli työneuvoston mielestä kumottava ja asia palautettava aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Aluehallintoviraston 24.3.2016 antama päätös:

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on käsitellyt asian siinä aiemmin kertyneen selvityksen perusteella uudelleen ja päättänyt työaikalain 14 §:n 1 momentin nojalla myöntää X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle ajaksi 1.5.2016–30.4.2017 luvan järjestää R:n, S:n ja T:n sairaanhoitoalueilla työskentelevien ensihoitajien, vastaavien ensihoitajien ja ensihoitopäälliköiden työaika työaikalain yleisäännöksestä poiketen seuraavasti:

- 1) Työvuoron pituus saa olla enintään 15 tuntia. Niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa korvataan toisen työntekijän poissaolo, voidaan käyttää enintään 24 tunnin työvuoroa.
- 2) Tehollisen työajan pituus 24 tunnin työvuorossa saa olla enintään 12 tuntia ja yli 12 tunnin työvuorossa enintään 9 tuntia. Työvuoron ollessa enintään 12 tuntia, se voi olla kokonaan tehollista työaikaa.
- 3) Viikkotyöajan tulee tasoittua virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti enintään 6 viikon jaksossa.
- 4) Työnantajan on huolehdittava siitä, että 12 tunnin tai sitä pidemmän työvuoron jälkeen työntekijöille on annettava vähintään 12 tunnin pituinen lepoaika. Muutoin vuorokautisten lepoaikojen osalta sovelletaan, mitä työaikalaisissa tai työ- ja virkaehtosopimuksessa on määrätty.
- 5) Työnantajan tulee maksaa ylityöstä, jota tehdään työvuorolistaan suunnitellun säännöllisen työvuoron lisäksi, kahdelta ensimmäiseltä tunnilta 50 %:lla ja sitä seuraavilta tunneilta 100 %:lla korotettu palkka.
- 6) Muilta osin on noudatettava työaikalain säännöksiä, ellei niistä ole myönnetty poikkeuslupaa tai pätevästi muuta sovittu.

Päätöksen perusteluissa on viitattu lupahakemukseen, jonka mukaan ensihoitohenkilöstö tekee työtä ympäri vuorokauden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja toiminnan painopisteet vaihtelevat eri vuorokaudenaikoina, viikonpäivinä ja vuodenaikoina. Tästä syystä työaikamuodon

tulee olla joustava ja toiminnan painopistealueiden vaihteluun sopiva. Ensihoitajat ovat työssä ollessaan hälytysvalmiudessa. Sairaalan kanssa yhteensopivilla työajoilla ja joustavalla työvuorosuunnittelulla parannetaan potilasturvallisuutta ja voidaan olennaisesti pienentää vuoronvaihtoihin liittyviä tiedonkulun katkeamisen riskejä. Työvuorot eivät koostu yhdenjaksoisesta aktiivisesta työskentelystä, vaan työvuoron aikana on mahdollisuus lepoon, ruokailuun ja hygieniasta huolehtimiseen. Työnantaja on aluehallintoviraston mukaan myös ilmoittanut, että vastaavilla ensihoitajilla ja ensihoitopäälliköillä hallinnolliset työt hoidetaan lain pääsääntöä noudattavina 8–9 tunnin vuoroina ja että poikkeuslupaa on haettu päivystysluontoiseen työhön.

Aluehallintovirasto on korostanut, että lupa on myönnetty nimenomaan työaikalain 14 §:n 1 momentin perusteella, eli työhön, jota suoritetaan vain aika ajoin työvuoron kuluessa. Tämän kriteerin täyttymistä aluehallintovirasto on käsityksensä mukaan arvioinut riittävästi myös henkilöstöryhmittäin ja päätyneet arvion perusteella siihen, että poikkeuslupa voidaan myöntää kaikille hakemuksessa mainituille henkilöstöryhmille.

Koska työaikalaki mahdollistaa keskimääräisen viikkotyöajan 52 viikon tasoittumisjaksolla, ei lupaa ole aluehallintoviraston mielestä tarpeellista myöntää ”lain osalta”. Hakemuksessa tarkoitettussa työssä noudatettavan virka- ja työehtosopimuksen mukaan käytettävissä on kuitenkin vain enintään 6 viikon tasoittumisjakso, josta aluehallintovirastolla taas ei ole toimivaltaa myöntää poikkeuksia.

Aiemmasta päätöksestä tehdystä oikaisuvaatimuksesta on aluehallintoviraston mukaan ollut luettavissa, että lupaehdot lepoajoista olivat jääneet tulkinnanvaraisiksi. Tämän vuoksi aluehallintovirasto on nyt nimenomaisesti todennut, että 12 tunnin ja sitä pidemmän työvuoron jälkeen on työntekijän riittävän palautumisen turvaamiseksi annettava 12 tunnin lepoaika. Sanottua lyhyemmän työvuoron osalta sitä vastoin voidaan työaikalakia noudattamalla taata riittävä palautuminen työstä. Työnantajan huomiota on perusteluissa vielä kiinnitetty siihen, että lupa on myönnetty työaikalain ”6 §:n mukaiseen työhön ja (että) myös lepoaika määräytyy tätä koskevien säännösten mukaan”.

Aluehallintoviraston 24.3.2016 antamaa päätöstä koskeva oikaisuvaatimus ja sen perusteet:

Pääluottamusmies A (Tehy ry) on **ensiksikin** vaatinut, että poikkeuslupa evätään siltä osin kuin se koskee enintään 12 tunnin työvuoroa, joka voi olla kokonaan tehollista työaika. Kysymyksessä ei ole vain aika ajoin työvuoron kuluessa suoritettava työ, eikä siihen näin ollen voida myöntää työaikalain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa.

Toiseksi pääluottamusmies A on vaatinut poikkeusluvan epäämistä tai asian palauttamista aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi, koska päätöksessä ei ole eritelty työneuvoston edellyttämin tavoin sitä, täyttyvätkö luvan myöntämiselle työaikalain 14 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset kaikkien hakemuksessa tarkoitettujen henkilöstöryhmien (ensihoitajat, vastaavat ensihoitajat ja ensihoitopäälliköt) kohdalla.

Kolmanneksi pääluottamusmies A on vaatinut poikkeusluvan lepoaikaehto muuttettavaksi siten, että 12 tunnin tai sitä pidemmän työvuoron jälkeen ”työntekijälle annetaan vähintään vähimmäisvuorokausilepo (11 tuntia), johon lisätään yhtäjaksoisesti menetetyn vuorokausilevon korvaava aika”. A:n mukaan aluehallintoviraston asettama lepoaikaehto ei turvaa työntekijöille riittävää palautumista, koska peräkkäisten työvuorojen määrää tai pituuksia ei ole luvassa mitenkään rajoitettu. Nykymuodossaan lupa mahdollistaa jopa kahden 24 tunnin työvuoron teettämisen peräkkäin siten, että niiden väliin jää vain 12 tunnin lepoaika. Lepoaikaehto on siksi Euroopan unionin työaikadirektiivin (2003/88/EY) ja siitä annettujen tulkintaohjeiden vastainen. Direktiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltio voi poiketa artiklassa 3 säädetyistä päivittäisestä lepoajasta ”edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun”. Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä on todettu, että työaikadirektiivin tarkoituksena on suojella tehokkaasti työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä. Kullakin työntekijällä tulee tämän mukaisesti olla oikeus asianmukaisiin lepoaikoihin, joiden on oltava paitsi todellisia niin, että kyseiset henkilöt voivat toipua työn aiheuttamasta rasituksesta, myös toimittava ennaltaehkäisevästi pienentäen mahdollisimman paljon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden heikkenemisen riskiä, jota työskentelyjaksojen kasautuminen ilman tarvittavaa lepoa saattaa

merkitä (tapaus C-151/02, Jaeger, kohta 92). Työaikadirektiivin 17 artiklassa annettua poikkeusmahdollisuutta käytettäessä on tuomioistuimen mukaan lepoajan kestoa pääsääntöisesti tasattava myöntämällä vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, jotka muodostuvat suoritettua vähennystä lukumäärältään vastaavista yhtäjaksoisista tunteista ja jotka työntekijän on saatava ennen seuraavan työskentelyjakson alkamista (em. tapaus, kohta 97).

Asianosaisen kuuleminen:

X:n sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on oikaisuvaatimuksen johdosta antamassaan lausumassa toistanut asiassa jo aiemmin esittämänsä sekä ottanut erikseen kantaa kaikkiin oikaisuvaatimuskohtiin.

Vaikka aluehallintoviraston lupapäätöksessä on todettu, että enintään 12 tunnin pituinen työvuoro voi olla kokonaan tehollista työaikaa, ei tämä työnantajan mukaan kuitenkaan käytännössä toteudu, sillä myös lyhyemmissä työvuoroissa teetettävä työ on päivystysluontoista. Kokonaisuutta ajatellen olisi sinänsä loogista, että 12 tunnin työvuoro voisi olla kokonaan tehollista työaikaa, koska 24 tunnin työvuorostakin enintään 12 tuntia saa olla tehollista työaikaa. Tällä perusteella poikkeuslupaa ei siis tule hylätä enintään 12 tunnin työvuorojen osalta. Jos tehollisen työajan pituus kuitenkin on määriteltävä myös niitä varten, on lupaehdoja tarkistettava seuraavasti: ”Tehollinen työaika saa olla 24 tunnin työvuorossa enintään 12 tuntia ja työvuoroissa, joiden pituus on 12–15 tuntia, enintään 9 tuntia.”

Ensihoidon luonteen vuoksi kaikkien sen henkilöstöryhmien työ on vain aika ajoin tehtävää työtä. Vastaavien ensihoitajien (kenttäjohtajien) ja ensihoitopäälliköiden toimenkuvaan sisältyvä hallinnollinen työ otetaan huomioon työvuorosuunnittelussa ja toteutetaan pääsääntöisesti normaaleina päivätyön luontoisina toimistotyövuoroina. Potilasturvallisuuden sekä eri henkilöstöryhmien työssä jaksamisen ja osaamisen kehittämisen vuoksi työaikamuotojen on ehdottomasti oltava keskenään yhteensopivia. Siksi poikkeuslupa on myönnettävä samansisältöisenä kaikille ensihoidossa työtä tekeville henkilöstöryhmille. Työnantajan näkemyksen mukaan aluehallintovirasto on arvioinut poikkeusluvan edellytykset riittävästi myös henkilöstöryhmittäin.

Työnantaja on katsonut, että poikkeusluvan ehto 12 tunnin tai sitä pidemmän työvuoron jälkeen annettavasta 12 tunnin lepoajasta turvaa työntekijälle riittävän palautumisen työstä.

Lepoaikaehtoa ei näin ollen tule muuttaa. Poikkeuksellisen 24 tunnin työvuoron jälkeen annetaan käytännössä vähintään 48 tunnin vapaa, joten 24 tunnin työvuoroja ei teetetä oikaisuvaatimuksessa esitetyn tavoin vain 12 tunnin lepoajalla. Työnantajan intressissä ei ole heikentää työntekijöiden työturvallisuutta, vaan työvuorosuunnittelussa päinvastoin kiinnitetään huomiota työaikaergonomiaan. Riittävän levon järjestymistä turvaa myös se, että työaika tasoitetaan virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti keskimäärin 38 tuntiin 15 minuuttiin joko kolmen tai kuuden viikon ajanjaksoissa.

Työnantaja on vielä ottanut kantaa vaatimukseen siitä, että 12 tunnin tai sitä pidemmän työvuoron jälkeen työntekijälle olisi annettava 11 tunnin vähimmäisvuorokausilepo, johon lisätään yhtäjaksoisesti menetetyn vuorokausilevon korvaava aika. Mikäli tällä ilmaisulla tarkoitetaan, että 12 tunnin tai sitä pidemmän työvuoron jälkeen on aina annettava vähintään 22 tunnin (11 + 11 tuntia) lepoaika, tulisi työvuorosuunnittelusta työnantajan mielestä epäergonomista. Lisäksi koko ensihoidon toiminnan järjestäminen heikkenisi oleellisesti, ja poikkeuslupakin menettäisi merkityksensä.

TYÖNEUVOSTON PÄÄTÖS

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen 24.3.2016 antamaa päätöstä asiassa dnro ESAVI/936/04.07.02/2015 muutettiin seuraavasti:

- 1) Lupaehtojen virke ”(t)ehollisen työajan pituus 24 tunnin vuorossa saa olla enintään 12 tuntia ja yli 12 tunnin työvuorossa enintään 9 tuntia” muutettiin kuuluvaksi seuraavasti:
”Tehollisen työajan pituus 24 tunnin vuorossa saa olla enintään 12 tuntia ja tätä lyhyemmissä työvuoroissa enintään 9 tuntia.”
- 2) Lupaehtoista poistettiin seuraava virke: ”Työvuoron ollessa enintään 12 tuntia, se voi olla kokonaan tehollista työaikaa.”

Muilta osin aluehallintoviraston päätöksen lopputulos jäi noudatettavaksi.

Päätöksen perustelut

Työaikalain (605/1996) 6 §:n mukaan säännöllinen työaika tulee järjestää enintään kahdeksaksi tunniksi vuorokaudessa ja keskimäärin enintään 40 tunniksi viikossa. Saman lain 14 §:n 1 momentissa (1518/2009) on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta poiketa näistä rajoituksista aluehallintoviraston myöntämällä luvalla. Poikkeuslupa voidaan myöntää, jos työ on laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön.

Juuri mainittua edellytystä silmällä pitäen lupakäytännössä on tullut tavaksi määritellä, kuinka suuri osa vuorokautisesta työajasta (työvuorosta) saa olla aktiivista työtehtävien suorittamista, eli niin kutsuttua tehollista työaikaa. Pitkissä 24 tunnin työvuoroissa tehollinen työaika on yleensä rajoitettu enintään 12 tuntiin. Toisaalta esimerkiksi 12–15 tunnin työvuoroissa sen suhteellisen osuuden on katsottu voivan nousta yli 50 prosenttiin työvuoron kokonaispituudesta, jos itse työn on tästä huolimatta arvioitu pysyvän laadultaan vain aika ajoin suoritettavana (ks. esim. ensihoitopalvelua koskevat työtuomioistuimen päätökset TT 2015:74–76).

Työaikalain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun työn on laatunsa puolesta poikettava sellaisesta työstä, jossa koko työaika säännönmukaisesti käytetään työtehtävien suorittamiseen.

Työneuvoston mielestä jo tästä seuraa, ettei työvuoroa – sen pituudesta riippumatta – ainakaan kokonaisuudessaan voida lupaehdoissa määritellä teholliseksi työajaksi.

Aluehallintovirasto on myöntänyt poikkeusluvan yhtäläisin ehdoin kaikille ensihoitopalvelun henkilöstöryhmille, joihin ensihoitajien ohella kuuluvat myös vastaavat ensihoitajat (kenttäjohtajat) ja ensihoitopäälliköt. Kahdella viimeksi mainitulla ryhmällä teetetään paitsi päivystysluonteisia ensihoitotehtäviä, myös hallinnollisia töitä, jotka järjestetään erillisiksi 8–9 tunnin työvuoroiksi. Työneuvosto toteaa, että luvan ehtoja voidaan soveltaa vastaaviin ensihoitajiin ja ensihoitopäälliköihin, mikäli heidän pääasiallisena työnään on pidettävä päivystysluonteisten ensihoitotehtävien suorittamista. Työaikalain 14 §:n 1 momentista ei myöskään johdu estettä sille, että luvan piirissä olevilla työntekijöillä teetetään lisäksi muitakin kuin vain aika ajoin työvuoron kuluessa suoritettavia töitä, kunhan teetetävän työn määrä kokonaisuudessaan pysyy luvassa asetetuissa puitteissa.

Toisin kuin aluehallintovirasto on päätöksensä perusteluissa todennut, vuorokausilepoa koskevat työaikalain 29 §:n säännökset eivät tule sovellettaviksi sellaisessa vain aika ajoin työvuoron kuluessa suoritettavassa työssä, jota varten on myönnetty työaikalain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu poikkeuslupa (ks. HE 34/1996, s. 61). Mikäli vuorokausilevon pituudelle halutaan asettaa vähimmäisvaatimuksia, niistä on määrättävä lupaehdoissa. Aina tätä ei ole pidetty tarpeellisena, koska säännöllisen työajan rajoittaminen viikkoa kohti turvaa välillisesti lepoajan toteutumista.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan työvuoron pituus on pääsääntöisesti enintään 15 tuntia, ja viikoittaisen työajan tulee tasoittua enintään 6 viikon jaksossa keskimäärin 38 tuntiin 15 minuuttiin. Työneuvosto katsoo, että nämä työajan rajoitukset yhdessä vähintään 12 tunnin vuorokausilevon kanssa turvaavat poikkeusluvan piirissä oleville työntekijöille riittävät lepoajat. Niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa joudutaan teettämään 24 tunnin työvuoro, riittävä lepoaika taas turvataan työnantajan ilmoituksella, jonka mukaan näin pitkän työvuoron jälkeen työntekijälle annetaan vähintään 48 tunnin vapaa.

Sovelletut lainkohdat

Työaikalain 14 §:n (1518/2009) 1 momentti.

Päätös on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Pärnäsen sekä jäsenten Douglas, Leppänen, Romo ja Teronen mielipiteeseen.