

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1385-03

PL 32

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

21.1.2003

12/2002

Lausunnonpyytäjä: Akava ry

Asia: Pelastuslaitoksen viranhaltijoiden oikeus kieltäytyä varallaolosta työaikalain (605/1996) perusteella.

Työnantaja: A:n kaupunki

Lausuntopyyntö

Akava ry on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, voiko A:n kaupunki määrätä pelastuslaitoksella työskentelevät palomestarit ja muut ns. päällystöpäivystäväksi määrätyt viranhaltijat jatkuvasti varallaoloon suoraan työaikalain 5 §:n 3 momentin nojalla vai onko varallaolosta neuvoteltava ja sovittava viranhaltijan kanssa.

Akava ry toteaa lausuntopyynnössään, että työaikamääräykset ovat kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa (= KVTES) 2001-2002 kirjattu sen III lukuun. Mainitun sopimuksen 5 §:ssä on määräys varallaolosta. Sen 1 momentin viimeinen virke on seuraava:

”viranhaltijalla varallaolo perustuu sopimukseen tai määräykseen ja työntekijällä sopimukseen”. Virkettä käsittelevässä soveltamisohjeessa todetaan, että: ”Viranhaltijan velvollisuudesta olla varalla on säädetty työaikalain 5 §:n 3 momentissa (viittaismääräys)”. Sulkuihin merkitty viittaismääräys tarkoittaa sitä, että kyseinen työaikalain määräys ei ole sopimuksen osa. Näin ollen sitä koskevaa erimielisyyttä ei voi ratkaista kunnallisen pääsopimuksen (13.1.1993) mukaisessa neuvottelumenettelyssä.

A:n kaupunki on päättänyt vuonna 1993 muuttaa palomestareiden työn vuorotyöstä päivätyöksi ja velvoittanut samalla palomestarit osallistumaan varallaoloon työnantajan yksipuolisella määräyksellä.

Palomestarit ovat työaikalain alaisia ja kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimukset 7 §:n mukaisessa yleistyöajassa. Työaika on järjestetty kuitenkin siten, että se on keskimäärin 38 tuntia 15 minuuttia viikossa. Palomestarit päivystävät ja ovat kotivarallaolossa keskimäärin 61 vuorokautta vuodessa. Päivätyössä työvuoro on 8.00-16.00 ja päivystysvuorossa (varallaolossa) 7.45-18.00 työpaikalla paloasemalla ja 18.00-7.45 kotivarallaolossa 60 sekunnin hälytysvalmiudessa.

Akava ry:n käsityksen mukaan kysymyksessä on samanlainen tilanne taloudellisia perusteitaan myöten kuin työneuvoston lausunnossa TN 1369-00 kuvattu B:n palolaitoksen viranhaltijoita koskeva tapaus. Lausunnossa on todettu, että viranhaltijoiden varallaoloa ei voida jatkuvasti (toistuvasti) järjestää julkisyhteisön määräyksellä, vaan tällaisesta on sovittava viranhaltijoiden kanssa työaikalain 5 §:n 1 momentissa säädetyin rajoituksin, vaikka työt olisivatkin "laadultaan" lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja. Koska A:n kaupunki on katsonut, että työneuvoston lausunto, joka koskee B:n kaupungin palolaitosta, ei sido A:n kaupunkia eikä ole ennakkotapaus, ja on siten kieltäytynyt sopimasta varallaolosta palomestareiden kanssa, on Akava ry katsonut tarpeelliseksi pyytää työneuvostolta erillistä A:n kaupungin pelastuslaitosta koskevaa lausuntoa.

Lausuntopyynnön liitteenä oleva selvitys

Lausuntopyynnön liitteenä on Kymen työsuojelupiirin 19.10.2001 antama lausunto (dnro 208/30/2001) palomestareiden varallaolosta. A:n kaupunki, Akava-JS / A:n kuntasektori ja KVL:n A:n paikallisyhdistys ry ovat pyytäneet työsuojelupiiriltä lausuntoa siitä, voiko A:n kaupunki määrätä pelastuslaitoksella työskentelevät palomestarit varallaoloon suoraan työaikalain 5 §:n 3 momentin nojalla, vai onko varallaolosta neuvoteltava ja sovittava viranhaltijan kanssa. Työsuojelupiiri on lausunnossaan tarkastellut työturvallisuuslain 9 §:n 1 momenttia ja työaikalain 5 §:ää. Työsuojelupiiri toteaa, ettei lainsäädännössä aseteta esteitä teettää julkisen yhteisön viranhaltijalla varallaoloa, mikäli työaikaissa säädetty välttämättömyysedellytys täyttyy. Lisäksi lausunnossa todetaan, että "varallaolojärjestelmän työaikalain mukaisuus riippuu siitä, onko varallaolo kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen sikäli kuormittavaa, että sen voidaan katsoa kohtuuttomasti haittaavan työntekijän vapaa-ajan käyttöä". Jos kuormittavuus on sellaista, että työntekijän fyysinen tai psyykinen terveys saattaa olla vaarassa, ei varallaolojärjestelmä ole työsuojelupiirin mukaan myöskään työturvallisuuslain mukainen. Työsuojelupiiri toteaa, että työaikalain 5 §:n varallaolosäännöksen kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa ensiksikin viikkolepo (35 tuntia viikossa). Etukäteen sitovasti ja pysyvästi ei voida sopia siitä, ettei viikkolepoa tarvitsisi antaa. Toiseksi varallaolon enimmäismäärä voisi olla enintään 150 tuntia kuukaudessa ja vuositasolla noin 1650 tuntia. Tällainen varallaolomäärä merkitsisi työhönsidonnaisuusajan

kaksinkertaistumista. Työaikalain 5 §:n sanamuodon mukaan varallaoloaika ei työsuojelupiirin mukaan voine olla missään tapauksessa pidempi kuin em. määrät. Yhteenvedossaan työsuojelupiiri katsoo, ettei ole estettä määrätä pelastuslaitoksella työskenteleviä palomestareita varallaoloon suoraan työaikalain 5 §:n 3 momentin nojalla, mikäli samalla otetaan huomioon työsuojelupiirin lausunnossaan esittämät työturvallisuuskohdat ja varallaolon vaikutus vapaa-ajan käyttöön.

Asianosaisen kuuleminen

A:n kaupunki on selvityksessään todennut, että kunnan on pelastustoimilain (561/1996) 4 §:n mukaan vastattava pelastustoimesta alueellaan ja sen pitää siinä tarkoituksessa muun ohessa huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Kunnan pelastustoimen palvelutason pitää pelastustoimilain 15 §:n 1 momentin mukaan vastata kunnan alueella esiintyviä onnettomuusuhkia. A:n kaupunki on tämän vuoksi mainitun pykälän 2 momentin mukaisesti selvittänyt ja arvioinut kaupungin alueella esiintyvät uhat ja määritellyt niiden perusteella kaupungin pelastustoimen palvelutason.

Pelastustoimen palvelutaso muodostuu pelastustoimilain 15 §:n 2 momentin mukaan palokunnan henkilöstöstä ja kalustosta sekä palokunnan toimintavalmiusajasta. Palokunnan toimintavalmiusaikaan kuuluu erottamattomana osana myös päällystöpäivystys. A:n kaupunginvaltuusto on päättänyt kaupungin pelastustoimen palvelutasosta 11.12.2000 (144 §). Päätös edellyttää sen liitteenä olevan A:n kaupungin pelastustoimen palvelutasoraportin 3.1 kohdan mukaan muun ohessa riittävää päällystöviranhaltijoiden varallaolojärjestelmää. Mainitun palvelutasoraportin 3 kohtaa koskevan raporttiin liittyvän yhteenvetotaulukon mukaan kaupungissa on aina päällystöpäivystäjä, joka varsinaisen työajan ulkopuolella suorittaa päällystöpäivystyksen olemalla päällystövarallaolossa. Peruslähtöä ja erikoistilanteita johtamaan sisäasiainministeriön ohjeiden (A:42) mukaan tarvittavan, pelastusviranomaiseksi määrätyn päällystöviranhaltijan on oltava aina saatavilla, mikä edellyttää riittävää varallaolojärjestelmää. Päällystöpäivystäjän tehtävänä on johtaa sellaisia pelastustoimenpiteitä, joita tekemään on hälytetty peruslähtö eli yhtä useampi pelastusyksikkö.

Päällystöpäivystäjinä toimii kaksi apulaispalopäällikköä, valmiussuunnittelija ja kolme palomestaria, siis kaikkiaan 6 viranhaltijaa kukin vuorollaan etukäteen vahvistetun työvuorotaulukon mukaisesti. Päällystöpäivystysjakso muodostuu säännöllisestä työajasta ja sen päätyttyä välittömästi alkavasta vapaamuotoisesta varallaolosta. Päällystöpäivystykseen osallistuvien palomestareiden säännöllinen työaika on kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen 2001-2002 (KVTES) III luvun 7 §:ssä tarkoitetun yleistyöajan mukaisesti enintään 9 tuntia vuorokaudessa ja keskimäärin 38 tuntia 15 minuuttia 6 viikon ajanjaksossa. Säännöllinen vuorokautinen työaika sijoittuu aikaan kello 7.45 – 16.45.

Päivystysvuoro otetaan vastaan ja luovutetaan paloasemalla. Päivystysvuoro on kahden vuorokauden pituinen. Maanantaina vuoro alkaa kello 7.45 ja päättyy keskiviikkona kello 7.45, keskiviikkona vuoro alkaa kello 7.45 ja päättyy perjantaina kello 7.45 ja perjantaina vuoro alkaa kello 7.45 ja päättyy maanantaina kello 7.45.

Päällystöpäivystykseen säännöllisen työajan ulkopuolella kuuluva varallaolo on palopäällikön 30.4.2002 antamalla, 1.6.2002 noudatettavaksi tullee kirjallisella työnjohdollisella määräyksellä järjestetty KVTES:n III luvun 5 §:n 1 momentin mukaiseksi vapaamuotoiseksi varallaoloksi. Päällystöpäivystäjät voivat varallaolon aikana oleskella vapaan valintansa mukaan asunnossaan tai muualla esimiehen hyväksymässä paikassa. Hälytyksen saatuaan päällystöpäivystäjän on välittömästi lähdettävä suorittamaan saamaansa tehtävää.

Päällystöpäivystäjän pitää ehtiä kaupungin keskustaajama ja sen lähialueilla olevien 1. ja 2. riskialueiden hälytyskohteisiin viimeistään silloin, kun paikalle hälytetyt yksiköt täydentyvät peruslähdeksi ja poikkeustapauksissa kuitenkin viimeistään 20 minuutin sisällä saamastaan hälytyksestä. Päällystöpäivystäjälle maksetaan vapaamuotoisesta varallaolosta KVTES:n III luvun 5 §:n 3 momentin mukaisena rahakorvauksena 30 % korottamattomasta tuntipalkasta kultakin varallaolotunnilta.

A:n kaupungin mukaan työaikalain 5 §:n 3 momentin mukaan viranhaltija ei saa kieltäytyä työnantajan määräämästä varallaolosta, jos varallaolo on asianomaisen työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä.

Kaupunki saa näin ollen työaikalain 5 §:n 3 momentin perusteella määrätä pelastustoimen viranhaltijan, kuten esimerkiksi päällystöpäivystäjän, varallaoloon viranhaltijan mahdollisesta kieltäytymisestä huolimatta. Mainittua säännöstä koskevissa hallituksen esityksen (HE 34/1996) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että työnantajan on korvattava varallaolo, josta viranhaltija ei voi kieltäytyä, 5 §:n 2 momentin mukaisesti, jollei korvauksesta näissä tilanteissa ole muuta sovittu. Viranhaltijan määrääminen varallaoloon ei siten edellytä, että hänen kanssaan ennen määräyksen antamista tai sen antamisen jälkeen sovittaisiin varallaolokorvauksesta.

Viranhaltijan velvollisuus osallistua varallaoloon on ehdoton mainituin työaikalain 5 §:n 3 momentin mukaisin perustein eikä sitä ole rajoitettu viittaamalla 5 §:n 2 momentin mukaiseen viranhaltijan vapaa-ajan käyttöön.

Tästä huolimatta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että A:n kaupungin pelastuslaitoksen päällystöpäivystäjät, muiden ohella palomestarit X ja Y, ovat nykyisen työaikajärjestelmän perusteella varalla noin 75 tuntia kuukaudessa ja keskimäärin 60 vuorokautta eli noin 900 tuntia vuodessa. Varallaolon määrä ja toistuvuus alittavat huomattavasti esimerkiksi Kymen työsuojelupiirin A:n kaupungille 19.10.2001 antamassa lausunnossa mainitsevat, työaikalain 5 §:ssä tarkoitettun, viranhaltijan vapaa-ajan käyttöä vain kohtuullisesti haittaavan varallaolon enimmäismäärät eli enintään 150 tuntia kuukaudessa ja enintään noin 1650 tuntia vuodessa.

Varallaolo ei vaikuta viikkolevon antamiseen, koska varallaoloaikaa ei työaikalain 5 §:n 1 momentin mukaan lueta työaikaan. Viikkolepo voidaan näin ollen työaikalain estämättä antaa varallaolon aikana.

Työaikalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 34/1996) perustelujen mukaan (s. 52) lain 5 §:n 3 momentin tarkoituksena on turvata yhteiskunnan ja yksilön kannalta tärkeät toiminnot kuten muiden ohessa palo- ja pelastustoimi. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua työstä ja erittäin pakottavista syistä, joiden vuoksi viranhaltija ei saa kieltäytyä varallaolosta, muiden ohessa nimenomaan palo- ja pelastustoimen piirissä suoritettava työ, jonka on yleisen tai yksityisen edun vuoksi jatkettava häiriintymättömänä. A:n kaupungin päällystöpäivystäjät tekevät ja varautuvat tekemään juuri tällaista työtä.

Mainittujen hallituksen esityksen perustelujen mukaan julkisen yhteisön on voitava turvata kaikissa tilanteissa kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuus ja hyvinvointi. Hallituksen esityksen perustelut osoittavat, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, ettei viranhaltija saa kieltäytyä varallaolosta, jos tämä kieltäytyminen voi johtaa siihen, että omaisuus, henki tai terveys eli kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden ja hyvinvoinnin takaaminen vaarantuu palo- ja pelastustoimen valmiustason näin heiketessä. Yksittäisen viranhaltijan etu väistyy tällöin yleisen edun tieltä. Työaikalain 5 §:n 3 momentin mukainen velvollisuus olla varalla ei edellytä hallituksen esityksen perusteluista ilmeneviä tilanteita laajempia poikkeusoloja.

Pelastustoimen laillisen palvelutason turvaamiseksi päällystöpäivystykseen määrätty viranhaltija ei näin ollen saa kieltäytyä siihen liittyvästä varallaolosta. Viranhaltija ei saa kieltäytymisensä tueksi vedota esimerkiksi mielestään riittämättömään varallaolokorvaukseen. Muussa tapauksessa viranhaltija voisi hinnoitella varallaolokorvauksen mielensä mukaan.

A:n kaupungin palveluksessa olevat palomestarit ovatkin pyrkineet huomattavasti KVTES:n III luvun 5 §:n mukaisia varallaolokorvauksia korkeampiin korvauksiin (60 % + 15 %) asiasta kaupungin kanssa neuvotellessaan ja ehdottaessaan A:n kaupungille paikallisen sopimuksen tekemistä operatiivisen palopäällystön työaikajärjestelyistä.

Palomestarit X ja Y ovat jääneet kaupungin kanssa erimielisiksi varallaolonsa järjestämisestä ja siitä suoritettavasta korvauksesta. Kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen 2001-2002 (KVTES) III luvun 5 §:n 3 momentin mukaan vapaamuotoisesta varallaolosta maksetaan rahakorvauksena, varallaolon aiheuttamat rajoitukset huomioon ottaen, 20-30 % korottamattomasta tuntipalkasta tai annetaan vastaava vapaa-aika. Kaupunki ei voi virkaehtosopimusta rikkomatta suorittaa viranhaltijalle hänen kanssaan sopimalla suurempaa varallaolokorvausta kuin virkaehtosopimuksella on määrätty suoritettavaksi.

Työaikalain 5 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan viranhaltija ei saa kieltäytyä säännöksessä mainitusta varallaolosta ei ilmeisesti tarkoita sitä, että viranhaltija on mainitun kiellon vuoksi velvollinen sopimaan varallaolosta. Jos kuitenkin näin olisi, voisi tällainen kieltäytyminen olla kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (28.6.1966/484) 6 §:ssä tarkoitettu viranhaltijasta johtuva irtisanomisperuste. Mainittu työaikalain 5 §:n 3 momentin säännös

tarkoittaa vaihtoehtoisesti sitä, että työnantaja saa viranhaltijan laittoman kieltäytymisen vuoksi määrätä viranhaltijan työaikalain 5 §:n ja KVTES:n III luvun 5 §:n mukaiseen varallaoloon mainitun KVTES:n III luvun 5 §:n mukaisella korvauksella.

Työneuvosto on pyytänyt A:n kaupungilta vielä lisäselvitystä muun muassa siitä, miten pelastuslainsäädännössä asetetut veloitteet täytettäisiin, mikäli käytössä ei olisi päällystöpäivystystä. Lisäselvityksenä A:n kaupunki on todennut, että pelastustoimilain 46 §:n mukaan pelastusviranomaisena toimivaa päällystöpäivystäjänä tarvitaan perus- tai aluelähtöjä sekä erityistilanteita varten. Mainitun kaltaisia tilanteita A:ssa oli 5-vuotiskaudella 1997-2001 yhteensä 40. Kun 40 ”lähtöä” jaetaan kuudella päällystöpäivystäjällä, saadaan 6,666 ”lähtöä” / päällystöpäivystäjä / jakso. Jos oletetaan, että niistä yli puolet on varsinaisena työaikana (=virka-aikana), jää varallaoloajalle kolme ”lähtöä” / päällystöpäivystäjä / jakso eli 0,5 ”lähtöä” / vuosi. Yhteiskunnan ja työntekijän kannalta ainoa järkevä päällystöpäivystysmuoto on vapaamuotoinen varallaolo, jolloin työntekijä voi viettää aikaa esimerkiksi perheensä kanssa eikä hänen tarvitse olla päällystöpäivystyksessä paloasemalla. Koska A:n kaupungissa on vuosittain keskimäärin 40 tilannetta, joissa palopäällystöpäivystäjää tarvitaan, ei käytännössä ole muuta järkevää vaihtoehtoa pelastustoimen kokonaisvaltaisen hälytysvalmiuden ylläpitämiseksi kuin nykyinen varallaolojärjestelmä. Tällaista varallaolojärjestelmää käytetään Suomessa yleisesti kunnissa ja kaupungeissa.

Työneuvosto on pyytänyt A:n kaupungilta lisäselvitystä. Selvityksenään A:n kaupunki on toimittanut ”työnjohdollisen määräyksen pelastustoimilainsäädännön edellyttämän pelastusviranomaisena toimivan palopäällystöviranhaltijan jokahetkisen saatavuuden varmistamiseksi suoritettavaan varallaoloon osallistumisesta”. Määräyksessä todetaan, että palopäällystöpäivystäjän saatavuus varsinaisen työajan ulkopuolella varmistetaan KVTES:n mukaisella vapaamuotoisella varallaololla, jota kutsutaan päällystöpäivystykseksi. Määräykseen sisältyy KVTES:n soveltamisohjeen mukaiset tarkemmat ohjeet päällystöpäivystyksestä. Niiden mukaan päällystöpäivystäjän on järjestettävä päällystöpäivystyksensä siten ja oltava sellaisessa valmiudessa, että hän ehtii kaupungin keskustaaajaman ja sen lähialueilla olevien 1. ja 2. riskialueiden hälytyskohteisiin viimeistään silloin, kun paikalle hälytetyt yksiköt täydentyvät peruslähdeksi ja poikkeustapauksissa kuitenkin viimeistään 20 minuutin sisällä saamastaan hälytyksestä. Kaupungin muullekin alueella päällystöpäivystäjän on yleensä ehdittävä hälytyksen saatuaan silloin, kun paikalle hälytetyt yksiköt täydentyvät peruslähdeksi. Lisäksi A:n kaupunki on toimittanut selvityksen pelastuslaitoksen pelastustoimen sekä erikseen määrätyistä ja hallintoon liittyvistä tehtävistä, työvuoroluettelon päällystöpäivystyksestä ja varallaolosta ajalla 24.8. – 27.12.2002, pelastuslaitoksen organisaatiokaavion, selvityksiä operatiivisesta valmiudesta sekä selvityksen edellyttävästä palvelutasosta ja sen saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä kustannuksineen.

A:n kaupunki on toimittanut A:n pelastuslaitoksen hälytysselostet l ähd öittäin –taulukon. Sen mukaan A:n kaupungissa on vuosittain (1997-2001) keskimäärin vain 8 sellaista tilannetta, jossa palopäällystöpäivystäjää tarvitaan.

Varallaoloaikana "lähtöjä" / päällystöpäivystäjä on vain 0,5 / vuosi. A:n kaupunki on toimittanut selvitystä asiaan liittyvistä neuvottelutoimista ja päätöksistä. Lisäselvityksessä on todettu, että työnjohdollisessa määräyksessä ei ole määritelty lähtöaikavaatimusta, vaan siinä on määritelty KVTES:n 5 §:n 1 momentin soveltamisohjeen mukaisesti, miten hälytyksen tullessa on mentävä onnettomuuspaikalle. Sisäministeriö on asettanut 60 sekunnin lähtöaikavaatimuksen vakinaisten palokuntien miehistölle, joka on työssä "kasarmoidusti" paloasemalla. Päällystöpäivystäjän on hälytyksen saatuaan lähdettävä välittömästi tehtävänsä suorittamaan. Lähdön tulee täydentyä peruslähdeksi 20 minuutissa (sisäministeriön ohje 1993).

Akava ry on lisäselvityksessään todennut seuraavaa. Varallaolo on A:ssa pysyvä järjestelmä ja sitä tehdään ennakolta laaditun päällystöpäivystys- ja varallaololistan mukaan. Järjestelmä ei täytä tunnusmerkkejä, joiden perusteella siihen voitaisiin määrätä erittäin pakottavien syiden johdosta. A:n kaupungin työnjohdollinen määräys 30.4.2002 perustuu väärään lain tulkintaan. Työhön liittyvien asioiden tulisi perustua sopimuksiin. Asiasta on käyty useita neuvotteluja. Neuvottelussa 12.6.2001 päätettiin pyytää työsuojelupiirin / työneuvoston lausunto palomestareiden varallaolosta. Samalla päätettiin, että neuvotteluja jatketaan lausunnon saamisen jälkeen. Sittemmin henkilöstöjohtaja Z ilmoitti kaupungin käyttävän työnjohdollista määräystä hoitaakseen asian.

A:n kaupunki on selvityksessään todennut, että varallaolossa päällystöpäivystäjä hälytetään keskimäärin 0,5 kertaa vuodessa eli kerran kahdessa vuodessa. Tämä ei pidä paikkaansa. Tilasto kertoo ainoastaan, montako peruslähde-tilannetta on ollut. Akava ry toteaa viitaten A:n kaupungin pelastuslaitoksen hälytysselesteeseen, että päällystöpäivystäjä on hälytetty 173 kertaa vuodessa ja varallaoloaikana hälytyksiä on ollut noin 80 / vuosi.

Varallaolo on luonteeltaan jatkuvaa hälytysvalmiudessaoloa. Lähtöjä voi olla useita varallaolovuoron aikana. Oman lisänsä tuo asiakkaiden ja hätäkeskuksen puhelimitse suorittamat yhteydenotot, joita ei ole kirjattu. Tapa, jolla varallaolo on järjestetty, ei ole Akava ry:n mielestä vapaamuotoista varallaoloa. Työnjohdollisessa määräyksessä on yksityiskohtaisesti määrätty, miten ja missä valmiudessa päivystäjän on oltava.

Päällystöpäivystäjä voi liikkua A:n kaupungin alueella siten, että riskialueilla 1 ja 2 hänen on oltava hälytyksen saatuaan viimeistään 20 minuutin kuluttua. Näin ollen päivystäjän liikkumavapaus rajoittuu suppealle alueelle. Päällystöpäivystyksellä varmistetaan operatiivisen johtajan tavoitettavuus. A:n kaupunki ei ole velvoittanut viranhaltijaa asumaan lähellä virantoimituspaikkaa, vaikka se olisi virkasäännön mukaan mahdollista. Työnjohdollisessa määräyksessä on kuitenkin määrätty päällystöpäivystäjä oleskelemaan tietyllä alueella ja olemaan välittömässä lähtövalmiudessa hälytysajoneuvo, raskas ja tilaa vievä sammutusvarustus mukanaan sekä kantamaan hälytys- ja viestintävälineitä mukanaan kaiken aikaa. Varallaoloon määrääminen ei ole Akava ry:n mielestä työaikalain hengen mukainen ratkaisu, joten asiasta tulisi sopia. Jos asiasta ei päästä sopimukseen, on päällystöviranhaltijan tavoitettavuus hoidettava virkatyönä. Akava ry on liittänyt selvitykseensä neuvottelumuistioita ja pöytäkirjoja.

A:n kaupungin palopäällikkö on vielä 26.11.2002 toimittanut lisäselvityksen, jossa todetaan, että päätoimisen, operatiivisen päällystöviranhaltijan tehtävä on sen laatuinen, että siihen kuuluu oleellisesti velvollisuus osallistua varallaoloon sovittaessa tai määrättäessä. Toimialan tehtävät ovat sen laatuista, että niiden hoitamiseen on pakottava tarve jo pelkästään sen vuoksi, että pelastustoimilaissa määrätään tehtävät hoidettaviksi ja onnettomuuden laajeneminen ja lisävahinkojen syntyminen estettäväksi.

Suullinen kuulustelu

Työneuvosto on A:n kaupungin pyynnöstä järjestänyt asiassa suullisen kuulustelun 28.11.2002. Kuultavina olivat A:n kaupungin henkilöstöpäällikkö Q ja palopäällikkö R, valmiussuunnittelija ja päällystöpäivystäjä S, palomestari ja päällystöpäivystäjä X sekä AEK ry:n lakimies T. Suullisessa kuulustelussa ei tullut esille asiakirja-aineistosta poikkeavaa.

Valtion varoista suoritettavat palkkiot

Kuultavilla ei ollut vaatimuksia.

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto esittää lausuntonaan seuraavan.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Tausta

Akava ry on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, voiko A:n kaupunki yksipuolisesti määrätä palomestarit ja muut ns. päällystöpäivystäjät jatkuvasti varallaoloon. A:n kaupungin pelastuslaitoksen palopäällikkö on 30.4. 2002 antanut työnjohdollisen määräyksen, jolla kuusi kaupungin viranhaltijaa on määrätty ns. päällystöpäivystykseen 1.6.2002 lukien. Ennen määräystä päällystöpäivystys perustui paikalliseen sopimukseen. Määräyksen mukaisella päällystöpäivystyksellä on tarkoitettu kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen III luvun 5 §:n 1 momentin mukaista vapaamuotoista varallaoloa, josta määräyksen mukaan maksetaan rahakorvauksena kultakin varallaolotunnilta 30 %:a korottamattomasta tuntipalkasta.

2. Velvollisuudesta varallaoloon

Työaikalain (605/1996) 5 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ja työntekijä voivat sopia, että työntekijän on oltava asunnossaan tai muualla tavoitettavissa niin, että hänet voidaan tarvittaessa kutsua työhön. Työaikalain 1 §:n 2 momentin perusteella myös kunnallinen viranhaltija voi tehdä tällaisen sopimuksen, vaikka viranhaltijan palvelussuhteesta ja sen ehdoista yleensä määrätään joko virkaehtosopimuksin tai kunnallisen työnantajan päätöksin.

Viranhaltijan varallaolon ei kuitenkaan aina tarvitse perustua sopimukseen. Työaikalain 5 §:n 3 momentin mukaan julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija ei saa kieltäytyä työnantajan määräämästä varallaolosta, jos varallaolo on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä.

Varallaolosta saadaan sopia laissa säädetyin tavoin riippumatta siitä, minkä lainkohdan perusteella säännöllinen työaika määräytyy. Julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija voidaan myös määrätä olemaan varalla riippumatta siitä, mihin työaikalain säännökseen säännöllinen työaika perustuu. Työaikalain 5 §:n 3 momentissa on kuitenkin rajoitettu julkisen yhteisön valtaa määrätä viranhaltija olemaan varalla.

Julkinen yhteisö voi, sopimisen sijasta, määräyksellään velvoittaa viranhaltijan olemaan varalla, jos se on yhtäaikaan sekä työn laadun että pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä. Hallituksen esityksessä työaikalaksi (HE 34/1996) on työaikalain 5 §:n 3 momenttia perusteltu hyvin niukalti. Perusteluissa on viitattu julkisyhteisöjen lakisääteisiin velvollisuuksiin huolehtia yhteiskunnan ja yksilön kannalta tärkeistä tehtävistä. Tällaisia tehtäviä voi hallituksen esityksen mukaan olla muun muassa palo- ja pelastustoimissa. Säännöksessä tarkoitettuina töinä "voitaisiin pitää töitä, 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".

Työaikalain 18 §:n 1 momentin mukaan ylityön teettäminen edellyttää poikkeuksetta työntekijän ja yleensä myös viranhaltijan henkilökohtaista suostumusta. Lain 18 §:n 3 momentista käy ilmi, että sopimuksella varallaolosta työntekijän ja viranhaltijan on katsottava antaneen suostumuksensa ylityöhön varallaolon ajaksi. Siten työaikalain 5 §:n 3 momentin perusteella annetusta määräyksestä seuraa, että viranhaltija on varallaolonsa aikana myös velvollinen tekemään tarvittaessa säännöllisen työajan ylittävää työtä.

Työaikalain 18 §:n 4 momentin mukaan - lain 5 §:n 3 momentissa varallaolosta säädettyä vastaavasti - "jos lisä- tai ylityön tekeminen on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, ei julkisen yhteisön virkamies tai viranhaltija saa kieltäytyä siitä." Edellä esitetyn perusteella johtoa työaikalain 5 §:n 3 momentin tulkintaan voi periaatteessa saada lain 18 §:n 4 momentin perusteluista. Näissä on kuitenkin lähinnä vain viitattu lain 5 §:n 3 momentin perusteluihin.

Vuoden 1946 työaikalain (604/1946) 11 §:n 8 momentin mukaan "viran tai toimenhaltija" ei saanut kieltäytyä tekemästä ylityötä, jos sen suorittaminen oli "työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä", vaikka ylityön teettäminen yleensä edellytti virkamiehen tai viranhaltijan suostumusta. Työneuvosto on tästä työaikalain 5 §:n 3 momentin ja 18 §:n 4 momentin kanssa samanasaisesta lainkohdasta antamassaan lausunnossa (TN 208-51) todennut, että

"(t)ämän 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."

Lainatussa lausunnossa on käsitelty julkisen yhteisön oikeutta määrätä virkamies tai viranhaltija tämän suostumuksetta tekemään ylityötä. Siitä on kuitenkin työneuvoston käsityksen mukaan saatavissa johtoa, paitsi lain 18 §:n 4 momentin, myös voimassa olevan työaikalain 5 §:n 3

momentin tulkintaan. Työaikalain 5 §:n 3 momentin säännös on niin ikään poikkeus yleissäännöstä, jonka mukaan varallaolosta on sovittava. Poikkeussäännöksenä sitäkin on tulkittava suppeasti ainakin jossakin määrin samankaltaisesti kuin työneuvosto tulkitsevi vuoden 1946 työaikalain 11 §:n 8 momentin säännöstä edelle lainatussa lausunnossaan.

Työneuvosto on lausunnossaan TN 1369-00 (ään. 5-2) B:n palolaitoksen viranhaltijoiden oikeudesta kieltäytyä varallaolosta työaikalain (605/1996) 5 §:n 3 momentin perusteella katsonut, ”että yksinomaan esimerkiksi ennakoitavat 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.”

3. Arviointia

Lausuntopyyntöissä tarkoitetut palo- ja pelastustoimen hälytystehtävät ja niiden edellyttämä varallaolo ovat epäilyksittä ”laadultaan” työaikalain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja töitä. Työaikalain 5 §:n 3 momentin mukaan työn ”laatu” ei kuitenkaan yksinään riitä perusteeksi julkisyhteisölle määrätä viranhaltija olemaan varalla edes tilapäisesti, vaan tämä edellyttää aina myös ”erittäin pakottavia syitä”. Erityisesti tämän syyn (perusteen) tulkinta voi vaihdella yksittäistapauksittain olennaisesti.

Lausuntopyyntöissä tarkoitetussa tapauksessa julkinen yhteisö on 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.

Työaikalain 5 §:n kannalta on ensiksi huomattava, että viranhaltija voi pidättäytyä sopimasta varallaolosta syytä tai perustetta ilmoittamatta. Ainakaan viranhaltijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimus ei siten pelkästään voi täyttää työaikalain 5 §:n 3 momentissa tarkoitettua erittäin painavien syiden vaatimusta, vaan tätä 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.

Sovelletut lainkohdat

Työaikalaki (605/1996) 5 §:n 3 momentti ja 18 §:n 4 momentti.