

Poikkeuksellinen säännöllinen työaika. Ensi-, sairaan- ja lähihoitajat sekä asemaryhmävastaavat, koordinaattorit ja ensihoitomestarit.

Dnro 11/2024, annettu 10.2.2025.

Oikaisuvaatimus hyväksyttiin ja asian käsittely palautettiin aluehallintovirastoon.

Oikaisuvaatimuksen tekijä: luottamusmies A

Vireille: 26.11.2024

Oikaisuvaatimuksen
kohde: Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen päätös dnro LSAVI/17233/2024, joka on annettu 28.10.2024. Päätöstä on korjattu kolmella eri päätöksellä 8.11.2024, 15.11.2024 ja 26.11.2024.

Työnantaja: X:n hyvinvointialue

X:n hyvinvointialue haki lupaa poiketa työaikalain (872/2019) 39 §:n 1 momentin perusteella työaikalain 5 §:n yleistyöaika ja 25 §:n vuorokausilepoa koskevista säännöksistä ajalla 1.1.2025 - 31.12.2026. Hakemus koski ensi-, sairaan- ja lähihoitajia sekä asemaryhmävastaavia, koordinaattoreita ja ensihoitomestareita 23 toimipaikassa. Hakemuksen kohteena olevan henkilöstön kokonaismäärä oli 283.

Lupahakemus oli seuraavansisältöinen. Keskimääräinen viikkotyöaika 38,25 tuntia 52 viikon pituisena tasoittumisjaksona. Työvuoron pituus on enintään 24 tuntia. Työntekijöille mahdollistetaan työaikalain mukainen riittävä lepoaika välittömästi työvuoron päättymisen jälkeen. 24 tunnin työvuoroa edeltää vähintään 11 tunnin pituinen vapaajakso ja 24 tunnin

työvuoroa seuraa 24 tunnin lepojakso ja sen jälkeen 48 tunnin vapaajakso. 24 tunnin pituisten työvuorojen lisäksi haettiin lupaa järjestää säännöllinen työaika 12 ja 15 tunnin pituisiin työvuoroihin sekä lyhyempiä kahdeksan (8) tunnin pituisia toimistotyötä vastaavia koulutustyövuoroja.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (työsuojeluviranomainen) on hyväksynyt työnantajan hakemuksen ja myöntänyt poikkeusluvan. Alkuperäistä päätöstä on korjattu kolme kertaa.

Luottamusmies A pyytää työneuvostoa kumoamaan ja perumaan Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tekemän päätöksen sekä viivytyksen välttämiseksi myöntämään sen tilalle toimialalle ja poikkeuslupien ratkaisukäytännössä vakiintuneen käytännön mukaisen poikkeusluvan. Ainakin luvassa mahdollistettu operatiivinen 15 tunnin pituinen työvuoro yhdistettynä aikaisempaan 24 ja 12 tunnin pituiseen työvuorokäytäntöön tulisi poistaa ja hylätä työnantajan hakemus tältä osin.

Oikaisuvaatimuksen mukaan lupakokonaisuus on sekava eikä päätöstä ole laadittu hallintolain (434/2003) 1 §:n ja 9 §:n edellyttämällä tavalla laadukkaasti, yksiselitteisesti ja selkeästi.

Myönnetty lupa ei noudata alalle ja/tai poikkeuslupakäytäntöihin vakiintunutta eikä yhdenvertaista käytäntöä. Lisäksi myönnetty lupa mahdollistaa käytännössä työn teettämisen ja järjestämisen siten, että kysymys ei ole aika ajoin tehtävästä työstä. Työ järjestetään poikkeusluvan mukaisissa olosuhteissa jaksotyölle ominaiseen tapaan epäsäännöllisesti, jossa työn alkamis- ja loppumisajankohdat sekä työvuoron pituudet vaihtelevat. Mitään todellisia perusteita monimutkaiselle ja sekavalle järjestelylle ei ole esitetty.

Myönnetyn luvan ehdoista ei voi ristiriitaisten kirjausten johdosta saada tarkkaa käsitystä muun muassa siitä, kuinka monta kahdeksan (8) tunnin pituista työvuoroa tai 12 ja 15 tunnin pituista työvuoroa saa ylipäänsä teettää. Lupaehdoista ei saa myöskään selvyyttä siitä, miten koulutusvuorot tulisi tai saa toteuttaa. Vaikka alkuperäistä päätöstä on korjattu, ei päätöksestä senkään jälkeen saa selkeää käsitystä siitä, miten luvan lepoaikamääräyksiä on eri tilanteissa noudatettava. Luvassa on useita lepoaikamääräyksiä samanpituksille työvuoroille, joissa kaikissa määrätään aina noudatettava vähimmäislepoaika. Ristiriitaista on se, että luvassa on sallittu työaikalakia ja työehtosopimusta pidemmät työvuorot yhdessä työehtosopimusta lyhyemmän

korvaavan lepoajan kanssa. Se ei ole tarkoituksenmukaista työaikasuojelufunktion näkökulmasta. Lupaehdossa 4 b jää sallittujen ylityökertojen määrä epäselväksi.

Työsuojeluviranomainen on myöntänyt luvan poiketa työaikalaista siten, että työ käytännössä tulee järjestetyksi ei-säännölliseksi työksi jaksotyölle ominaiseen tapaan, ja työ on pääasiassa muuta kuin aika ajoin tehtävää hälytysluonteista työtä. Operatiivisia työvuoroja voidaan teettää 24, 15, 12 ja kahdeksan (8) tunnin mittaisina, joiden lisäksi sallitaan epäselvillä lupaehdoilla koulutus- ja vastuualuevuoroja sekä irrallaan että työvuorojen yhteydessä teettävinä. Näitä toimistotyötä vastaavia vuoroja saa olla yhtäältä itsenäisinä työvuoroina 50 prosenttia työajasta ja toisaalta niitä sallitaan sisällytettävän jo ennestään vähemmistössä oleviin hälytysluonteisen työn työvuoroihin.

Lupaehtojen kokonaisuus johtaa siihen, että kysymys on muusta kuin aika ajoin suoritettavasta hälytysluonteisesta työstä. Työstä tulee todella epäsäännöllistä, jossa työvuorojen pituudet sekä alkamis- ja loppumisajankohdat vaihtelevat jaksotyölle ominaiseen tapaan.

Luvassa mahdollistettu operatiivinen 15 tunnin pituinen työvuoro yhdistettynä aikaisempaan 24 ja 12 tunnin pituiseen työvuorokäytäntöön on sekä alalla että poikkeuslupakäytännössä poikkeavaa. Ensihoitajiin sovellettavaan työehtosopimukseen on tietoisesti jätetty vuoden 1996 työaikalain (605/1996) jaksotyöluettelo ja mahdollisuus käyttää poikkeuslupan perusteella vain mainitun työaikalain 14 §:n otsikon mukaisesti ”poikkeuksellista säännöllistä työaikaa”. Työneuvosto ja työtuomioistuin ovat ratkaisuihinsa toistuvasti todenneet, että poikkeuslupaa myönnettäessä poikkeuksellisen säännöllisen työajan järjestämiseksi edellytyksenä on, että työnantaja ei käytännössä järjestä lupahakemuksessa tarkoitettua työtä jaksotyön tapaan (mm. työneuvoston päätökset dnro 3/2015 ja dnro 12/2015). Mikäli 15 tunnin pituinen työvuoro sallitaan yhdessä muiden vuorojen kanssa, muodostaa lupaehto ristiriidan työntekijöihin sovellettavan työehtosopimuksen kanssa.

Asianosaisen kuuleminen

X:n hyvinvointialueen (työnantaja) mukaan oikaisuvaatimukselle ei ole perusteita.

Oikaisuvaatimuksessa ei ole kuvattu tarkemmin näkemystä lupakokonaisuuden hallintolain 1 §:n ja

9 §:n vastaisuudesta. Työnantaja kiinnittää huomioita siihen, että X ensihoitajat ry on ennen poikkeuslupan myöntämistä aluehallintovirastolle antamassaan lausunnossa puoltanut poikkeuslupahakemusta muilta kuin 15 tunnin pituisten työvuorojen osalta. Tähän nähden on ristiriitaista, että X ensihoitajat ry hakee muutosta poikkeuslupaansa myös sellaisten ehtojen osalta, joita se on puoltanut hakemuskvaiheessa.

Työnantajan mukaan poikkeuslupa tuo joustavuutta työvuorosuunnitteluun ja mahdollistaa paremmin ensihoidon erityispiirteiden huomioinnin. Lisäksi se mahdollistaa työvuorosuunnittelun siten, että henkilöstö tietää pidemmällä aikavälillä tulevat työvuoronsa ja voivat näin suunnitella työ- ja yksityiselämän yhteensovittamista.

Poikkeusluvassa ei ole tarpeen kuvata yksityiskohtaisesti eri pituisten työvuorojen käyttöä, koska työvuorot suunnitellaan toimintälähtöisesti lainsäädäntö, työ- ja virkaehtosopimukset sekä paikalliset sopimukset huomioon ottaen. Poikkeuslupa ei siis vaikuta siihen, että työnantaja noudattaa kaikilta muilta osin voimassa olevaa työlainsäädäntöä ja sopimuksia sekä tunnistaa ne tekijät, jotka vaikuttavat työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin.

Oikaisuvaatimuksessa ei yksilöidä tai perustella lainkaan sitä, miltä osin poikkeuslupa ei noudattaisi vakiintunutta ja yhdenvertaista käytäntöä. Tämän takia on mahdotonta ottaa yksiselitteisesti kantaa oikaisuvaatimuksessa esitettyyn. Aikaisempi poikkeuslupa oli haettu ja saatu koskien pelastus- ja ensihoidon henkilöstöä, ja nyt myönnetty uusi lupa haettiin erillisenä ensihoidon henkilöstölle. Muutoksena aikaisempaan poikkeuslupaansa on keskimääräinen viikkotyöaika enintään 38,25 tuntia 52 viikon tasoittumisjaksossa (aikaisempi enintään 42 tuntia) ja lisäksi mukaan otetut 15 tunnin pituiset työvuorot (aikaisemmin 12, 13 tai 24 tuntia). Muilta osin luvassa ei ole merkittäviä muutoksia verrattuna aiempaan lupaansa.

TYÖNEUVOSTON PÄÄTÖS

Oikaisuvaatimus hyväksytään. Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen 28.10.2024 antama päätös dnro LSAVI/17233/2024 siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumotaan, ja asian käsittely palautetaan aluehallintovirastoon.

Aluehallintoviraston tulee tämän päätöksen saatua lainvoiman ottaa omasta aloitteestaan poikkeuslupahakemus uudelleen käsiteltäväkseen. Oikaisuvaatimuksen tekijän ja poikkeuslupaa hakeneen työnantajan suostumuksella asia voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi jo ennen kuin tämä päätös on saanut lainvoiman.

Tätä työneuvoston tekemää päätöstä oikaisuvaatimuksen kohteena olevan poikkeusluvan kumoamisesta on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Jos lupaa on jo ryhdytty noudattamaan, on sen noudattaminen keskeytettävä.

Päätöksen perustelut

Lupaehdon 1 mukaan säännöllisen työvuoron pituus voi olla 24, 15 tai 12 tuntia. Lupaehdossa 2 työnantaja velvoitetaan varmistamaan, että työ pysyy aika ajoin suoritettavana. Työaikalain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella poikkeuslupa on myönnettävissä työaikalain 5 §:stä ja 25 §:stä poikkeamiseen työssä, jota tehdään vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön. Poikkeuslupaa ei ole mahdollista myöntää työhön, joka ei laadultaan täytä aika ajoin -edellytystä, eikä työhön, jossa säännöllistä työaikaa ei järjestetä lain 5 §:n mukaisesti. Poikkeuslupaa ei voida myöntää jaksotyötä koskevasta lain 7 §:stä poikkeamiseen. Luvan myöntäminen jaksotyöhön ei ollut mahdollista myöskään vuoden 1996 työaikalain (605/1996) 14 §:n 1 momentin perusteella. Työneuvosto on aiemmassa käytännössään joutunut arvioimaan mahdollisuutta myöntää poikkeuslupa jaksotyöhön ja ylipäänsä työhön, jossa työaika järjestetään pituudeltaan ja vuorokautiselta sijoittelultaan eri pituisiin vuoroihin. Työneuvosto on päätenyt siihen, että työn tullessa järjestetyksi jaksotyönä tai sen tapaan, ei poikkeusluvan myöntäminen ole työaikalain perusteella mahdollista (ks. mm. dnro 9/2016, dnro 3/2016, dnro 2/2016, dnro 3/2015 ja dnro 12/2015).

Jos samoilla työntekijöillä teetetään säännöllisesti eripituisia ja vuorokauden eri aikoihin sijoittuvia työvuoroja – tässä tapauksessa 24, 15 ja 12 tunnin pituisia operatiivisia työvuoroja – syntyy epävarmuus työn luonteesta, toisin sanoen siitä, onko se kokonaisuudessaan ja jatkuvasti työaikalaissa edellytetyin tavoin aika ajoin työvuoron aikana suoritettavaa. Lupa teettää säännöllistä operatiivista työtä eri pituisissa vuoroissa johtaa työneuvoston käsityksen mukaan siihen, että työtä ei voida laadultaan pitää työaikalain 39 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna.

Oikaisuvaatimuksen mukaan päätös ehtoineen on hallintolain (434/2003) 1 §:n ja erityisesti sen 9 §:n vastainen. Viranomaisen on ilmaistava lupaehdot hallintolain 9 §:n edellyttämällä tavalla yksiselitteisesti ja selkeästi. Säännöksessä edellytetään esitystavalta sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Muun ohessa päätöstä laadittaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että siinä muodostetaan sisällöltään johdonmukainen ja helposti ymmärrettävä kokonaisuus. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa luvassa on kuusi ehtoa: säännöllinen työaika (1), työnantajan velvoite varmistaa, että työ säilyy laadultaan aika ajoin tehtävänä luvan voimassaolon ajan (2), tehollinen työaika (3), ylityö (4), lepoaika (5) ja poikkeaminen lepoajoista (6). Ehdoissa 1 ja 3–6 on useita alakohtia. Osassa ehtoja on myös sisäisiä viittauksia luvan toisiin ehtoihin. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on korjannut päätöstään kolme kertaa muun muassa perustelujen ristiriitaisuuden johdosta. Luvan tulisi olla kokonaisuudessaan sellainen, että lupaa hakenut työnantaja ymmärtää sen sisällön, mutta myös luvan kohteena olevaa työtä suorittavien yksittäisten työntekijöiden ja / tai viranhaltijoiden olisi ymmärrettävä ehtojen sisältö ja kyettävä arvioimaan, toimitaanko niiden mukaisesti. Lisäksi luvan ehtoineen tulisi olla sellainen, että sen noudattamista on mahdollista valvoa viranomaistoimin.

Työneuvoston näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuksen kohteena oleva lupa perusteluineen muodostaa monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden, eikä se tältä osin täytä hallintolain 9 §:ssä säädettyä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimusta.

Edellä mainituilla perusteilla työneuvosto hyväksyy oikaisuvaatimuksen ja näin ollen kumoaa aluehallintoviraston tekemän päätöksen ja palauttaa asian aluehallintovirastoon uudelleen käsittelyä varten. Työneuvosto ei katso mahdolliseksi myöntää kumotun luvan tilalle oikaisuvaatimuksessa esitettyä toimialan ja poikkeuslupien ratkaisukäytännössä vakiintuneen käytännön mukaista uutta lupaa, tai poistaa luvasta operatiivinen 15 tunnin pituinen työvuoro.

Palauttamalla asia aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi asianosaisilla säilyy mahdollisuus hakea tarvittaessa muutosta päätökseen kahdessa eri vaiheessa. Työneuvosto ei myöskään katso omaavansa sellaista tietoa, jonka perusteella se voisi myöntää sisällöltään sekä toimialalla että poikkeuslupakäytännössä vakiintuneen käytännön mukaisen luvan. Yhden lupaehdon poistaminen kokonaisuudesta johtaa yleensä tarpeeseen tarkastella myös kaikkia muita lupaehtoja ja toteuttaa kokonaisuuteen mahdolliset poistamisesta aiheutuvat muutokset, mistä on tarkoituksenmukaista huolehtia aluehallintovirastossa.

Työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (työneuvostolaki, 400/2004) 10 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tekemää päätöstä voidaan noudattaa muutoksenhausta huolimatta. Vaikka säännös on sijoitettu teknisesti poikkeuslupan peruuttamista koskevan säännöksen yhteyteen, on lain perustelujen (HE 142/2003 vp, s. 15–16) mukaan kysymys nimenomaan poikkeuslupa-asiassa annetun päätöksen täytäntöönpanosta. Näin ollen aluehallintoviraston päätöksessä myönnetty lupa on ollut pantavissa täytäntöön työpaikalla 1.1.2025 lukien lainvoimaa vailla olevana. Kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä työneuvosto voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Viimeksi mainittu oikeus perustuu hallintolain 49 f §:n (893/2015) 3 momenttiin. Kun poikkeuslupapäätös on päätetty kumota ja palauttaa asian käsittely aluehallintovirastoon, on tarpeen ottaa kantaa luvan täytäntöönpanoon ja työnantajan mahdollisesti jo käyttöön ottaman luvan täytäntöönpanon keskeyttämiseen. Työneuvosto harkitsee oikeaksi kieltää luvan käyttöönoton, ja määrätä mahdollisesti käyttöön otetun luvan noudattamisen keskeyttämisestä. Täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta.

Työnantaja on tuonut kuulemisen yhteydessä esille, että sillä on ollut aiemmin myönnettynä lähes vastaavanlainen poikkeuslupa pelastus- ja ensihoidon henkilöstön työhön. Aiemmassa luvassa keskimääräinen viikkotyöaika oli enintään 42 tuntia ja oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa se on enintään 38,25 tuntia 52 viikon tasoittumisjaksossa. Aiemmassa luvassa ei ollut myöskään 15 tunnin pituisia työvuoroja, vaan työnantajan kertoman mukaan 12, 13 ja 24 tunnin pituisia työvuoroja. Työneuvosto huomauttaa, että mainittua aluehallintoviraston aiempaa poikkeuslupapäätöstä ei saatettu muutoksenhakuteitse työneuvoston tutkittavaksi, eikä työneuvosto ole arvioinut, ovatko luvan myöntämiselle säädetyt edellytykset sen osalta täyttyneet.

Sovelletut lainkohdat

Työaikalain (872/2019) 39 §:n 1 momentin 1 kohta.

Hallintolain (434/2003) 1 §, 9 §, 49 f § (893/2015) ja 49 g § (581/2010).

Työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (400/2004) 10 §:n 3 momentti.

Päätös on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Ahtelan sekä jäsenten Ilveskivi, Meling, Salonen ja Tarnaala mielipiteeseen.