Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain 10 c §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annettua lakia muutettavaksi siten, että työsuojelupiirin työsuojelulautakunnan poikkeuslupajaoston puheenjohtaja voisi yksin myöntää poikkeusluvan työaikalainsäädännössä tarkoitettuihin lisäylitöihin, jos lupaa hakenut työnantaja ja työntekijöiden edustaja ovat yksimielisiä luvan tarpeellisuudesta.

Muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (608/46) sekä työsuojeluneuvottelukunnasta, työsuojelulautakunnista ja työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostoista annetun asetuksen (692/72) muutoksilla (26 ja 484/79) siirrettiin työsuojelun poikkeuslupien käsittely vuoden 1979 kesäkuun alusta työneuvostolta työsuojelupiirien työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostoille. Yhtenä keskeisenä perusteena muutokselle oli työneuvoston resurssien vähäisyydestä johtunut hakemusten ruuhkautuminen, joka oli johtanut asioiden liian kaavamaiseen käsittelyyn. Tästä oli lisäksi aiheutunut työneuvoston ensisijaisen tehtävän, työsuojelulakeja koskevien ratkaisuja lausuntoasioiden käsittelyn, hidastuminen.

Poikkeuslupajaostojen toiminnassa on nyt havaittavissa samoja piirteitä kuin aikaisemmin työneuvostossa. Hakemusten määrä on niin suuri, että erityisesti kolmessa suurimmassa työsuojelupiirissä eli Uudenmaan, Hämeen sekä Turun ja Porin työsuojelupiirissä niiden valmistelu vaatii runsaasti voimavaroja. Tästä huolimatta työpaikkojen erityispiirteitä ei voida valmistelussa riittävästi ottaa huomioon.

Hakemuksista valtaosa koskee työaikalain (604/46) mukaista lupaa laissa sallittujen vuotuisten ylityömäärien ylittämiseen. Työnantajan on liitettävä hakemukseensa työntekijöiden edustajan lausunto, jonka yleensä antaa joko työsuojeluvaltuutettu tai luottamusmies. Nämä lausunnot ovat pääsääntöisesti puoltavia. Tällöin työpaikalla vallitsee yksimielisyys lisäylityön tarpeesta. Valtaosassa hakemuksia poikkeuslupajaosto toimii vain tämän työpaikkatason yhteisymmärryksen hyväksyjänä.

Poikkeuslupahakemuksiin annetaan lähes aina myönteinen päätös. Hakemuksista hylätään vuosittain vain pari prosenttia. Poikkeuslupajaostot ovat tosin suhtautuneet kriittisesti vuosittain toistuviin hakemuksiin. Työnantajaa on usein poikkeusluvassa kehotettu vähentämään lisäylityön tarvetta esimerkiksi koulutuksella tai työjärjestelyillä. Näissä tapauksissa lupa myönnetään vain osalle suurimmasta mahdollisesta tuntimäärästä.

Esityksessä lupamenettelyä on pyritty keventämään hallinnollisesti mahdollisimman paljon. Tässä tarkoituksessa selvät, yksimieliset

hakemukset ehdotetaan ratkaistavaksi puheenjohtajan päätöksellä. Periaatteellisesti merkittävät ja erimieliset hakemukset tulisivat edelleen koko poikkeuslupajaoston käsittelyyn.

Työsuojeluhallinnosta annetun lain (574/72) ja työsuojeluneuvottelukunnasta, työsuojelulautakunnista ja työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostoista annetun asetuksen mukaan jokaisen työsuojelupiirin yhteydessä toimii työsuojelulautakunta, joka on alueellinen neuvotteluelin viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen sekä työpaikkojen välillä. Työsuojelupiirin päällikkö on lautakunnan puheenjohtaja ja lautakunnassa on enintään yksitoista jäsentä, jotka työministeriö määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Poikkeuslupajaosto toimii lautakunnan yhteydessä ja on kolmijäseninen. Sen puheenjohtaja on työsuojelulautakunnan puheenjohtaja ja muina jäseninä ovat yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen, jotka työministeriö määrää lautakunnan toimikaudeksi. Kummallekin jäsenelle määrätään myös kaksi henkilökohtaista varajäsentä lautakunnan jäsenistä. Poikkeuslupajaoston kansliana on työsuojelupiirin työsuojelutoimisto, joka huolehtii hakemusten kirjaamisesta, esittelylistojen ja päätösten tekemisestä sekä postittamisesta ja kaikesta muusta jaoston toimintaan liittyvästä toimistotyöstä. Poikkeuslupajaoston sihteerinä ja esittelijöinä toimivat jaoston tehtävään ottamat työsuojelupiirin virkamiehet.

Työsuojeluhallinnon piirijako noudattaa läänijakoa, minkä lisäksi on kolme metsä- ja maatalouden työsuojelupiiriä, joilla on omat työsuojelulautakuntansa. Näin ollen maassa toimii yhteensä 14 poikkeuslupajaostoa.

Poikkeuslupahakemukseen annetusta päätöksestä voi valittaa hakija, asianomainen työnantaja, asianomainen työsuojeluvaltuutettu tai pääluottamusmies taikka kyseisen ammattiryhmän luottamusmies. Valitus on tehtävä kirjallisena ja valitusaika on 30 päivää, mutta valitusta ei jätetä tutkimatta pelkästään sillä perusteella, että sitä ei voida todeta ajoissa tehdyksi. Valitusviranomaisena on työneuvosto. Jaoston jäsen, joka ei ole yhtynyt tehtyyn päätökseen, voi alistaa sen työneuvoston tarkastettavaksi. Poikkeuslupajaosto voi peruuttaa myönnetyn poikkeusluvan, mikäli päätös on perustunut virheellisiin tietoihin taikka olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Työaikalainsäädännössä on useita säännöksiä, joiden perusteella voidaan myöntää poikkeuksia lain säännöksistä. Poikkeuslupia myöntävä viranomainen on pääsääntöisesti työsuojelupiirin työsuojelulautakunnan poikkeuslupajaosto. Lisäylitöitä koskevien hakemusten käsittely ja ratkaisu on poikkeuslupajaoston keskeisin ja tärkein tehtävä.

Työaikalainsäädäntö ei aseta erityisiä edellytyksiä ylityön teettämiselle, mutta työntekijän on joka kerta annettava suostumuksensa ylityöhön. Määrällisesti ylityön teettämistä rajoitetaan kalenterivuoden ja kahden, kolmen tai neljän viikon jaksoissa. Työaikalain 5 §:n mukaisessa työssä saadaan vuorokautista ylityötä teettää enintään 20 tuntia kahdessa viikossa ja 200 tuntia vuodessa. Viikoittaisen ylityön osalta vastaavat määrät ovat 16 tuntia ja 120 tuntia. Periodityössä eli työaikalain 6 §:n mukaisessa työssä enimmäismäärät ovat 36 tuntia kolmessa viikossa ja 24 tuntia kahdessa viikossa sekä 320 tuntia kalenterivuodessa. Kauppaliikkeiden ja toimistojen työaikalain (400/78) piirissä vuotuiset ylityömäärät ovat samat, mutta neljän viikon aikana vuorokautista ylityötä saadaan teettää 40 tuntia ja viikoittaista 32 tuntia. Periodityössä määrä kolmessa viikossa on 30 tuntia.

Työaikalain 11 §:n 4 momentin ja kauppaliikkeiden ja toimistojen työaikalain 6 §:n 6 momentin perusteella poikkeuslupajaosto voi myöntää lisäylityötunteja vuotuisiin ylityön enimmäismääriin enintään puolet niiden määrästä. Asiallisena edellytyksenä luvan myöntämiselle ovat erityiset syyt. Vastaava säännös on myös maatalouden työaikalain (407/89) 12 §:n 3 momentissa.

Työsuojelupiirien työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostojen tehtävänä on käsitellä työaikalain, kauppaliikkeiden ja toimistojen työaikalain sekä eräiden muiden lakien perusteella tehtyjä poikkeuslupahakemuksia. Hakemusten vuotuinen kokonaismäärä on vaihdellut ollen alimmillaan vuonna 1983 noin 2 500 hakemusta, joista noin 1 500 oli lisäylitöitä koskevia, ja ylimmillään vuonna 1987 lähes 4 600 hakemusta, joista noin 3 800 oli lisäylitöitä koskevia. Selvästi suurin osa hakemuksista on siis koskenut lisäylitöitä. Niiden osuus oli 1980-luvun alkuvuosina noin 60 prosenttia ja vuosikymmenen loppupuolella jo noin 80 prosenttia kaikista poikkeuslupahakemuksista.

Hakemukset ovat yleensä olleet yksimielisiä, eli työsuojeluvaltuutettu, luottamusmies tai muu työntekijöiden edustaja on puoltanut hakemusta. Kielteinen työntekijäpuolen lausunto

on ollut vain muutamassa prosentissa hakemuksista. Suurin osa tehdyistä hakemuksista on hyväksytty. Kokonaan hylättyjen hakemusten määrä on jäänyt yleensä alle kahden prosentin. Sen sijaan vain osittain hyväksyttyjen hakemusten määrä on suurempi eli noin 15—20 prosenttia kaikista hakemuksista.

Tavallisimpia syitä hakemuksen hylkäämiseen on ollut, että lisäylityötä koskeva hakemus on tehty joko liian aikaisin tai liian myöhään. Vakiintuneen käytännön mukaan on katsottu, että hakemus on tehty liian aikaisin, jos lain sallimasta ylityömäärästä ei ole vielä tehty kahta kolmasosaa. Samoin on katsottu, että hakemus on tehty liian myöhään, jos lain sallima ylityömäärä on jo ylitetty 15 prosentilla. Muutoin hylkäämisen syynä on ollut se, ettei työnantaja ole esittänyt riittäviä perusteita ylityötarpeelle.

Poikkeuslupajaostojen päätökset ovat olleet useimmiten yksimielisiä. Vain hyvin harvoissa tapauksissa jaoston jäsen on katsonut tarpeelliseksi päätöksen alistamisen työneuvostolle. Esimerkiksi vuonna 1988 alistettiin työneuvostoon vain 11 lisäylityötä koskevaa poikkeuslupajaoston päätöstä.

Alueellisesti poikkeuslupa-asiat keskittyvät Etelä-Suomeen. Kaikista poikkeuslupa-asioita koskevista päätöksistä annettiin esimerkiksi vuonna 1988 Uudenmaan työsuojelupiirissä noin 40 prosenttia, Hämeen työsuojelupiirissä noin 20 prosenttia ja Turun- ja Porin työsuojelupiirissä noin 13 prosenttia. Muiden työsuojelupiirien osuudet vaihtelevat puolesta prosentista kuuteen prosenttiin. Lisäylitöiden osalta jakauma on samankaltainen.

Toimialoittain jaettuna suurin poikkeuslupien hakija viime vuosina on ollut teollisuus noin kahden kolmasosan osuudella kaikista hakemuksista. Teollisuudessa suurin lupien tarvitsija on ollut metalliteollisuus.

Hakemuksen tekijöiden avuksi ovat muutamat työsuojelupiirit laatineet omat kirjalliset ohjeensa lisäylityön poikkeuslupahakemuksesta. Mitään yhtenäisiä, valtakunnallisia ohjeita ei ole. Kun kaikki poikkeusluvat aikaisemmin vuoteen 1979 saakka käsiteltiin työneuvostossa, oli käytössä työneuvoston laatima ohje poikkeuslupien hakijoille. Poikkeuslupajaostojen ratkaisuissa noudattamiin periaatteisiin on lainsäädännön ohella vaikuttanut myös muutoksenhakuelimenä olevan työneuvoston ratkaisukäytäntö.

Poikkeuslupa-asioiden käsittely hajautettiin vuonna 1979 työneuvostosta työsuojelupiirien työsuojelulautakuntien poikkeuslupajaostoihin. Tällä tavalla menettely saatiin yhdenmukaiseksi muissa hallintoviranomaisissa tapahtuvien hakemusasioiden käsittelyn kanssa. Tärkeänä syynä muutokselle oli myös se, että asiamäärän kasvun takia poikkeuslupahakemusten käsittely työneuvostossa oli muodostunut liian kaavamaiseksi. Hajautetussa järjestelmässä arvioitiin hakemusten tulevan käsitellyiksi perusteellisemmin. Tavoitteena oli myös paikallistuntemuksen ja paikallisten olosuhteiden aikaisempaa suurempi huomioon ottaminen.

Poikkeuslupa-asioiden käsittelyn uudelleen organisoinnin jälkeen lupahakemusten määrä on 1980-luvulla edelleen kasvanut huomattavasti. Tällöin hakemusten käsittelyyn tarvittava valmistelu- ja toimistotöiden määrä työsuojelupiireissä on myös kasvanut vastaavasti. Koska suurin osa hakemuksista on ollut yksimielisiä, ne on poikkeuslupajaostoissa myös useimmiten hyväksytty yksimielisesti eikä niiden tarvetta ole erikseen harkittu. Käsittely on kasvaneen työmäärän vuoksi muuttunut ainakin osittain kaavamaiseksi.

Jotta yksimieliset hakemukset voitaisiin käsitellä nopeasti, ehdotetaan työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain 10 c §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti näiden hakemusten siirtämiseksi poikkeuslupajaoston puheenjohtajan yksin ratkaistaviksi. Näitä ratkaisuja ei vahvistettaisi poikkeuslupajaostossa. Jos puheenjohtaja kuitenkin katsoisi jonkin erityisen asian vaativan koko jaoston käsittelyä tai asia on periaatteellisesti tärkeä, voisi hän siirtää asian jaoston käsiteltäväksi. Puheenjohtajan yksin ratkaisemista asioista olisi valitusmahdollisuus työneuvostoon, sen sijaan alistusmahdollisuutta ei olisi.

2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Työministeriö asetti 21 päivänä syyskuuta 1989 toimikunnan, jonka tehtävänä oli 31 päivään toukokuuta 1990 mennessä valmistella lisäylitöitä koskevien poikkeuslupien käsittelymenettelyn muuttamista. Toimikunnassa olivat edustettuina työministeriö, Suomen Työnantajain Keskusliitto STK r.y., Liiketyönantajain Keskusliitto LTK r.y., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y., Toimihenkilö- ja

Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK r.y. ja työsuojeluhallitus. Hallituksen esitys perustuu toimikunnan tekemiin ehdotuksiin (komiteanmietintö 1990:27).

3. Esityksen organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä on pyritty keventämään lupahallintoa. Koska osa lisäylityökysymyksistä edelleen tulisi poikkeuslupajaostojen käsittelyyn, ei nykyistä organisaatiota voida kuitenkaan purkaa. Tämän vuoksi muutoksella ei olisi organisatorisia vaikutuksia.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä julkistaloudellisia vaikutuksia.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain 10 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista 2 päivänä elokuuta 1946 annetun lain (608/46) 10 c §:ään, sellaisena kuin se on 12 päivänä tammikuuta 1979 annetussa laissa (26/79), uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

10 c §

— — — — — — — — — — — — — — —

Puheenjohtaja voi yksin ratkaista työaikalain 11 §:n 4 momentin, kauppaliikkeiden ja toimistojen työaikalain (400/78) 6 §:n 6 momentin ja maatalouden työaikalain (407/89) 12 §:n 3 momentin mukaiset lisäylityötä koskevat hakemukset, jos lupaa hakenut työnantaja ja työntekijöiden edustaja ovat yksimielisiä luvan tarpeellisuudesta. Puheenjohtajan tällaisessa asiassa antamaa päätöstä ei tarvitse vahvistaa poikkeuslupajaostossa.

— — — — — — — — — — — — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1990

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Matti Puhakka*