

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työaikalain 2 ja 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työaikalain soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että perhepäivähoitajien työ tulisi lain soveltamisalan piiriin. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työaikalain soveltamisalarajaus, jonka perusteella lasten päivähoidosta annetussa laissa tarkoitettu perhepäivähoito on suljettu työaikalain soveltamisen ulkopuolel-

le. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi työaikalain säännöstä jaksotyöajasta siten, että myös lasten päivähoidosta annetussa laissa tarkoitettussa perhepäivähoidossa voitaisiin käyttää jaksotyöaikaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syyskuun 2010.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kunnalliset perhepäivähoitajat ovat työsuhteessa kuntaan ja heihin sovelletaan työsuhteen perusteella työsopimuslakia (55/2001) ja siihen perustuvaa muuta työläinsäädäntöä lukuun ottamatta työaikalakia (605/1996). 1970-luvulta lähtien kunnallisten perhepäivähoitajien työajoista on sovittu kunnallisella työ- ja virkaehtosopimuksella.

Työaikalain soveltamisalapoikkeuksia koskevan 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta työhön, jota työntekijä tekee kotonaan tai muutoin sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä. Pykälän 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta myöskään lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973), jäljempänä *päivähoitolaki*, tarkoitettuun perhepäivähoitoon.

Perhepäivähoitajien työ on ollut aina työaikalain soveltamisalan ulkopuolella. Vuoden 1946 työaikalain (604/1946) soveltamisalan ulkopuolelle kuului 1 luvun 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan työ, jota työntekijä teki

kotonaan ja 5 kohdan mukaan kotitaloustyö. Siten kotona työskentelevät perhepäivähoitajat jäivät työaikasääntelyn ulkopuolelle edellä mainitun 2 kohdan perusteella ja 5 kohdan perusteella ne perhepäivähoitajat, jotka tekivät työtä hoidettavien lasten kotona. Vuoden 1989 alusta lukien kotitaloustyön käsitteen piiriin kuuluva kuntien palveluksessa olevien kodinhoitajien ja kotiavustajien työ saatettiin työaikalain soveltamisalan piiriin, mutta perhepäivähoitajien työ jäi edelleen lakiperusteisen työaikasuojelun ulkopuolelle. Voimassa olevaa työaikalakia säädettäessä perhepäivähoitajien jättämistä työaikasääntelyn ulkopuolelle perusteltiin tuolloin voimassa olleella sääntelyllä sekä sillä, että kaikkia perhepäivähoidon eri muotoja haluttiin työaikasuojelun näkökulmasta käsitellä samalla tavoin.

Perhepäivähoitoa voidaan järjestää yksityiskodissa tai muussa kodinomaisessa hoitopaikassa, joita kutsutaan perhepäiväkodeiksi. Perinteisen perhepäivähoitajan kotona tai lapsen kotona tapahtuvan perhepäivähoidon lisäksi on 1980-luvulla kehittynyt niin sanottu kolmiperhepäivähoito, jossa hoidetaan useamman perheen lapsia vuoroviikoin tai muutoin sovitulla tavalla eri lasten kodeissa.

1990-luvulla otettiin käyttöön ryhmäperhepäivähoito, jossa kaksi tai kolme perhepäivähoitajaa hoitaa lapsiryhmiä valtaosin kunnan osoittamassa tilassa. Hoitajien ryhmäperhepäiväkodissa tekemä työ on rinnastettu pienissä päiväkodeissa tehtävään työhön, johon työneuvoston vuonna 1990 antaman päätöksen (16/90; n:o 1261) mukaisesti sovelletaan työaikalakia. Perhepäivähoidon toimintamuotona pidetään myös sellaista toimintaa, jossa yhden perhepäivähoitajan kotona työskentelee toinenkin perhepäivähoitaja.

1.2 Kunnallisen työ- ja virkaehtosopimuksen määräykset omassa kodissaan työskentelevien perhepäivähoitajien työajoista

Kunnallisten perhepäivähoitajien tekemän työn työaikasääntely perustuu Kunnalliseen yleiseen työ- ja virkaehtosopimukseen, jäljempänä *KVTES*, ja sen liitteen 12 (omassa kodissa työskentelevät perhepäivähoitajat) määräyksiin. Liitteen 12 määräykset eivät koske ryhmäperhepäivähoitajien tekemää työtä. Omassa kodissaan työskentelevään perhepäivähoitajaan sovelletaan liitteen 12 määräyksiä silloinkin, kun hänen kodissaan työskentelee toinen perhepäivähoitaja. Myös Ahvenanmaalla sovelletaan liitteen 12 työaikamääräyksiä omassa kodissa työskenteleviin perhepäivähoitajiin.

Perhepäivähoitajien työajaksi luetaan lasten hoitoajan lisäksi työnantajan määräämien muiden työtehtävien suorittaminen, kuten osallistuminen työkokoukseen tai varhaiskasvatussuunnitelman laatimiseen. Mikäli tällainen työtehtävä suoritetaan kotona, tulee työhön käytetty aika ja tehdyn työn määrä selvittää luotettavasti.

Perhepäivähoitajan säännöllinen työaika on enintään 43 tuntia 15 minuuttia viikossa tai keskimäärin mainittu viikkotyöaika enintään neljän viikon työaikajaksossa. Kahden ja enintään neljän viikon työaikajaksoa käytettäessä perhepäivähoitajille pyritään laatimaan etukäteen suunnitelma hoitajan työpäivistä ja työajoista, mikäli lasten hoitotarpeet ovat tiedossa. Valtaosalla perhepäivähoitajista säännöllinen työaika määräytyy keskimääräisenä. Vuonna 2006 noin 68 prosenttia perhepäivä-

hoitajista oli työaikajärjestelmässä, jossa noudatetaan kahden viikon tasoittumisjaksoa.

Perhepäivähoitajan vuorokautista säännöllistä työaika ei ole määrätty työehtosopimuksessa. Työehtosopimusmääräyksen mukaan hoitajan työaika alkaa, kun ensimmäinen lapsi tulee hoitoon ja päättyy, kun viimeinen lapsi lähtee hoidosta. Hoitajan toteutunut työaika voi siten vaihdella päivittäin.

KVTES:n liitteen 12 soveltamisohjeen mukaan hoitaja sitoutuu tekemään tarvittaessa säännöllisestikin ylityötä, mikä on syytä selvittää hoitajalle jo työ sopimusta tehtäessä ja todeta työ sopimuksessa.

KVTES:n liitteen 12 viikoittaista vapaata koskevan määräyksen mukaan hoitajan työ pyritään järjestämään viisipäiväisiksi työviikoiksi, mikäli tämä on mahdollista perhepäivähoidon toiminnan ja lasten hoidon tarpeen kannalta. Liitteen 12 mukaan työaika pyritään järjestämään niin, että perhepäivähoitaja saa kerran viikossa vähintään 35 tuntia kestävän keskeytymättömän vapaa-ajan, joka on mikäli mahdollista sijoitettava sunnuntain yhteyteen. Viikoittainen vapaa-aika voidaan järjestää keskimäärin 35 tunniksi 14 vuorokauden ajanjakson aikana. Vapaa-ajan tulee olla kuitenkin vähintään 24 tuntia viikossa. Työvuorot suunnitellaan siten, että työntekijälle pyritään antamaan kaksi peräkkäistä vapaapäivää viikon aikana. Jos hoitaja joutuu lasten hoidon takia työskentelemään viikoittaisen vapaan aikana, hänelle ei makseta tästä eri korvausta mahdollisia työaikakorvauksia lukuun ottamatta. Määräyksiä varallaolosta ei ole.

Perhepäivähoitaja voi tehdä yötyötä joko niin, että hän tekee vain yötyötä tai siten, että hän hoitaa lapsia sekä päivisin että satunnaisesti tai säännöllisesti myös öisin. Pelkkää yötyötä tekeviä perhepäivähoitajia on joillakin teollisuuspaikkakunnilla. Vajaa 10 prosenttia perhepäivähoitajista tekee päivätyön lisäksi tai yksinomaan yötyötä. Yötyön teettämistarve riippuu paitsi alueen elinkeinorakenteesta myös kunnan päivähoitopoliittisista valinnoista. Suuremmissa kaupungeissa yöhoitoa tarvitsevat lapset sijoitetaan ympäri vuorokauden toimiviin päiväkoteihin. Maaseudulla lapsen ympärivuorokautiseen tai epäsäännölliseen hoidon tarpeeseen näy-

tään vastattavan perhepäivähoidon hoitomuodoilla.

1.3 EU:n lainsäädäntö ja perhepäivähoidon työaikasääntely Ruotsissa

Työaikadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/88/EY, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista, jäljempänä *työaikadirektiivi*, vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten. Uudistettu työaikadirektiivi annettiin 4 päivänä marraskuuta 2003 ja sillä täydennettiin neuvoston direktiivin 104/93/EY sääntelyä. Direktiivillä pyritään suojaamaan työntekijät heidän terveyteensä ja turvallisuuteensa kohdistuvilta haitoilta, joita aiheuttavat kohtuuttoman pitkä työaika, riittämätön lepo tai epäsäännölliset työjärjestelyt.

Työaikadirektiivin soveltamisala määräytyy neuvoston direktiivin 89/391/ETY, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä, jäljempänä *työsuojelun puitedirektiivi*, soveltamisalasäännöksen mukaan. Työaikadirektiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan sitä sovelletaan kaikkeen työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin 14, 17, 18 ja 19 artiklan soveltamista. Työsuojelun puitedirektiivin 2 artiklassa määrätään soveltamisalasta. Artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin ja vapaaajan toimintaan. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät artiklan 2 kohdan mukaan lähinnä erityiset julkiset tehtävät, kuten asevoimat, poliisitoimi sekä tietyt väestönsuojelun erityistoimet.

Työaikadirektiivissä säädetään vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisesta lepoajasta jokaista 24 tunnin jaksoa kohden (vuorokausilepo), tauoista, vähintään yhden päivän lepoajasta jokaisena seitsemän päivän jaksossa (viikoittainen vapaa-aika), enintään 48 tunnin keskimääräisestä työajasta jokaisena seitsemän

päivän jaksossa ylityötunnit mukaan luettuna, vähintään neljän viikon palkallisesta vuosilomasta sekä enintään kahdeksan tunnin keskimääräisestä yötyön kestosta 24 tunnin jakson aikana.

Työaikadirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa voidaan direktiivin tietyistä säännöksistä poiketa työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla. Poikkeuksista voidaan sopia 17 artiklan 1 kohdan mukaan erityisesti töissä, joissa työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai joissa työntekijät voivat itse päättää siitä. Tällöin on otettava kuitenkin huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa noudatettavat yleiset periaatteet. Lisäksi poikkeuksia voidaan tehdä, kun kyse on sellaisesta turvallisuus- ja valvontatoiminnasta, jonka tarkoituksena on suojella omaisuutta tai henkilöitä taikka kun on kyse toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa. Tällaisia ovat esimerkiksi sairaalapalvelut. Työaikadirektiivin 17 artiklan 3 kohdassa on lueteltu töitä ja toimintoja, joissa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa ja joiden osalta voidaan direktiivissä tarkemmin todetuista tavoista poiketa direktiivin säännöksistä työajan enimmäispituutta lukuun ottamatta. Tämä poikkeus voisi tulla sovellettavaksi lähinnä ympärivuorokautisiin päiväkoteihin ja ryhmäperhepäiväkoteihin.

Työaikadirektiivin 18 artiklassa säädetään työehtosopimuksin poikkeamisesta. Jäsenvaltiot voivat poiketa työaikadirektiivin 3 (päivittäinen lepoaika), 4 (tautot), 5 (viikoittainen lepoaika), 8 (yötyön kesto) ja 16 (vertailujaksot) artikloista työehtosopimuksilla, työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla, alemmantasoisilla työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla näiden osapuolten asettamien sääntöjen mukaisesti. Edellä mainituista asioista tehtävät poikkeukset voidaan sallia kansallisessa lainsäädännössä ja asettaa puitteet toisinsopimiselle. Poikkeukset ovat sallittuja edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavaan korvaavat lepoajat tai poikkeustapauksissa, jolloin ei ole objektiivisista syistä mahdollista antaa tällaisia jaksosia, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

Perhepäivähoitajien työaika sääntely Ruotsissa

Ruotsissa kunnallisiin perhepäivähoitajiin sovelletaan työaikalain (Arbetsstidslag 1982:673) säännöksiä. Vuoden 2000 loppuun asti kunnallisia perhepäivähoitajia koski erillinen perhepäivähoitajien työehtosopimus. Nykyisin on voimassa vain yleinen kunnallinen sopimus, jossa ei ole erillisiä perhepäivähoitajia koskevia määräyksiä.

Perhepäivähoitajien työaika on 40 tuntia viikossa. Vanha sopimus perustui lasten lukumäärään ja toteutuneiden hoitotuntien määrään, mikä käytännössä tarkoitti pitkiä työpäiviä. Ruotsissa kunnat voivat edelleen tehdä paikallisia sopimuksia, mutta sopimuksissa työaika on 40 tuntia viikossa. Sopimuksissa on sovittu työajan sijoittelusta muun muassa siten, että perhepäivähoitajat hoitavat osan työajasta toisten perhepäivähoitajien lapsia (perhepäivähoitajaryhmät). Nykyisin Ruotsissa on noin 6 000 perhepäivähoitajaa, kun 1990-luvun loppupuolella heitä oli noin 30 000. Säännehtynyt 40 tunnin viikkotyöaikaan siirtymisen ohella perhepäivähoitajien vähentymiseen on vaikuttanut hallituksen päivähoito- ja esikoulujärjestelmän uudistuspolitiikka.

1.4 Nykytilan arviointi

Perhepäivähoitajien työaikasuojaus määrytyy perhepäivähoidon toimintamuodon mukaan. Kunnan osoittamissa tiloissa työskenteleviin ryhmäperhepäivähoitajiin sovelletaan työaikalakia. Tämä tulkinta perustuu työneuvoston vuonna 1990 antamaan ratkaisuun. Sen sijaan tulkinnanvaraista on, tuleeko työaikalaki sovellettavaksi myös sellaiseen perhepäivähoitoon, jossa hoitaja työskentelee toisen perhepäivähoitajan kotona joko kokoaikaisesti tai siten, että työskenteleypaikka on esimerkiksi vuoroviikoin eri hoitajien kodeissa. Yksinomaan omassa kodissa tapahtuva kunnallinen perhepäivähoito jää työaikalain nimenomaisen säännöksen perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle ja siten siihen sovelletaan ainoastaan työehtosopimuksen määräyksiä.

Perhepäivähoidon toteuttamistavat ovat monipuolistuneet viime vuosien aikana. Lapsia hoidetaan paitsi hoitajan kotona myös vuorotellen eri hoitajien kotona, hoidon piiriin kuuluvien eri perheiden lasten kotona taikka kunnan järjestämissä tiloissa eli ryhmäperhepäiväkodeissa. Voimassa olevan työaikalain mukaan hoitotyöhön sovellettavat työaikanormit vaihtelevat sen mukaan missä lapsia kulloinkin hoidetaan. Tilannetta ei voida pitää perusteltuna muun muassa työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Voimassa olevan työaikalain ratkaisua perhepäivähoidon jättämisestä lain ulkopuolelle perusteltiin perhepäivähoidon yhdenmukaisella kohtelulla. Perhepäivähoidon toimintamuotojen kehittymisen myötä perhepäivähoitajien työaikasuojaus yhdenmukaisuutta ja riittävyttä on arvioitava uudelleen.

Työ- ja elinkeinoministeriössä tehtiin vuonna 2008 erillinen selvitys perhepäivähoitajien työaikasuojaus tasosta ja erityisesti sen yhteisöoikeudenmukaisuudesta. Tarkastelun perusteella työaikadirektiivin täytäntöönpanosta vastuullinen työ- ja elinkeinoministeriö sekä työsuojelun puitedirektiivistä vastaava sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö katsoivat elokuussa 2008, että perhepäivähoitajien työ kuuluu työaikadirektiivin soveltamisalaan.

Työaikadirektiivin vaatimukset voidaan kansallisesti toteuttaa lainsäädännöllä ja/tai työehtosopimuksin. Jos työaikasuojaus perustuu yksinomaan työehtosopimukseen, sen on täytettävä työaikadirektiivin vaatimukset.

KVTES:n perhepäivähoitajien säännöllistä työaika koskevat määräykset eivät ole ristiriidassa työaikadirektiivin enimmäistyöaika koskevien määräysten kanssa. Sen sijaan muun muassa vuorokautista ja viikoittaista lepoaika ja yötyötä koskevat määräykset eivät kaikin osin täytä direktiivin vaatimuksia.

Kotona työskentelevien perhepäivähoitajien määrä on vähentynyt tasaisesti viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Vuoden 1989 lopussa heitä oli noin 26 700, vuoden 1999 lopussa noin 13 800 ja vuonna 2008 enää vajaa 7 500. Oletettavaa on, että kotona työskentelevien perhepäivähoitajien määrä laskee myös tulevaisuudessa. Alalle hakeutuvat hoitajat eivät riitä korvaamaan eläkkeelle jääviä perhepäivähoitajia.

2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on parantaa perhepäivähoitajien työaika-suojelua ja edistää heidän yhdenvertaista kohteluaan niin ammattiryhmän sisällä kuin yleisesti työmarkkinoilla. Lisäksi tavoitteena on varmistaa työaika-direktiivin vaatimusten toteutuminen kaikessa työsuhteisessa lastenhoitotyössä. Ehdotus toteuttaa osaltaan hallitusohjelmassa sovittua siitä, että perhepäivähoidon toimintaedellytyksiä parannetaan.

Asetettuun tavoitteeseen voidaan päästä joko säätämällä oma työaikalakinsa lasten hoitotyöstä, saattamalla perhepäivähoitotyö työaikalain soveltamisalan piiriin taikka saattamalla työehtosopimusmääräykset direktiivin asettamien vaatimusten mukaisiksi. Viime kädessä jäsenvaltio vastaa siitä, että työaika-suojelu työaika-direktiivin soveltamisalaaan kuuluvissa töissä on direktiivin mukainen.

Perhepäivähoidon saattaminen työaikalain soveltamispiiriin täyttää työaika-direktiivissä asetetut vaatimukset. Tätä toteuttamisvaihtoehtoa puoltaa muun muassa se, että työaikalaisissa on pakottavien säännösten ohella runsaasti säännöksiä, joista työmarkkinaosa-puolet voivat keskinäisin työehtosopimuksin poiketa. Näin ollen perhepäivähoitotyön työaika-järjestelyihin liittyvät erityispiirteet voidaan edelleen ottaa huomioon työmarkkina-osa-puolten sopimusratkaisuissa.

Koska perhepäivähoitajien työaika-suojelun toteuttaminen yksinomaan työehtosopimusten määräyksillä ei ole riittävästi turvannut perhepäivähoitajille työaika-direktiivin edellyttämää työaika-suojelua, esityksessä ehdotetaan työaikalain 2 §:n 1 momentin 5 kohta kumottavaksi. Siten perhepäivähoitajien työ saatettaisiin työaikalain soveltamisalaaan kuuluvaksi.

Ehdotuksella ei puututtaisi työaikalain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan kotona tehtävän työn soveltamisalarajoitukseen. Tätä säännöstä tulkittaisiin Korkeimman oikeuden tuomioissa KKO 2002:36 linjatulla tavalla. Korkeimman oikeuden tuomion mukaan työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle jää ainoastaan sellainen työ, jossa työnantajan asiana ei ole valvoa työntekijän työajan järjestelyitä. Ottaen huomioon perhepäivähoita-

jien työaikojen määräytymisen ja niiden seurannan kunnallisen perhepäivähoitajan työ ei ole työaikalain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää työtä.

Työaikalain mukaan valtakunnallisella työ- ja virkaehtosopimuksella voitaisiin sopia laista poiketen muun muassa työaikaan luetavasta ajasta, varallaoloajasta, lisä- ja ylityöstä maksettavasta korvauksesta sekä lisä- ja ylityökorvauksen antamisesta vapaa-aikana sekä keskimääräisessä työajassa maksettavista korvauksista, kun työ-sopimus päättyy kesken tasoittumisjakson. Lisäksi toisinsopiminen on työ- ja virkaehtosopimuksin sallittu yötyön tekemisestä muissa kuin laissa säädetyissä töissä, yövuoroista jaksotyössä, päivittäisistä lepoajoista, vuorokausilevosta, viikoittaisesta vapaa-ajasta ja siitä poikkeamisesta, sunnuntaityöstä ja siitä maksettavasta korotetusta palkasta, työajan tasoittumisjärjestelmästä ja työvuoroluetteloista.

Jotta perhepäivähoitajien työssä voitaisiin käyttää myös jaksotyötä, työaikalain 7 §:n säännöstä jaksotyöajasta ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentin 7 kohta lisättäisiin kotitaloustyön rinnalle päivähoitolaissa tarkoitettu perhepäivähoito. Siten perhepäivähoitajien työ voitaisiin järjestää tehtäväksi jaksotyönä suoraan lain nojalla. Jaksotyön käyttömahdollisuus antaisi perhepäivähoitajien työaika-järjestelyihin tarvittavaa joustoa vuorokautisen työajan järjestyksessä. Säännöksen perusteella perhepäivähoitajien säännöllinen työaika voisi kolmen viikon pituisena ajanjaksona olla enintään 120 tuntia tai kahden viikon pituisena ajanjaksona enintään 80 tuntia.

Perhepäivähoitajan työn saattaminen työaikalain piiriin edellyttäisi voimassa olevien työehtosopimusmääräysten saattamista työaikalain pakottavien säännösten mukaisiksi. Tämä koskisi muun muassa ylityön teettämisen edellytyksiä. Kunnallinen työ- ja virkaehtosopimus on voimassa 31.12.2011 saakka.

Sopimusvapaus turvataan perustuslaissa välillisesti omaisuuden suojasta annetulla Suomen perustuslain 15 §:n säännöksellä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan on yleensä kielletty puuttumasta taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus-oikeudellisiin sopimussuhteisiin. Va-

liokunta on kuitenkin katsonut, että tavallisella lailla voidaan taannehtivasti selventää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, jos siten ei tuoda aineelliseen oikeuteen mitään olennaista uutta (PeVM 13/1986 vp ja 8/1991 vp).

Työoikeudellisessa lainsäädännössä on perinteisesti katsottu, että lakimuutokset, jotka vaikuttavat voimassa oleviin työehtosopimuksiin, on saatettava voimaan niin, että lainsäädännöllä ei puututa voimassa olevien työehtosopimusten sisältöön. Tällaista menettelyä on perusteltu perustuslain säännöksellä omaisuuden suojasta. Myös eräät Suomea sitovat Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset edellyttävät tämänkaltaista voimaan saattamista työehtosopimusten voimassaoloaikana.

Edellä todetun vuoksi siirtymäsäännöksellä ehdotetaan säädettäväksi, että työnantaja saisi työaikalaisista huolimatta soveltaa työsuhteissaan ennen lain voimaantuloa tehdyn työehtosopimuksen työaikalaisista poikkeavia määräyksiä kulumassa olevan sopimuskauden loppuun saakka sellaisenaan, ellei työehtosopimuksen mainittuja määräyksiä muutettaisi sitä ennen.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla pyritään parantamaan perhepäivähoitajien työaikasuojelua asettamalla heidät työntekijäryhmänä samaan asemaan työaikalain soveltamisalaa kuuluvien työntekijäryhmien kanssa. Lakimuutos on välttämätön työaikadirektiivin vaatimusten täyttämiseksi.

Ehdotuksella pyritään vaikuttamaan myönteisesti perhepäivähoitajan ammattiin hakeutumiseen. Perhepäivähoitajan työn houkuttelevuuden lisääminen on tärkeää työvoiman saatavuuden kannalta, sillä merkittävä osa työssä olevista perhepäivähoitajista on lähitulevaisuudessa siirtymässä eläkkeelle. Työaikasuojelun parantaminen on tärkeää myös hoitajien työssä jaksamisen kannalta. Koska perhepäivähoitajista valtaosa on naisia, kohdistuvat ehdotuksen vaikutukset nimenomaan naisten asemaan työmarkkinoilla.

Voimassa olevan työehtosopimuksen mukaan perhepäivähoitajien säännöllinen työ-

aika on 43 tuntia 15 minuuttia viikossa. Perhepäivähoitajien työn saattaminen työaikalain alaisuuteen merkitsisi säännöllisen viikkotyöajan lyhentymistä 40 tuntiin. Hoitajien säännöllinen työaika lyhenisi siten 7,5 prosentilla nykytilanteeseen verrattuna. Tästä samoin kuin kuntien mahdollisesta tarpeesta tehdä joitakin uudelleenjärjestelyjä aiheutuu kunnille jossakin määrin kustannuksia. Lakimuutos edellyttäisi perhepäivähoidon sopimuskäytäntöjen täsmentämistä lasten hoitosuunnitelmia ja perhepäivähoitajien työvuoroluetteloita laadittaessa.

Esityksestä johtuvia euromääräisiä kustannuksia kuntataloudelle yleensä ja yksittäisten kuntien taloudelle on vaikea arvioida. Tämä johtuu muun muassa siitä, että kunnat voivat käyttää useita erilaisia tapoja kompensoida hoitajien työajan lyhentymisestä aiheutuvaa työpanoksen vähentymistä. Jos puuttuva työpanos korvattaisiin kokonaan ylityöllä, siitä aiheutuisi laskennallisesti noin 14 miljoonan euron lisäkustannukset. Laskelma on laadittu käyttäen voimassa olevan työehtosopimuksen määräyksiä ylityön korvaamisesta korotettamattoman tuntipalkan mukaan. Jos taas työpanoksen vähentyminen korvattaisiin palkkaamalla työpanoksen vähentymisen seurauksena 600 uutta perhepäivähoitajaa, tästä aiheutuisi arviolta noin 19 miljoonan euron kustannukset. Kumpikaan edellä ehdotetuista vaihtoehdoista ei kuitenkaan sellaisenaan ole realistinen, vaan työpanoksen vähentymisen vaikutuksia voidaan vähentää tai joissakin tapauksissa hoitaa kokonaisuudessaan olevilla resursseilla ja erilaisilla työjärjestelyillä.

Lasten päivähoiton työnjärjestelyissä on huomioitava päivähoitolain vaatimukset hoidon laadusta. Päivähoidon tulee omalta osaltaan tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö. Lisäksi on huomioitava lasten päivähoidosta annetun asetuksen (239/1973) 6 ja 8 §:ssä säädetyt lasten ja henkilöstön mitoitusta koskevat säännökset sekä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain mukaiset kelpoisuusehdot. Lisäresursseja kuitenkin tarvi-

taan, mikäli perhepäivähoitopalvelujen tarjonta halutaan pitää nykyisellä tasolla.

Jaksotyöajan käyttö edesauttaisi yleistyä joustavampien työaikajärjestelyjen käyttöä. Työaika voitaisiin järjestää keskimääräisenä siten, että työaika tasoittuu laissa säädettyyn määrään sovitun tasoittumisjakson aikana. Tällöin tasoittumisvapaat voidaan antaa kokonaisina vapaapäivinä, jolloin perhepäivähoitajan hoidossa oleville lapsille tarjotaan hoitajan vapaapäiväksi hoitopaikka toisen perhepäivähoitajan kotoa, ryhmäperhepäiväkodista tai päiväkodista. Varahoito tulee toteuttaa suunnitellusti, jotta lasten turvalliset ja jatkuvat hoitosuhteet voidaan turvata. Koska perhepäivähoitajan vuorokautinen työaika määräytyy lasten hoitoaikojen mukaan, lasten sijoituksessa eri hoitopaikkoihin voidaan ottaa huomioon lasten hoitoaikatarpeiden vaikutukset kunkin perhepäivähoitajan työhön ja työaikoihin. Näin ollen ehdotus todennäköisesti vaikuttaisi kotona työskentelevien kunnallisten perhepäivähoitajien työn organisointitapoihin, hoitosopimusten tekemiseen, lasten hoidon jatkuvuuteen sekä mahdollisesti varahoitajien ja varahoitopaikkojen lisääntymään käyttöön.

Esityksen aiheuttamat kuntakohtaiset kustannukset poikkeaisivat eri kunnissa muun muassa lasten päivähoitotarpeiden ja omaksettujen päivähoiton toteuttamistapojen johdosta huomattavasti. Mahdollista on, että joissakin kunnissa perhepäivähoito lasten päivähoitomuotona voisi vähentyä. Ehdotus saattaa vaikuttaa sellaisten perhepäivähoitajien asemaan, jotka ovat tehneet sekä päiväettä yötyötä, sillä tällainen työskentelymalli olisi jatkossa mahdollinen ainoastaan rajoitusti. Pienissä kunnissa voi syntyä tarvetta uudelleenjärjestelyihin ympärivuorokautista hoitoa tarvitsevien lasten hoitojärjestelyissä.

Esityksestä kunnille mahdollisesti aiheutuvat kustannukset tulevat aikanaan huomioon otetuiksi valtionosuuslain (1704/2009) 58 §:n mukaisesti joka neljäs vuosi toteutuneiden kustannusten pohjalta tehtävässä kustannustensaon tarkastelussa.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelutyössä ovat olleet mukana perhepäivähoitajia edustavat työmarkkinaosapuolet Kunnallinen työmarkkinalaitos, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry.

Esityksestä on lisäksi pyydetty lausunto Suomen Kuntaliitolta, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, Ahvenanmaan maakuntaliitolta ja Ahvenanmaan kuntaliitolta.

Esityksen pohjana on ollut epävirallisen kolmikantaisen työryhmän vuonna 2008 laatima selvitys perhepäivähoitajien työaikaosuudesta ja sen työaikadirektiivin mukaisuudesta.

Esitys on käsitelty ja hyväksytty valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek).

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Työsuhteissa, joissa työnantajan on noudatettava tai joissa työnantaja saa noudattaa joko työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n nojalla ennen tämän lain voimaantumista tehtyä työehtosopimusta, työnantaja saisi soveltaa työehtosopimuksen tästä laista poikkeavia määräyksiä työehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei työehtosopimusta muuteta sitä ennen. Vastaavasti kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla annettuja työaika koskevia, tästä laista poikkeavia määräyksiä, saataisiin soveltaa virkaehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei virkaehtosopimusta muuteta sitä ennen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työaikalain 2 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työaikalain (605/1996) 2 §:n 1 momentin 5 kohta ja
muutetaan 7 §:n 1 momentin 7 kohta seuraavasti:

7 §

Jaksotyöaika

Säännöllinen työaika saadaan 6 §:ssä säädetystä poiketen järjestää niin, että se on kolmen viikon pituisena ajanjaksona enintään 120 tuntia tai kahden viikon pituisena ajanjaksona enintään 80 tuntia:

7) kotitaloustyössä ja lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) tarkoitetussa perhepäivähoidossa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Työsuhteissa, joissa työnantajan on noudatettava tai joissa työnantaja saa noudattaa joko työehtosopimuslain tai työsopimuslain 2 luvun 7 §:n nojalla ennen tämän lain voimaantuloa tehtyä työehtosopimusta, työnantaja saa soveltaa työehtosopimuksen tästä laista poikkeavia määräyksiä työehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei työehtosopimusta muuteta sitä ennen. Vastaavasti kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla annettuja työaikaa koskevia, tästä laista poikkeavia määräyksiä saadaan soveltaa virkaehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei virkaehtosopimusta muuteta sitä ennen.

Naantalissa 24 päivänä kesäkuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Astrid Thors*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

työaikalain 2 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työaikalain (605/1996) 2 §:n 1 momentin 5 kohta ja
muutetaan 7 §:n 1 momentin 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Poikkeukset soveltamisalasta

Tätä lakia ei sovelleta, lukuun ottamatta sen
15 §:n 3 momenttia:

Tätä lakia ei sovelleta, lukuun ottamatta
sen 15 §:n 3 momenttia:

5) lasten päivähoidosta annetussa laissa
(36/73) tarkoitettuun perhepäivähoitoon;

(kumotaan)

7 §

7 §

Jaksotyöaika

Jaksotyöaika

Säännöllinen työaika saadaan 6 §:ssä sääde-
tystä poiketen järjestää niin, että se on kol-
men viikon pituisena ajanjaksona enintään
120 tuntia tai kahden viikon pituisena ajan-
jaksona enintään 80 tuntia:

Säännöllinen työaika saadaan 6 §:ssä sää-
detystä poiketen järjestää niin, että se on
kolmen viikon pituisena ajanjaksona enintään
120 tuntia tai kahden viikon pituisena ajan-
jaksona enintään 80 tuntia:

7) kotitaloustyössä;

7) kotitaloustyössä ja lasten päivähoidosta
annetussa laissa (36/1973) tarkoitetussa per-
hepäivähoidossa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Työsuhteissa, joissa työnantajan on nouda-
tettava tai joissa työnantaja saa noudattaa
joko työehtosopimuslain tai työsopimuslain
2 luvun 7 §:n nojalla ennen tämän lain voi-

maantuloa tehtyä työehtosopimusta, työnantaja saa soveltaa työehtosopimuksen tästä laista poikkeavia määräyksiä työehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei työehtosopimusta muuteta sitä ennen. Vastaavasti kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) nojalla annettuja työaikaa koskevia, tästä laista poikkeavia määräyksiä saadaan soveltaa virkaehtosopimuksen päättymiseen saakka, jollei virkaehtosopimusta muuteta sitä ennen.
