

**Poikkeuksellinen työaika. Pelastuslaitos.
Dnro 8/2020, annettu 18.5.2020**

Aluehallintoviraston tekemä päätös kumottiin ja asia palautettiin aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Oikaisuvaatimuksen tekijä: Varaluottamusmies A (X ry)

Vireille 15.4.2020

Oikaisuvaatimuksen kohde:

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen päätös dnro LSAVI/759/2020 (korvaa päätökset 18.2.2020 ja 26.2.2020), joka on annettu 6.3.2020.

P:n kaupunki on hakenut lupaa poiketa P:n ja R:n pelastuslaitoksilla työaikalain (872/2019) 5 §:n mukaista säännöllistä työaika ja 25 §:n mukaista vuorokausilepoa koskevista säännöksistä työssä, jota tehdään vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona viranhaltijan/ työntekijän on oltava valmiina työhön. Hakemus on koskenut vuorotyötä tekeviä pelastustoimen henkilöstöä ja lupaa on haettu ajalle 2.3.2020–25.4.2021. Lupaa on haettu sekä 24 tunnin että 12 tunnin pituisiin työvuoroihin. Pääsäännön mukainen työaika olisi keskimäärin 42 tuntia 12 viikon tasoittumisjaksossa. Työvuoron pituus olisi enintään 24 tuntia. Tällöin tehollinen työaika (aktiivityöajan määrä) olisi enintään 13 tuntia. Yksittäinen työvuoro voisi olla myös lyhyempi kuin 24 tuntia, jos työnantajalla olisi tarvetta tasata työajan tasoittumisjakson tunteja. 12 tunnin pituisia työvuoroja käytettäisiin silloin, kun pelastustoimen henkilöstö työnkuvansa mukaisesti tekee työparina ensihoitajan kanssa ensihoidon tehtäviä.

Perusteluna 12 tunnin pituisille työvuoroille on esitetty sitä, että ensihoidossa hälytystehtäviä on huomattavasti enemmän kuin perinteisessä palomiehen eli pelastustoimen vuorossa, ja näin ollen 24 tunnin pituisessa vuorossa eivät 12 aktiiviyötuntia riittäisi. Pääsääntöisesti joka kolmas 24 tunnin pituinen työvuoro suunniteltaisiin kahdeksi 12 tunnin pituiseksi ensihoitovuoroksi. Ensihoitovurojen peruskierrossa olisi ensin 12 tunnin pituinen päivävuoro, jota seuraisi 24 tunnin lepo ja sen jälkeen 12 tunnin pituinen yövuoro. Yövuoroa seuraisi 72 tunnin pituinen lepo.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on hyväksynyt työnantajan hakemuksen ja myöntänyt P:n ja R:n toimipisteiden pelastushenkilöstöä koskevan luvan työaikalain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella ajalle 2.3.2020–25.4.2021 seuraavilla ehdoilla:

1. Säännöllisen työvuoron pituus on enintään 24 tuntia.
2. Aktiivinen työaika 24 tunnin vuorossa on enintään 12 tuntia tehollista työaika.
3. Aktiivinen työaika 12 tunnin työvuorossa on enintään 10 tuntia.
4. Työnantajan on varmistettava, että työ säilyy laadultaan aika ajoin tehtävänä luvan voimassaolon ajan.
5. Viikoittainen työaika on keskimäärin enintään 42 tuntia viikossa 12 viikon tasoittumisjaksoissa.

6. Ylityöstä, jota tehdään 24 tuntia käsittävän työvuoron lisäksi, maksetaan kahdelta ensimmäiseltä tunnilta 50 prosentilla ja seuraavilta tunneilta 100 prosentilla korotettu palkka.

7. Työvuoron pituus huomioiden riittävä lepoaika palautumiseen on annettava välittömästi työvuoron jälkeen. Työvuorojen tulee rytmittyä lähtökohtaisesti siten, että 24 h työvuoroja on yksi ja sitä seuraa kolme vapaata vuorokautta. 12 tunnin työvuoron jälkeinen lepoaika voidaan toteuttaa hakemuksen mukaisesti. Tällöin 24 h työvuoron jälkeinen lepoaika voi vastaavasti olla lyhyempi, kuitenkin vähintään 48 h.

Päätöksen perusteluissa tuodaan esille, että vuorotyötä tekevän, päätöksen kohteena olevan henkilöstön osalta työ on lähtökohdiltaan laadultaan sellaista, että sitä suoritetaan työaikalain tarkoittamalla tavalla vain aika ajoin sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön.

Poikkeuslupapäätöksen todetaan koskevan vain aika ajoin tehtävää työtä. Mikäli työnantaja teettää työntekijöillä/ viranhaltijoilla sovellettavan virkaehtosopimuksen säännösten mukaisesti em. työvuorojen lisäksi toisinaan lyhyempiä koulutusvuoroja, tulee työaikalain ja sovellettavan virkaehtosopimuksen mukaiset lepoajat huomioida. Aluehallintovirasto korostaa päätöksessään, että jotta sovellettava työaikamuoto voidaan katsoa työaikalain 39 § 1 momentin 1 kohdan mukaiseksi aika ajoin tehtäväksi työksi, tulee edellä mainitun kaltaisia lyhyempiä työvuoroja kuitenkin teettää vain poikkeuksellisesti.

Oikaisuvaatimus ja sen perustelut

Varsinaisen luottamusmiehen ollessa estyneenä *X ry:n varaluottamusmiehes* ja puheenjohtaja *B* on pyytänyt työneuvostoa kumoamaan Lounais-Suomen aluehallintoviraston tekemän päätöksen. Oikaisuvaatimuksen mukaan *P:n* kaupunki ei ole toimittanut lupahakemuksen liitteenä aluehallintovirastolle mallintamaansa säännöllistä työvuorosuunnittelua, eikä myöskään yksipuolisesti laatimaansa työajan poikkeuslupan soveltamisohjetta. Näin ollen aluehallintovirastolla ei ole ollut lupaa myöntäessään käytössään kaikkea asiaan liittyvää tietoa. Työaikasuunnittelun mallinnos osoittaa työnantajan pyrkivän toteuttamaan niin sanottua sekatyöaikaa, joka ei perustu mihinkään virkaehtosopimus pohjaiseen työaikavaihtoehtoon. Mallinnos ei ole myöskään vertailukelpoinen lupaviranomaisen pelastustoimialalle myöntämien poikkeuslupien ehtojen kanssa vaan osoittaa suuren poikkeavuuden alalla yleisesti käytössä oleviin työvuorojen pilkkomisiin (enintään neljä kertaa/vuosi). Pilkkomisessa on kysymys tilanteesta, jossa yksi 24 tunnin pituinen työvuoro voidaan pilkkoa lyhyemmiksi työvuoroiksi, esimerkiksi koulutustilaisuuksiin. Niissä ei ole kysymys siitä, että työvuoro pilkotaan säännöllisiin lyhyempiin operatiivisiin työvuoroihin, kuten nyt on tarkoitus (yli 30 kertaa vuodessa).

Oikaisuvaatimuksessa viitataan aiempiin tapahtumiin ja tuodaan esille, että työnantajan on ollut mahdollista ratkaista työaikaan liittyvät kysymykset ja haasteet neuvottelemalla niistä henkilöstön kanssa voimassaolevan virkaehtosopimuksen mukaisesti tai vaihtoehtoisesti *X ry:n* asian aiemmissa käsittelyvaiheissa (18.2.2020) antamassa lausunnossa esitetyllä tavalla. Edelleen oikaisuvaatimuksen perusteena esitetään myönnetyn luvan liiallinen abstraktius ja siinä olevat epämääräiset ilmaisut, kuten lähtökohtaisesti, jolla osoitetaan ikään kuin säännöllisen työajan pääsääntöisyys. Tämä lisää entisestään työntekijöiden turvattomuutta puolustautua oikeudellisin perustein työaikatyöturvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Myönnetty poikkeuslupa myös sitoo työaikalain mahdollistamaa paikallisen sopimista ja sulkee sen mahdollisuuden kokonaan pois hetkellä, jona neuvotellaan uudesta virkaehtosopimuksesta.

Oikaisuvaatimuksessa tuodaan lisäksi esille, että P:n Kaupunki/Pelastuslaitos ja Lounais-Suomen aluehallintovirasto ovat keskenään käyneet lupaehdoista "neuvottelua" muun muassa sähköpostein siten, että henkilöstön edustajilla tai muilla asianosaisilla ei ole ollut mahdollisuutta tulla kuulluksi prosessin aikana. Tietoa lupahakemuksen ja myönnettyjen lupien yksityiskohdista sekä koko käsittelyprosessista on ammattiosaston luottamusmiehelle annettu vastahakoisesti ja vain sitä erikseen pyydettyä. Työnantaja on viimekädessä itse sanellut ne lupaehdot, joilla aluehallintovirasto on luvan myöntänyt. Tämä ei ole hallintolain mukaista, koska henkilöstöä ei ole tosiasiallisesti kuultu.

Oikaisuvaatimus on pyydetty käsittelemään pikaisesti, koska työnantaja on ilmoittanut ottavansa poikkeusluvan mukaisen työajan käyttöön 25.5.2020 alkaen (vrt. hallintolain 49 f §).

Asianosaisen kuuleminen

P:n kaupunki / pelastuslaitos kuvaa lausumassaan pelastuslaitoksen työaikajärjestelyjen taustaa. Siitä käy ilmi, että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue suoritti 10.6.2019 pelastuslaitoksella työsuojelutarkastuksen, jossa päähuomion saivat työaikajärjestelyt ja niiden merkitys suhteessa kuormittuneisuuden nousuun. Tarkastuskertomuksessa annettiin työnantajalle toimenpidekehotos, jonka perusteella oli ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin haitallisten psykososiaalisten kuormitustekijöiden poistamiseksi niiden aiheuttaman vaaran välttämiseksi tai vähentämiseksi vuoden 2020 loppuun mennessä. Selvitysten perusteella alkoi tiivis vähemmän kuormittavan työaikarytmituksen valmistelu yhdessä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Kuormituksen vähentämisen arviointia varten perustettiin työryhmä. Osana selvitystä järjestettiin henkilöstökysely, jolla kartoitettiin työaikaan liittyviä syitä kuormittumiseen. Kyselyyn vastasi 90 työntekijää noin 130 työntekijästä. Työntekijät kokivat erityisesti lyhyet lepoajaksot vuorojen välillä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat kuormittaviksi. Kyselyn vastauksissa toivottiin ensisijaisesti 24 tunnin pituisia työvuoroja. Työnantaja valitsi selvitysten perusteella kaksi työrytmiä, joista toinen perustuu aluehallintoviraston myöntämään poikkeuslupaun ja toinen työehtosopimusten mukaiseen työaikaan. Työterveyslääkärin lausunnon perusteella molemmat esitykset ovat terveydellisin perustein vähemmän kuormittavia kuin ennen myönnettyä lupaa käytössä oleva työaikarytmitys. Näistä malleista terveyden kannalta edullisempi on haettuun poikkeuslupaun perustuva työaikarytmitys.

Työnantaja kertoo työneuvostolle toimittamassaan lausumassa, että asiassa on syntynyt sellainen käsitys, että henkilöstöjärjestöt ovat valmiita ratkaisuun vain perinteisellä työaikajärjestelmällä, jossa työvuorot ovat ainoastaan 24 tunnin pituisia, joko 42 tai 40 tunnin säännöllisellä viikkotyöajalla. Työnantaja näkee 24 tunnin pituisten työvuorojen ongelmana sen, että poikkeusluvan alainen työ on tarkoitettu työhön, jota tehdään aika ajoin, ja tämä vaatimus ei toteudu täysimääräisesti silloin kun työtä tehdään myös ensihoitoyksiköissä.

Työnantajan näkemyksen mukaan aluehallintovirasto on saanut kaikki tarvittavat tiedot päätöksentekoa varten. Poikkeuslupahakemuksen liitteenä olleessa saatekirjeessä kerrottiin selkeästi, kuinka työvuorot tullaan järjestämään ja millaiset taustatekijät ovat vaikuttaneet työnantajan hakemaan poikkeuslupaun. Tämän lisäksi tuli ilmi myös se, että työnantaja oli laatinut ennalta henkilöstöjärjestöjen kanssa yhteistyötä tehden soveltamisohjeen, jossa linjataan se, millä tavalla työ- ja virkaehtosopimuksen keskeisiä määräyksiä noudatetaan poikkeusluvan rinnalla. Tämä soveltamisohje laadittiin, koska poikkeusluvan ehtojen mukaan työnantaja on huolehdittava siitä, että palvelusuhdeasioissa noudatetaan työ- ja virkaehtosopimuksia. Soveltamisohjeen

tarkoituksena oli myös se, että poikkeusluvan valmisteluvaiheessa kaikille osapuolille muodostuisi selkeä kuva, millaista poikkeuslupaa työnantaja on hakemassa ja miten työ- ja virkaehtosopimusta sovelletaan mahdollisen poikkeusluvan kanssa rinnakkain.

Työneuvoston päätös

Lounais-Suomen aluehallintoviraston päätös dnro LSAVI/ 759/2020 kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastoon, jonka tulee tämän päätöksen saatua lainvoiman, omasta aloitteestaan ottaa työnantajan poikkeuslupahakemus uudelleen käsiteltäväkseen.

Oikaisuvaatimuksen tekijän ja poikkeuslupaa hakeneen työnantajan suostumuksella asia voidaan ottaa uudelleen käsiteltäväksi jo ennen kuin tämä päätös on saanut lainvoiman.

Päätöksen perustelut

Lähtökohdat

1.1.2020 voimaan tulleen työaikalain (872/2019) 5 §:n 1 momentin mukaan säännöllinen työaika tulee järjestää enintään kahdeksaksi tunniksi vuorokaudessa ja keskimäärin enintään 40 tunniksi viikossa. Työaikalain 39 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kuitenkin määräämillään ehdoilla myöntää luvan poiketa 5 §:n mukaista säännöllistä työaikaa, samoin kuin 25 §:n mukaista vuorokausilepoa koskevista säännöksistä työssä, jota tehdään vain *aika ajoin* sen vuorokautisen työajan kuluessa, jona työntekijän on oltava valmiina työhön. Poikkeusluvan myöntämisen edellytyksenä on, että työntekijälle turvataan työaikalain 25 §:n mukaisten korvaavien lepoaikojen toteutuminen välittömästi työvuoron päättymisen jälkeen.

Aluehallintovirasto on myöntänyt P:n kaupungille luvan teettää P:n ja R:n pelastuslaitoksen henkilöstöllä enintään 24 tunnin pituisia työvuoroja. Lupaehtojen mukaan työvuorojen kesto voi olla joko 24 tai 12 tuntia, ja molempien vuorojen aktiivinen työaika on määriteltävä luvan ehdoissa (12 tuntia 24 tunnin pituisessa vuorossa ja 10 tuntia 12 tunnin pituisessa vuorossa). Toisaalta lupaehtojen kohta 5 keskimääräisestä viikoittaisesta työajasta mahdollistaa työnantajan hakeman järjestelmän, jossa työtä voidaan tehdä 24 ja 12 tunnin pituisten vuorojen ohella myös kahdeksan tunnin pituisissa vuoroissa. Lupa on kuitenkin myönnetty vain *aika ajoin* tehtävään työhön, ja

lupaehdon 4 mukaan työnantajan on nimenomaan varmistettava työn aika ajoin -luonne koko luvan voimassaoloajan. Lisäksi päätöksen perusteluissa korostetaan sitä, että lyhyempiä työvuoroja voidaan teettää vain poikkeuksellisesti, jotta työ säilyisi luonteeltaan vain aika ajoin suoritettavana.

Työneuvoston suorittama arviointi

Työaikalain 39 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan aluehallintovirasto voi myöntää poikkeusluvan ainoastaan työhön, jossa täyttyy aika ajoin -edellytys. Kun luvalla on kuitenkin mahdollistettu eripituisen työvuorojen teettäminen, syntyy epävarmuus työn luonteesta, toisin sanoen siitä, onko se kokonaisuudessaan ja jatkuvasti työaikalaisissa edellytetyin tavoin aika ajoin työvuoron aikana suoritettavaa. Edellä mainittua lopputulemaa siitä, että työ ei välttämättä olisi kokonaisuudessaan työaikalain 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua aika ajoin -suoritettavaa, tukee työnantajan työneuvostolle toimittamassa lausunnossa oleva maininta, jonka mukaan aika ajoin -vaatimus ei toteudu täysimääräisesti silloin kun työtä tehdään myös ensihoitoyksiköissä.

Viranomaisen on ilmaistava lupaehdot hallintolain (434/2003) 9 §:n edellyttämällä tavalla yksiselitteisesti ja selkeästi. Työneuvoston näkemyksen mukaan nyt myönnetty lupa perusteluineen muodostaa osittain epäselvän kokonaisuuden. Lupaehdoista ei käy ilmi esimerkiksi se, koskeeko oikeus teettää 12 tunnin pituisia työvuoroa vain työnantajan hakemuksessa tarkoitettua ensihoitoa vai laajemmin pelastustoimen tehtäviä. Lupaehdon 7 sisältö jää myös avoimeksi, ja sen muotoilu: työvuorojen tulee rytmittyä *lähtökohtaisesti* siten, että 24 tunnin työvuoroja on yksi ja sitä seuraa kolme vapaata vuorokautta, näyttäisi mahdollistavan myös muut kuin luvassa mainitut lähtökohtaiset työaikajärjestelyt. Viimeksi mainittu lupaehto ei ole myöskään täsmällinen, mikä vaikeuttaa sen noudattamista ja erityisesti noudattamisen valvontaa.

Lisäksi lupaan on liitetty sovellettavan virkaehtosopimuksen mukaisten lepoaikojen noudattaminen, mutta niiden pituutta ei ole kuitenkaan nimenomaisesti mainittu lupaehdoissa. Lupaehtojen kohdassa 7 todetaan vain, että 12 tunnin työvuoron jälkeinen lepoaika voidaan toteuttaa *hakemuksen mukaisesti*. Niin sanottujen koulutusvuorojen teettämisen mahdollisuus tuodaan esille ainoastaan päätöksen perusteluissa. Tältä osin jää epäselväksi, onko lupaa edes myönnetty koulutusvuorojen teettämiseen.

Edelleen työneuvosto kiinnittää huomiota luvassa määrättyyn tehollisen työajan (aktiivityöajan) pituuteen. Lupaehtojen kohdan 2 mukaan tehollinen työaika on 24 tunnin pituisessa työvuorossa 12 tuntia ja kohdan 3 mukaan 12 tunnin pituisessa työvuorossa vain kaksi tuntia vähemmän (10 tuntia).

Työneuvoston näkemyksen mukaan tehollisen työajan pituuden on aina perustuttava työsuojelullisiin näkökohtiin ja se on arvioitava työvuorokohtaisesti. Arviointi tulee myös kirjata lupapäätökseen (hallintolain 45 §:n 1 mom.).

Luvan ehdoissa olisi myös selkeästi tuotava esille se, että lupa ei oikeuta työnantajaa poikkeamaan työ- tai virkaehtosopimuslakien nojalla noudatettavien työ- ja virkaehtosopimusten määräyksistä, ellei mainituissa sopimuksissa sitä mahdollisteta.

Edellä esitetyillä perusteilla työneuvosto kumoo aluehallintoviraston tekemän päätöksen ja palauttaa työnantajan poikkeuslupahakemuksen aluehallintovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Sovelletut lainkohdat

Työaikalain (872/2019) 39 §:n 1 mom.

Hallintolain (434/2003) 9 § ja 45 §:n 1 mom.

Päätös on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Ahtelan sekä jäsenten Hjelt, Ilveskivi, Nyssölä ja Rautio mielipiteeseen.