

TYÖNEUVOSTO
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. 09 - 645 593

LAUSUNTO

1.2.2021

TN 1484-21

16/2020

Työneuvosto tarkasteli, millä edellytyksillä suurhäiriöksi luokiteltu myrsky voi oikeuttaa hätätyön teettämiseen sähköverkkoyhtiöiden palveluntuottajan vikapäivystyksessä. Palveluntuottajan asemaa oli arvioitava sen perusteella, olisiko työn tilaajalla ollut mahdollisuus teettää hätätyötä, mikäli se olisi hoitanut tehtävän omalla henkilöstöllään.

Lausunnonpyytjä: Itä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue

Asia: Työaikalain (872/2019) 19 §:n 1 momentin tulkinta (hätätyön teettämisen edellytykset palveluntuottajan työssä)

Vireille: 29.9.2020

Työnantaja: X Oy

Lausuntopyyntö

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (aluehallintovirasto) on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, voidaanko vikapäivystyksen puhelinpalvelussa teetetty työ hyväksyä työaikalain (872/2019) 19 §:n 1 momentin mukaiseksi hätätyöksi.

Lausuntopyynnössä on kysymys X Oy:n syyskuussa 2020 teettämästä hätätyöstä, joka perustui Aila-myrskyn synnyttäneisiin ennakoimattoman laajoihin sähkönjakeluverkkoon kohdistuneisiin häiriöihin.

X Oy tuottaa vikapalvelua usealle sähköverkkoyhtiölle. Se teetti hätätyötä vikapäivystyksen puhelinpalvelussa mainitun myrskyn aikana ja sen jälkeen Itä-Suomessa ja Helsingissä ajalla 16.–21.9.2020.

Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan sähköjakeluverkon suurhäiriöstä aiheutuneiden vikojen korjaaminen täyttää useimmiten hätätyön kriteerit. Nyt arvioitavana on kuitenkin se, täyttävätkö hätätyön teettämisen edellytykset sellaisessa sähköjakelun vikapäivystyksen puhelinpalvelussa, jota hoitaa sähköverkkoyhtiöiden ulkopuolinen palveluntuottaja.

Lausuntopyynnössä todetaan kyseessä olevan niin sanottu välillinen tehtävä ja katsotaan, että se lienee kuitenkin välttämätön, jotta esimerkiksi myrskyn aiheuttamat viat voidaan paikantaa ja ohjata korjaajat paikalle. Arviointia on käsillä olevassa tapauksessa vaikeuttanut se, että X Oy:n mainitsema A, jonka vikapäivystystä hoidettiin, ei tehnyt hätätyöilmoitusta yllä mainitulta ajanjaksolta.

X Oy:n tekemässä hätätyöilmoituksessa todetaan, että se ei ole aiemmin joutunut turvautumaan hätätyön teettämiseen olemassa olevan koulutetun reservin avulla. Myrskyt on tiedostettu toimialalla, mutta niiden laajuutta ei voida ennakkoon tietää. Vikapalveluita pystyy hoitamaan vain koulutetut henkilöt, joiden osaamista ylläpidetään säännöllisesti erilaisilla koulutuksilla ja työskentelyllä pienemmissä vikatilanteissa.

X Oy:n tuottama palvelu on osa sähköverkkoyhtiöiden viankorjausketjua. Yhtiön vikapäivystyspalvelussa vastataan verkkoyhtiöiden asiakkaiden puheluihin ja yhteydenottoihin, kuten chatiin ja muihin sähköisiin yhteydenottoihin. Yhteydenotot kirjataan verkkoyhtiön järjestelmään ja asiat priorisoidaan kiireellisyysjärjestykseen. Tämän jälkeen X Oy on yhteydessä urakoitsijaan ja välittää tehtävän ”kentälle”, jolloin viankorjaus käynnistyy.

Sähköverkkoyhtiöiden asiakkaat ovat hengenvaarassa, jos X Oy ei pysty nopeasti vastaamaan heidän yhteydenottoihinsa ja välittämään vikoja korjaukseen. Sähköjakelun häiriöt käyttöpaikalla pidentyvät, ellei verkkoyhtiö saa tietoonsa asiakkaalta tulevia vikailmoituksia.

Myrskytuhot aiheuttavat hengenvaarallisia vikoja, kuten 0-vikaa ja jännitteisten kaapeleiden putoamista maahan. Soittoja tulee myös hälytyskeskukselta ja pelastuslaitoksilta, ja tällöin kysymys on hengen tai omaisuuden vaarantumisesta.

X Oy tuottaa vikapäivystyspalvelua usealle sähköverkkoyhtiölle, joista suurin on A (680 000 sähköverkoasiakasta). Yhtiön tuottama vikapalvelu toimii erittäin tärkeässä ensivasteroolissa, jotta verkkoyhtiöiden asiakkaat saavat apua. Myrskyjen aikana asiakkaiden on tärkeää saada mahdollisemman nopeasti yhteys vikapalveluun ja ajantasainen tieto vikatilanteesta.

Suomessa oli laaja ja pitkäkestoinen Aila-myrsky, joka alkoi 16.9.2020. Aila-myrsky täytti laajan suurhäiriön määritelmän. Laajoissa suurhäiriöissä arvioidaan tulevan satoja puheluita tunnissa. Yksistään jo sähköverkkoyhtiö A varautui 50 000–60 000 sähköttömään asiakkaaseen.

Vaikutusalueena oli Länsi-Suomi (Pohjanmaan alue), mutta vaikutukset levisivät Lounais-Suomeen ja Saaristoon, koko etelärannikolle ja sisämaahan. Myrskyn laajuus tarkentui keskiviikkona 16.9. iltapäivällä suurhäiriöstä laajaan suurhäiriöön (vakavin tilanne).

Vaikka itse myrsky loppui, niin uhkaavat tilanteet säilyivät. Sähköverkkoyhtiöiden asiakkaat ottivat yhteyttä niin pitkään kuin saivat korjaustoimenpiteet alkamaan. Pienjänniteverkon korjaukset jatkuvat yleensä 2–3 päivää varsinaisen myrskyn jälkeen. Häätöyöilmoitusta tehtäessä X Oy ilmoitti puheluiden volyymin olleen edelleen korkeaa, mutta arvioi vaiheessa paluun normaalina tehtävään työhön tapahtuvan maanantaina 21.9 kello 8.

X Oy:ssä työskentelee 63 vikapalveluosajaa, jotka hoitavat vikapalveluita. Aila-myrskyyn oli varauduttu yhtiön varautumisjärjestelmän mukaisesti, mutta keskiviikkona 16.9. selvisi, että myrskyn laajuus oli ennakoitua pahempi. Tilanneohjaus tapahtui A:n suurhäiriöjohtoryhmästä käsin. X Oy analysoi nopeasti 16.9. tarvitsevansa koko vikapalvelureservinsä käyttöön, koska kysymys oli poikkeuksellisen laajasta suurhäiriöstä. Yhtiön oli kutsuttava koulutettuja henkilöitä vapailta ja pidennettävä vuorolistaan jo merkittyjen työvuorojen pituutta.

A:n ohella X Oy hoiti myös kuuden (6) muun sähköverkkoyrityksen vikapalveluja, joiden aluetta Aila-myrsky koski. Tapahtumat etenivät seuraavasti:

Yhtiö sai maanantaina 14.9. kello 16 alustavan tiedon A:n suurhäiriön johtoryhmältä varautua samalla viikolla tapahtuvaan myrskyyn, jonka ennustettiin alkavan keskiviikkoiltana A:n läntisellä jakelualueella.

Resurssimäärät myrskyn hoitamiseksi tarkentuivat tiistaina 15.9. perjantaihin kello 22 saakka. Varautumisen resurssitarve oli jo merkittävä.

Keskiviikkona 16.9. kello 14 myrskyn laajuus nousi suurhäiriöstä laajaan suurhäiriöön (vakavin tilanne). Samalla varautuminen piteni sunnuntaille kello 24 saakka. Resurssitarve kasvoi yli 100 %:lla. Tämä oli niin merkittävä muutos ilman varoitusaikaa, että X Oy joutui turvautumaan hätätyökutsuun tarvittavan resurssin saamiseksi keskiviikkona 16.9. kello 15 alkaen.

Lauantaina 19.9. kello 10 varautumista pyydettiin jatkamaan edelleen maanantaille 21.9. kello 8 saakka. Hätätyön teettäminen päättyi maanantaina 21.9. klo 8.

Asianosaisen kuuleminen

X Oy kertoo tuottavansa vikapäivystyspalvelua usealle sähköverkkoyhtiölle (sähkönsiirtoyhtiö), joista suurin on A. Yhtiön tuottamassa vikapalvelussa otetaan vastaan ilmoituksia sähköverkkoyritysten jakeluverkon häiriöistä. Vikapäivystyspalveluissa vastataan asiakkaiden puheluihin ja muihin sähköisiin yhteydenottoihin, kuten chat, email ja web-lomakkeet. Yhteydenotot kirjataan verkkoyhtiön järjestelmään ja tehtävät priorisoidaan kiireellisyysjärjestykseen. Yhtiö on reaaliaikaisesti urakoitsijaan yhteydessä ja välittää tehtävät eteenpäin kentälle, jolloin viankorjaus käynnistyy.

Suurhäiriötilanteita on vuodessa useita, joihin X Oy on varautunut kouluttamalla paljon henkilöstöä ja ylläpitämällä osaamistasoa. Aila-myrskyn laajuus tarkentui A:n ilmoituksen perusteella keskiviikkona 16.9.2020 iltapäivällä suurhäiriöstä laajaan suurhäiriöön (vakavin tilanne). Aila-myrsky oli erittäin haastava yhteydenottojen määrään suhteutettuna ja verrattuna aiempien myrskyjen aikaisiin yhteydenottoihin.

X Oy:n saamien yhteydenottojen perusteella sähköverkkoyhtiöille välittyy sellaista tietoa sähkönjakelun häiriöistä, jota ne eivät itse saa oma-aloitteisesti mistään. Jos yhtiö ei vastaanottaisi ilmoituksia, tieto ei menisi eteenpäin asentajille lainkaan eikä vikoja päästäisi korjaamaan. A:n vikapäivystyspalveluissa yhtiö vastaa ensisijaisesti (kysymys ei ole niin sanotusta ylivuotopalvelusta) asiakkaiden puheluihin ja muihin sähköisiin yhteydenottoihin, kuten chat, email ja web-lomakkeet. Lisäksi X Oy hoitaa muille sähköverkkoyhtiöille (kuusi yhtiötä) osan niiden palveluista (esim. ylivuotopalvelu, yöaikainen palvelu) ja osalle puhelimitse, chatilla tai erilaisten karttapalveluratkaisujen kautta tuotettavan koko vikailmoituspalvelun.

X Oy:n mukaan puheluvolyymi myrskyjen aikana on valtava. Puheluita, jotka koskevat hengenvaaraa, voi tulla ihan alusta saakka, esimerkkinä puu on kaatunut suurjännitelinjalle ja tai linja on maassa jännitteellisenä. Myös paikalliset pelastusviranomaiset ovat suoraan yhteydessä vikapalveluun, kun tapahtuneen onnettomuuden vuoksi alue on saatava sähköttömäksi.

Puhelut 0-vioista alkavat siinä vaiheessa, kun keskijänniteverkkoa on saatu korjattua ja sähköt ovat palautuneet pj-verkkoon. Koska A:n jakelualue on laaja, aloitetaan korjaustyöt eri paikoissa eri vaiheessa (eli jostain alueelta myrsky on mennyt ohi ja siellä voidaan aloittaa korjaukset). Puheluita voi tulla samaan aikaan alueilta, jossa jo vikoja korjataan ja alueilta, joissa vasta ilmoitetaan sähkönjakelun keskeytyksestä.

Vaikka itse myrsky päättyi, niin uhkaavat tilanteet säilyivät asiakkailla. Laajoissa suuhäiriötilanteissa ei voi tietää sitä, mitkä saapuvista puheluista on sellaisia, joissa on kysymys hengen tai omaisuuden vaarantumisesta. Asiakkaat ottivat Aila-myrskyn aikana yhteyttä niin pitkään kuin saivat korjaustoimenpiteet alkamaan. Pienjänniteverkon viankorjaukset jatkuivat varsinaisen myrskyn jälkeen. Puheluiden volyyymi oli edelleen korkea, mutta X Oy palasi normaalina työaikana tehtävään työhön maanantaina 21.9. kello 8.

Sähköverkkoyhtiöt ohjaavat X Oy:n tuotantoa. Verkkoyhtiöt ilmoittavat siitä, milloin ne omalta osaltaan siirtyvät laajasta suurhäiriötilasta normaaliin valmiuteen. Ilmoitus tulee yleensä silloin, kun viat on saatu suurimmalta osin korjattua. Aila-myrskyssä, vaikka myrsky itsessään oli ohi perjantaina 18.9., jatkui aktiivinen viankorjaus vielä maanantaihin 21.9. kello 8 saakka, jolloin A:lta tuli ilmoitus normaaliin valmiustasoon siirtymisestä. X Oy vastaanotti hätätyön aikana 6500 puhelua ja muista kanavista lisäksi puolet lisää. Puheluiden kokonaisvolyymistä noin 50 prosenttia oli häiriöilmoituksia, joita sähköverkkoyhtiö ei muutoin saanut selville.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausunnon kohde

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvoston lausuntoa siitä, voidaanko sähköverkkoyhtiöille palveluna tuotetussa vikapäivystyksen puhelinpalvelussa teetetty työ hyväksyä työaikalain (872/2019) 19 §:n 1 momentin mukaiseksi hätätyöksi.

Lausuntopyyntöissä on kysymys X Oy:n syyskuussa 2020 teettämästä hätätyöstä, joka perustui Aila-myrskyn synnyttäneisiin ennakoimattoman laajoihin sähkönjakeluverkon häiriöihin. Hätätyötä teetettiin myrskyn aikana ja sen jälkeen Itä-Suomessa ja Helsingissä ajalla 16.–21.9.2020. Yhtiö tuottaa vikapäivystystä palveluna A:n ohella kuudelle sähköverkkoyhtiölle.

Työsuojeluviranomainen on tuonut lausuntopyyntössään esille, että sen käsityksen mukaan sähkönjakeluverkon suurhäiriöstä aiheutuneiden vikojen korjaaminen täyttää useimmiten hätätyön teettämisen kriteerit. Epäselvää on nimenomaan se, täyttävätkö nämä edellytykset sellaisessa sähkönjakelun vikapäivystyksen puhelinpalvelussa, jota hoitaa sähköverkkoyhtiön ulkopuolinen palveluntuottaja. Työsuojeluviranomainen kertoo lausuntopyyntössään, että arviointia on käsillä olevassa tapauksessa vaikeuttanut se, että A, jonka vikapäivystystä X Oy hoiti, ei tehnyt hätätyöilmoitusta yllä mainitulta ajanjaksolta.

Työneuvostolla ei ole toimivaltaa arvioida aluehallintovirastolle tehtyjen hätätyöilmoitusten oikeellisuutta tai aluehallintoviraston niiden johdosta tekemiä ratkaisuja. Työneuvosto ei siis voi ottaa kantaa siihen, voidaanko X Oy:n tekemä hätätyöilmoitus hyväksyä. Sen sijaan työneuvosto voi lausua lausuntopyyntössä esitetyistä kysymyksistä, jotka koskevat hätätyön teettämisen edellytyksiä palveluntuottajan työssä.

2. Hätätyön teettämisen edellytyksistä

Työneuvostoa on pyydetty lausumaan siitä, miten hätätyön teettämisen edellytyksiä on arvioitava silloin, kun sähkönjakelun vikapäivystyksen puhelinpalvelua hoitaa sähköverkkoyhtiön ulkopuolinen palveluntuottaja.

Työaikalain 19 §:n 1 momentin mukaan hätätyön teettäminen edellyttää, että ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Säännöksen perustelujen (HE 158/2018 vp, s. 100–101) mukaan hätätyön teettämisen edellytykset vastaavat vuoden 1996 työaikalaisissa (605/1996) säädettyä. Voimassa olevassa työaikalaisissa edellytetään – vuoden 1996 työaikalain tapaan – sitä, että hätätyön teettämisen tarpeen synnyttää ennalta arvaamaton tapahtuma. Hätätyön tarve syntyy siis odottamatta ja äkillisestä syystä. Työtä ei näin ollen voida ennakoita eikä sen tekemistä voida myöskään siirtää tuonnemmaksi.

Hätätyön teettämisen edellytysten täyttymistä on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Hätätyötä edellyttävä ennalta arvaamaton tapahtuma voi – teetetävästä työstä riippuen – olla luonnontapahtuma, tapaturma tai esimerkiksi tulipalo. Voimakkaat sateet, vaikea routa, rajut myrskyt ja ukonilmat voivat myös olla sellaisia luonnontapahtumia, jotka voivat synnyttää hätätyön teettämisen tarpeen joissakin töissä. Niin ikään muun muassa lämmityslaitteiden rikkoutumiset voivat olla hätätyön teettämisen oikeuttavia ennalta arvaamattomia tapahtumia (HE 4/1981 vp ja HE 44/1969 vp). Työnantajan on kuitenkin varauduttava etukäteen työssä kokemukseen perustuen säännönmukaisesti toistuviin sinänsä ennalta arvaamattomiin tapahtumiin, eikä niiden johdosta syntyvää työtä saa teettää hätätyönä (TN 1453-13). Poikkeuksena on kuitenkin tilanne, jossa säännönmukaisesti toistuva ennalta arvaamaton tapahtuma on mittasuhteiltaan, korjaamisensa vaikeudelta tai muulta sellaiselta ominaisuudeltaan poikkeuksellinen. Tällöin sitä voidaan pitää hätätyöhön oikeuttavana. Näin on myös silloin, kun säännönmukaisuuden piiriin kuuluvat tapahtumat epätavallisella tavalla ajoittuvat melko yhtäaikaikaisiksi. Lisäksi ennalta arvaamattoman tapahtuman täyttymisen tulkintaan voidaan katsoa vaikuttavan madaltavasti erilaiset työvoiman määrään vaikuttaneet häiriöt, kuten poikkeuksellisen suuret sairaus- tai muut poissaolot sen henkilöstön keskuudessa, jota työhön tarvitaan.

Aila-myrsky aiheutti laajoja sähkönjakelun häiriöitä, jotka johtivat yhteydenottoihin X Oy:n tuottamaan vikapäivystyspalveluun. Vikapäivystyspalvelun määrän tarve ei ollut riittävästi yhtiön ennakoitavissa. Kysymyksessä on katsottava olleen myrskystä johtunut äkillinen työ, jonka suorittamista ei ole voitu siirtää myöhempään ajankohtaan. Työneuvoston mukaan käsillä on ollut asiassa käytössä olleen selvityksen perusteella työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu ennalta arvaamaton tapahtuma.

Jotta työnantajalla on oikeus teettää hätätyötä, on ennalta arvaamattoman tapahtuman joko a) aiheutettava keskeytys säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhata johtaa sellaiseen keskeytykseen tai b) uhata johtaa hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Lausuntopyyntöissä on tullut esille, että myrsky aiheutti kestoiltaan erilaisia ja -asteisia sähkönjakelun häiriöitä. Mikään seurauksista ei näytä vaikuttaneen hätätyötä teettäneen X Oy:n säännölliseen toimintaan keskeyttäen tai uhaten sen keskeytyksellä. Työneuvosto on kuitenkin aiemmassa käytännössään (TN 563-50) katsonut, että ennalta arvaamattoman tapahtuman seurausten ei tarvitse ilmetä työntekijän oman työnantajan piirissä. Työnantaja voi siis teettää toisen yrityksen tilaamia töitä hätätyönä, jos jälkimmäistä yritystä on kohdannut sellainen ennalta arvaamaton tapahtuma, joka johtaa työaikalain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin seurauksiin. X Oy:n asemaa palveluntuottajana on siis työneuvoston näkemyksen mukaan arvioitava sen perusteella, olisiko työn tilaajalla ollut mahdollisuus teettää työtehtävissä hätätyötä, mikäli se olisi hoitanut tehtävän omalla henkilöstöllään.

Ennalta arvaamattoman tapahtuman seurauksena voi olla myös hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantuminen. Mainitun seurauksedellytyksen sisältöä ei kuvata voimassa olevan työaikalain 19 §:n 1 momentin perusteluissa (HE 158/2018 vp) eikä myöskään sitä edeltäneen vuoden 1996 työaikalain 21 §:n perusteluissa (HE 34/1996 vp). Sinänsä sähkönjakelun häiriöissä voi – niiden laajuudesta, kestosta ja kohteesta riippuen – olla kysymys hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantumisesta. Tämän kriteerin täyttymistä on pidetty yleensä helpompana kuin sen arviointia, onko käsillä säännöllisen toiminnan keskeytys tai sen vakava uhka. Työneuvosto katsoi lausunnoissaan TN 1095-81 ja TN 1106-81, että ennalta arvaamattomista häiriöistä sähkönjakelu- ja puhelinalan töissä oli nimenomaan seurauksena hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantuminen. Nyt käsillä olevassa yksittäistapauksessa ei ole käytössä tosiseikkoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, missä määrin henki, terveys tai omaisuus oli tosiasiasa vaarassa erilaisten sähkönjakelun häiriöiden johdosta. Toisaalta asiassa on selvitetty, että vikapäivystystehtävissä ei voida koskaan etukäteen tietää, minkä yhteydenoton kautta tulee tieto hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumisesta. Näin ollen käsillä on katsottava olleen tilanne, jossa myrskystä on voinut olla seurauksena hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantuminen.

Työneuvosto korostaa, että arvioitaessa palveluntuottajan oikeutta teettää hätätyötä, merkitystä ei ole sillä, onko se, jolle palvelua tuotetaan itse teettänyt hätätyötä tai tehnyt hätätyöilmoitusta saman tapahtuman johdosta.

3. Sovelletut lainkohdat

Työaikalain (872/2019) 19 §.

Lausunto on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Ahtelan sekä jäsenten Douglas, Hjelt, Kannisto, Kiiski, Leppänen ja Nyyssölä sekä varajäsenten Hämäläinen ja Virtanen mielipiteeseen.