

TYÖNEUVOSTO
Ratakatu 3, PL 32
00023 Valtioneuvosto
puh. 09 - 645 593

LAUSUNTO

3.6.2010

TN 1439-10

4/2010

Viranomaistietojärjestelmien välisten tietoliikenneyhteyksien ylläpito-, huolto- ja korjaustehtäviä suorittavien valtion virkamiesten varallaolo katsottiin työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämättömäksi. Näin ollen heidät voitiin ilman suostumustaankin määrätä varallaoloon.

Kysymys oli myös siitä, täyttikö työnantajan ja virkamiehiä edustavien yhdistysten välillä sovittu varallaolokorvaus työaikalaissa säädetyt vaatimukset.

Lausunnonpyytäjä:

Akava ry

Asia:

Virkamiesten määrääminen varallaoloon ja varallaolokorvaus

Työnantaja:

X

Vireille:

18.2.2010

Annettu:

3.6.2010

Lausuntopyyntö

Akava ry on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, onko varallaolo työaikalain (605/1996) 5 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä X:n virkamiesten tietojärjestelmien välisten tietoliikenneyhteyksien ylläpito-, huolto- ja korjaustehtävissä. Lisäksi Akava ry pyytää lausuntoa siitä, onko työnantajan yksipuolisesti määrittelemä korvaus varallaolosta työaikalain 5 §:n 2 momentin mukainen, kun otetaan huomioon virkamiesten vapaa-ajan käytölle varallaolosta aiheutuvat rajoitukset. Akava ry on tarkentanut lausuntopyyntöään ja ilmoittanut pyytävänsä lausuntoa edellä mainituista asioista ajalla 17.4.–16.6.2008.

X vastaa muun muassa hallinnonalan viranomaisten tietojärjestelmien välisten tietoliikenneyhteyksien ylläpidosta. X on 17.4.2008 antamallaan päätöksellä määrännyt varallaolon toteutettavaksi B-tiimissä sekä C-tiimissä. Samoin varallaolo määrättiin toteutettavaksi tiimissä, jonka tehtäviin kuuluvat viranomaisten lähiverkkopalvelut. Päätös kumottiin 19.6.2008 X:n uudella päätöksellä, joka perustui X:n ja pääsopijajärjestöjen JUKO, JHL ja Pardia väliseen sopimukseen varallaolosta.

Huhtikuussa 2008 tekemässään päätöksessä X katsoi, että eräät työtehtävät edellyttivät ympärivuorokautista ja päivittäistä (24/7) palvelukykyä. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi hallinnonalan viranomaisten runkoverkkoyhteyksien, puhelinyhteyksien sekä eri virastojen ja muiden ao. ministeriön hallinnonalan viranomaisten työyksiköiden lähiverkkopalvelut. Merkittävä vikaantuminen näissä palveluissa aiheuttaa suuren vaaran kyseessä olevien viranomaisten toiminnalle ja siten myös kansalaisten hengen ja omaisuuden turvalle. Näin ollen työnantaja määräsi varallaolon toteuttamisesta.

Akava ry katsoo, että lausuntopyynnössä tarkoitetut varallaoloon määrätty virkamiehet vastaavat ainoastaan viranomaisten käyttämien tietojärjestelmien välisten tietoliikenneyhteyksien eli käytännössä runkoverkkoyhteyden toiminnasta. Viranomaisten toiminta kansalaisten hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi ei käytännössä ole koskaan riippuvainen runkoverkkoyhteyden toiminnasta. Jos lausuntopyynnössä tarkoitetuissa tietoliikenneyhteyksissä ilmenee toimintahäiriö, se ei estä pelastusviranomaisia toimittamasta tehtäviään. X:n vastuulla ei ole sellaisia viranomaisten välisiä puhelinverkkoyhteyksiä, jotka olisivat kansalaisten hengen, terveyden tai omaisuuden suojelun kannalta kriittisiä. X:n päätöksen mukaan varallaolokorvauksena maksetaan 15 % varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta. Ennen 17.4.2008 varallaolo perustui sopimukseen ja sen mukaan varallaolokorvaus oli 25 % varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta. Akava ry katsoo, että varallaoloa on käytetty työaikalain vastaisesti ensisijaisena keinona työn teettämiseen, koska päätöksen piiriin kuuluu laajasti kaikki siinä mainituissa yksiköissä tehtävä työ. On huomattava, että vikoja ei saada läheskään aina korjattua varallaoloaikana muun muassa siksi, että usein vikojen korjaaminen edellyttää puhelinoperaattorin myötävaikutusta, eikä tätä apua ole välttämättä saatavissa varallaoloaikana.

Asianosaisen kuuleminen

X:n runkoverkon hallintapalvelut ja lähiverkkopalvelut ovat osa X:n tuottamia tietoliikennepalveluita. Palvelu koostuu toisiaan tukevista osakokonaisuuksista: runkoverkon ja lähiverkon hallinnasta, jotka yhdessä kattavat viranomaisten tarvitsemat tietoliikennepalvelut kokonaisuudessaan. Tietoliikennepalvelut ovat yksittäisiä palveluita tai palvelukokonaisuuksia, joilla tuotetaan hallinnon lähiverkkojen yhdistäminen ja hallinta, runkoverkon hallinta ja tietoliikenne sekä yhteyskäytännöt toimiala- ja lähiverkkoihin, palveluverkkoihin, julkisiin verkkoihin, palveluntoimittajiin ja viranomaisiin. Palvelu kattaa myös toimiala- ja lähiverkon hallinnan.

Mikäli runkoverkkopalvelut eivät toimi, aiheutuu viranomaisten toiminnalle useita haittoja.

X:n puhepalvelut ovat osa X:n tuottamia viestintäpalveluita. Palvelun tarkoituksena on varmistaa, että asiakkaan loppukäyttäjät kykenevät viestimään käyttäen puhe-, videoneuvottelu- tai kollaboraatiojärjestelmiä sekä niiden yhdistelmiä. Viestintäyhteyksissä voidaan välittää myös muuta soveltuvaa sisältöä. Palvelun tarkoituksena on lisäksi varmistaa, että järjestelmien käytettävyys on korkealla tasolla ja että elinkaarihallinnan vaatimat toimenpiteet huomioidaan.

Jos X:n tuottamat puhepalvelut estyvät, on sillä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

X katsoo, että sen tuottamat runkoverkko-, lähiverkko- ja puhepalvelut ovat palveluita, joiden on toimittava kaikissa olosuhteissa. Kysymys on myös palveluista, joista X:n on vastattava valtioneuvoston antaman asetuksen mukaisesti. Kysymys on lisäksi sellaisista työaikalain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuista palveluista, joita ei henkeä, terveyttä tai omaisuutta vaarantamatta voida siirtää tehtäviksi myöhempänä ajankohtana.

X:ssä toteutettu varallaolo on ns. vapaamuotoista varallaoloa. Virkamiehen on oltava tavoitettavissa virkamatkapuhelimen välityksellä. Varallaolon aikana virkamiehellä on velvollisuus saapua virka paikalle ja ryhtyä hälytystehtävän edellyttämiin toimenpiteisiin välittömästi hälytyksen saatuaan, kuitenkin viimeistään kahden tunnin sisällä hälytyksestä. X:n arvion mukaan varallaolosta ei ole aiheutunut kohtuutonta rajoitetta ao. virkamiesten vapaa-ajalle, ja korvaustasoksi määrättiin 15 % varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta. X on kuitenkin maksanut takautuvasti ajalla 17.4.–16.6.2008 tehdyistä varallaoloista korvauksen, joka on sittemmin sovitun sopimuksen mukainen (25 % varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta).

Perustelut

1. Lähtökohdat

Työaikalain (605/1996) 5 §:ssä tarkoitettu varallaolo on pääsäännön mukaan sopimukseen perustuva järjestely, jonka mukaan työntekijä tai virkamies on asunnossaan tai muualla tavoitettavissa niin, että hänet voidaan tarvittaessa kutsua työhön. Tällaista varallaoloaikaa ei lueta työaikaan. Varallaoloajan pituus ja varallaolon toistuvuus eivät saa haitata kohtuuttomasti työntekijän tai virkamiehen vapaa-ajan käyttöä.

Työaikalain 5 §:n 2 momentin mukaan varallaolosta sovittaessa on sovittava myös siitä suoritettavasta korvauksesta. Korvauksen määrässä on otettava huomioon varallaolosta työntekijän vapaa-ajan käytölle aiheutuvat rajoitukset. Varallaoloon työntekijän asunnossa käytetystä ajasta on vähintään puolet korvattava joko rahassa tai vastaavalla säännöllisenä työaikana annettavalla vapaa-ajalla.

Varallaolo ei kuitenkaan aina perustu sopimukseen. Jos varallaolo on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, ei julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija saa kieltäytyä siitä, kuten työaikalain 5 §:n 3 momentissa säädetään. Toisin sanoen tällaisissa tapauksissa virkamies tai viranhaltija voidaan määrätä varallaoloon. Myös julkisyhteisön määräykseen perustuva varallaolo on korvattava, ja sen korvausmuodot ja -perusteet määräytyvät samalla tavoin kuin sopimusperusteisessa varallaolossa.

Lausuntopyynnössä on kysymys siitä, onko X:n virkamiehet voitu määrätä varallaoloon, eli onko varallaolo ollut heidän kohdallaan työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä ajalla 17.4.–16.6.2008. Lisäksi kysymys on siitä, onko varallaolosta määrätty korvaus (15 prosenttia varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta) ollut työaikalain mukainen.

2. Työn laatu ja erittäin pakottavat syyt

Julkinen yhteisö voi siis sopimisen sijasta määräyksellään velvoittaa virkamiehen olemaan varalla, jos se on yhtä aikaa sekä työn laadun että pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Hallituksen esityksessä työaikalain (HE 34/1996) on lain 5 §:n 3 momenttia perusteltu niukasti. Perusteluissa on viitattu julkisyhteisöjen lakisääteisiin velvollisuuksiin huolehtia yhteiskunnan ja yksilön kannalta tärkeistä tehtävistä. Tällaisia tehtäviä on muun muassa terveyden- ja sosiaalihuollossa, palo- ja pelastustoimella sekä teknisillä laitoksilla. Tämän tyyppisten palvelujen ja toimintojen häiriötön saaminen on tarpeen kansalaisten hengen ja terveyden sekä omaisuuden ja ympäristön suojelemiseksi. Säännöksessä tarkoitettuja töitä ovat sellaiset, joiden on yleisen tai yksityisen edun vuoksi jatkettava häiriintymättöminä (HE 34/1996, s. 42). Töiden tulisi olla luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voida siirtää tehtäväksi myöhemmin, ilman että kansalaisten henki, terveys tai omaisuus vaarantuu. Hallituksen esityksessä korostetaan, että julkisen yhteisön on voitava turvata "kaikissa tilanteissa kansalaisen ja yhteiskunnan turvallisuus ja hyvinvointi".

Työneuvosto on antanut kaksi työaikalain 5 §:n 3 momenttia koskevaa lausuntoa. Lausunnossaan TN 1369-00 (ään. 5–2) työneuvosto totesi, että ”yksinomaan esimerkiksi ennakoitua tai ennakoitavissa olevat yleiset taloudelliset perusteet eivät voi kuin ehkä aivan poikkeuksellisesti täyttää työaikalain 5 §:n 3 momentissa säädettyä edellytystä pakottavuudesta, eikä viranhaltijoiden varallaoloa voida siis järjestää jatkuvasti toistuvaksi julkisyhteisön määräyksellä, vaan tällaisesta on sovittava viranhaltijoidenkin kanssa työaikalain 5 §:n 1 momentissa säädetyin rajoituksin, vaikka työt olisivatkin laadultaan lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja”.

Toisessa lausunnossaan TN 1385-03 työneuvosto on käsitellyt mahdollisuutta määrätä palo- ja pelastustoimen viranhaltijat varallaoloon. Työneuvosto totesi, että työaikalain 5 §:n 3 momentin säännös on poikkeus yleissäännöstä, jonka mukaan varallaolo perustuu sopimukseen. Poikkeussäännöksenä työaikalain 5 §:n 3 momenttia on tulkittava suppeasti ainakin jossakin määrin samankaltaisesti kuin työneuvosto tulkitsi vuoden 1946 työaikalain 11 §:n 8 momentin säännöstä lausunnossaan TN 208-51. Työneuvosto esitti viitatussa lausunnossaan seuraavan: ”Tämän laatuista työtä on lähinnä sellainen valtion, kunnan tai muun julkisen yhdyskunnan laitoksissa, kuten sairaaloissa, vankiloissa ja huoltolaitoksissa, poliisilaitoksissa, palolaitoksessa, rautateillä ja postissa tehtävä työ, jonka yleisen edun takia tulee häiriintymättömästi jatkua. Jos tehtävään pystyvää työvoimaa jostakin syystä ei ole tällaiseen työhön käytettävänä niin paljon, että säännöllinen työaika siihen riittää, on kysymyksessä sellainen työaikalain 11 §:n (3) momentissa tarkoitettu tapaus, jossa viran tai toimen haltija ei saa kieltäytyä tekemästä laissa sallittua määrää ylityötä. Työaikalain asianmukainen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että työvoima kysymyksessä olevissa laitoksissa pidetään niin suurena, että normaalitapauksissa – niihin luettuna myös ne tapaukset, joissa työvoiman tarpeen tiettyjen järjestelyjen tai tapahtumien takia edeltäpäin tiedetään olevan tavallista suurempi – työt yleensä voidaan tämän työvoiman ja siellä, missä se on mahdollista, tilapäistyöntekijäin avulla hoitaa tarvitsematta turvautua ylityön teettämiseen.”

Käsiteltävässä lausunnossaan TN 1385-03 työneuvosto korosti, että vaikka palo- ja pelastustoimen hälytystehtävät ja niiden edellyttämä varallaolo ovat epäilyksittä laadultaan työaikalain 5 §:n 3 mo-

mentissa tarkoitettuja töitä, ei työn laatu kuitenkaan yksinään riitä perusteeksi julkisyhteisölle määrätä viranhaltija olemaan varalla edes tilapäisesti, vaan tämä edellyttää aina myös erittäin pakottavia syitä. Työneuvosto katsoi, että erittäin pakottavan syyn tulkinta voi vaihdella yksittäistapauksittain olennaisesti. Tapauksessa julkinen yhteisö oli työnantajana määrännyt pelastuslaitoksen kaikki kuusi päällystöpäivystykseen pätevyytensä perusteella pystyvää viranhaltijaa olemaan vuorollaan varalla sen jälkeen, kun viranhaltijoiden kanssa käydyt sopimusneuvottelut olivat epäonnistuneet, koska kaksi viranhaltijaa ei ollut hyväksynyt työnantajan esitystä varallaolosta ja sen korvaamisesta. Työneuvosto totesi, että ”työaikalain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua erittäin painavien syiden vaatimusta on arvioitava yleensä yksinomaan sillä perusteella, voiko julkinen yhteisö pitää huolen tässä lainkohdassa tarkoitetuista velvoitteistaan (tässä tapauksessa riittävästä hälytysvalmiudesta) käytettävänä vapaaehtoisesti olevien viranhaltijoiden panoksella. Jos pelastuslaissa ja sen nojalla annetuissa määräyksissä tarkoitettu valmius voidaan pitää yllä varallaoloon suostuvilla viranhaltijoilla työaikalain muita säännöksiä loukkaamatta tai rikkomatta, julkisyhteisöllä ei ole oikeutta määrätä sopimuksesta kieltäytyneitä viranhaltijoita olemaan varalla. Jos sitä vastoin riittävää valmiutta ei voida pitää yllä – ottaen huomioon esimerkiksi työaikalain 5 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen säännös ja 19 §:n säännökset ylityön enimmäismääristä –, julkinen yhteisö voi joutua määräämään nekin viranhaltijat olemaan varalla, joiden kanssa tästä ei ole saatu sovittua. Tällaisesta määräyksestä ja erityisesti sen kestoajasta päättäessään julkisyhteisön on otettava huomioon, että sen tulee, poikkeustapauksia taaskaan lukuun ottamatta, järjestää varallaoloa edellyttävän hälytysvalmiuden riittävyys varallaolosta tehtävin sopimuksin. Tämä saattaa edellyttää, yksittäistapauksista riippuen, esimerkiksi päällystöpäivystystehtäviin pätevien viranhaltijoiden lisäämistä joko muun henkilöstön koulutuksella tai uusia tehtäviin päteviä viranhaltijoita palkkaamalla.”

X on kuvannut yksityiskohtaisesti runkoverkko-, lähiverkko- ja puhelupalveluitaan ja niissä ilmevien häiriöiden vaikutuksia eri viranomaisten toimintaan. X:n esittämän selvityksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että lausuntopyynnön kohteena oleva tietojärjestelmien välisten tietoliikenneyhteyksien ylläpito-, huolto- ja korjaustyö on laadultaan työaikalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn kaltaista. Työn laadun lisäksi varallaoloon määräämiseen on oltava erittäin pakottavia syitä. Kuitenkin työn laatu sellaisenaan voi johtaa siihen, että myös erittäin pakottavien syiden vaatimus täyttyy samalla. Kuten edellä selostetusta työneuvoston käytännöstä voidaan todeta, ei erittäin pakottavia syitä ole kuitenkaan katsottu olevan, jos julkisyhteisö voi esimerkiksi järjestellä töitä ja työvoimaa niin, että työ on hoidettavissa säännöllisenä työaikana, tilapäistyövoimalla tai joissain tapauksissa ylityönä.

Työneuvosto katsoo, että X on hoitamiensa palvelujen laadun puolesta voinut määrätä virkamiehet varallaoloon 17.4.–16.6.2008. Asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaisia esimerkiksi henkilöstöresursseihin liittyviä vastasyitä, joiden vuoksi varallaoloon määräämiselle ei olisi ollut myös työaikalain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja pakottavia syitä.

3. Korvaus varallaolosta

X päätti 17.4.2008 määrätessään virkamiehiään varallaoloon maksaa varallaolosta varallaolokorva-

uksena 15 prosenttia varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta. Sittemmin 19.6.2008 tekemällään päätöksellä X päätti suorittaa takautuvasti 17.4.–16.6.2008 toteutuneista varallaoloista tätä suuremman korvauksen (25 prosenttia yksinkertaisesta tuntipalkasta). Tähän päädyttiin yhdenvertaisen kohtelun vuoksi, koska samaan aikaan X oli maksanut sopimusperusteisesta varallaolosta 25 prosentin suuruista korvausta. Lisäksi X ja pääsopijajärjestöt sopivat 16.6.2008 varallaolon toteuttamisesta ja siitä maksettavista korvauksista. Tämän sopimuksen mukaan varallaolokorvaus oli jatkossa 25 prosenttia varallaolijan yksinkertaisesta tuntipalkasta. X:n suorittama takautuva korvaus vastasi siten mainitun neuvottelutuloksen mukaista korvausta.

Työaikalain 5 §:n 2 momentin mukaan varallaolokorvauksen suuruudessa on otettava huomioon varallaolijan vapaa-ajan käytölle aiheutuvat rajoitukset. X on suorittanut takautuvasti 25 prosentin suuruisen varallaolokorvauksen, joka vastaa myös sittemmin pääsopijajärjestöjen kanssa sovittua korvaustasoa. Sopiessaan korvauksesta osapuolten on tullut ottaa huomioon työaikalain 5 §:n 2 momentissa säädetty korvauksen tasoon vaikuttavat seikat. Koska korvaustasosta on päästy yhteisymmärrykseen työnantajan ja virkamiehiä edustavien pääsopijajärjestöjen kanssa, ei työneuvostolla ole aihetta arvioida asiaa toisin, vaan 17.4.–16.6.2008 maksetun 25 prosentin suuruisen korvauksen on katsottava täyttävän työaikalain 5 §:n 2 momentissa säädetty vaatimukset. Näin ollen tarkoituksenmukaista ei ole myöskään tarkastella sitä, olisiko käytännössä toteutumatta jäänyt 15 prosentin suuruinen varallaolokorvaus ollut tasoltaan työaikalain mukainen.

4. Sovelletut oikeusohjeet

Työaikalain (605/1996) 5 §:n 2 ja 3 momentti.

Lausunto on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Saloheimon, jäsenten Virtanen, Niittylä, Koskinen ja Ahonen sekä varajäsenten Siitonen ja Posio mielipiteeseen.