

TYÖNEUVOSTO

LAUSUNTO

TN 1453-13

Ratakatu 3, PL 32

00023 VALTIONEUVOSTO

puh. 09 - 645 593

16.10.2013

2/2013

Hätätöiden teettämisolosuhteista ja -perusteista saatu selvitys oli jäänyt siinä määrin ristiriitaiseksi ja epätasaiseksi, ettei työneuvosto voinut luotettavasti arvioida, täyttyivätkö lausuntopyynnössä yksilöidyissä tapauksissa hätätöiden teettämiseksi työaikalaissa säädetyt edellytykset. Lisäselvityksen hankkimisen samoin kuin sen perusteella tehtävän ratkaisun hätätöiden teettämisedellytysten täyttymisestä todettiin kuuluvan hätätöilmoituksia käsittelevälle aluehallintovirastolle.

Ottamatta kantaa mainittuihin yksittäistapauksiin todettiin kuitenkin yleisesti, että rauta- ja terästehtaan tuotannon keskeytymisestä saattaa aiheutua sellaisia seurauksia, joiden torjumiseksi on tarpeen teettää hätätöitä.

Niin ikään katsottiin, ettei lakon luonnetta hätätöissä tarkoitettuna ennalta arvaamattomana tapahtumana voida ratkaista yksin työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) mukaisen ennakoilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta, vaan huomioon on otettava kaikki sellainen tieto, jonka perusteella työnantaja on kyennyt ennakoimaan lakon aloittamisen ja ryhtymään tarvittaviin henkilöstöjärjestelyihin. Henkilöstövajaus ei muutoinkaan voi työneuvoston käsityksen mukaan olla ennalta arvaamaton, jos se aiheutuu pitkään jatkuneista sairauspoissaoloista tai näihin verrattavasta, työnantajan tiedossa tai ainakin ennakoitavissa olleesta seikasta. Asiassa oli henkilöstövajauksen ennakoitavuutta silmällä pitäen kysymys myös työnantajan yksipuolisiin päätöksiin perustuvan varamiesjärjestelmän toimivuudesta.

Lausunnonpyytjä:	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
Asia:	X Oyj:n tehtailla teetettyjen hätätöiden työaikalain (605/1996) 21 §:n mukaisuus
Vireille:	15.3.2013
Työnantaja:	X Oyj

Lausuntopyyntö

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, onko X Oyj:n A:n tehtailla teetettyjä hätätöitä pidettävä työaikalain (605/1996) 21 §:n tarkoittamana hätätöinä. 2 Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on jättänyt ilmoituksen varaan lukuisia henkilöstön vajauksesta johtuneita X Oyj:n A:n tehtaiden hätätö ilmoituksia. Ilmoituksissa kuvatut olosuhteet ovat rinnastuneet korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1995:73 vallinneisiin olosuhteisiin, sillä henkilökunnan vähyys oli johtunut työntekijöiden laittomasta työnseisauksesta. Loppuvuodesta 2012 oli kuitenkin tullut ilmi, että X:n varamiesjärjestelmästä ei ollut sovittu työehtosopimusneuvotteluissa ja että tosiasiat eivät näin ollen vastanneetkaan mainitussa korkeimman oikeuden ratkaisussa kuvattua.

Lausuntopyynnössä on kuvattu kuutta eri hätätöön teettämistapausta:

- 1) Kunnossapidon työntekijät aloittivat 13.9.2012 samana päivänä ilmoittamansa lakon. Työnantaja teetti 17.9.2012 saakka koksamolla ja masuunilla hätätöitä 11:llä kunnossapidon työntekijällä, jotta tuotantoprosessi saatiin pidettyä turvallisesti käynnissä ja laitevauriot estettiin. Pääluottamusmies kiisti hätätöön teettämisen edellytykset, koska osa tehtävistä oli aikaisemmin voitu jättää tekemättä.
- 2) Voimalaitoksella oli kolmesta perättäisestä työvuorosta pois neljä työntekijää, koska halukkuutta ylitoihin ei ollut toisten työntekijöiden sairastuttua. Kahdella työntekijällä teetettiin hätätöitä 24.–25.11.2012, jotta häiriön sattuessa voimalaitosta ei tarvitsisi ajaa alas. Alas ajaminen voisi vaikuttaa koko tehtaan käyntiin. Vuoroissa oli yksi ylimääräinen henkilö, jota voidaan käyttää myös sairauslomatapauksissa. Pääluottamusmiehen mukaan edellytyksiä hätätöille ei ollut, koska varamiesjärjestelmä oli suunniteltu huonosti, hallittu

alasajo olisi ollut mahdollinen eivätkä muut tuotantolaitosten toiminnot olisi vaarantuneet.

- 3) Työntekijät jäivät lakkoon 28.9.2012. Työnantaja määräsi 28.–29.9.2012 masuunille hätätöihin yhdeksän kunnossapidon työntekijää. Perusteena oli se, että vain yksi masuuni oli käynnissä ja sen häiriötön toiminta tuli turvata muun muassa koksipatterin vaurioiden estämiseksi. Pääluottamusmiehen mukaan työ voitiin tulkita hätätyöksi.
- 4) Työnantaja teetti 22.11.2012 voimalaitoksen yhdellä työntekijällä kaksi tuntia hätätyötä suolanpoistosarjan elvyttämiseksi, koska neljän työntekijän vuorovahvuudesta sairastui yhtäaikaaisesti kaksi henkilöä. Suolattoman veden puuttuminen johtaa voimalaitoksen alasajoon ja siitä on seurauksia koko tehtaalle. Pääluottamusmiehen mukaan työnantaja oli heikentänyt varamiesjärjestelmää, vaikka sijaisten tarve oli kasvanut.
- 5) Työnantaja määräsi sairauspoissaolojen vuoksi viisi työntekijää hätätyöhön 29.10.–3.11.2012 valssaamolle AP-uunien ja vesilaitokselle vesi- ja öljyjärjestelmien valvontaan. Miehitys oli määritelty pelastussuunnitelmaan pakolliseksi. Pääluottamusmiehen mukaan täydestä miehityksestä oli AP-uuneilla poikettu ennenkin.
- 6) Työnantaja teetti 22.–24.11.2012 kahdella työntekijällä AP-uuneilla vastaavaa hätätyötä kuin 29.10.–3.11.2012. Pääluottamusmies antoi samankaltaisen kielteisen lausunnon kuin silloin.

Työnantaja oli ilmoittanut työsuojelun vastuualueelle, että vuoden 2012 viikolla 47, joiden aikana teetettiin kohtien 2, 4 ja 6 mukaiset hätätyöt, poissaoloprosentti oli 8. Miehityksessä oli varauduttu 4–5 %:n poissaoloihin. Poissaoloihin oli työnantajan mukaan varauduttu monitaitoisilla työntekijöillä eli ns. yleismiehillä, joiden riittävyys erilaisissa tilanteissa riippui osaamisen tasosta. Ylityöstä kieltäytyminen sairaustapauksissa ei ollut työnantajan tiedossa ennakkoon. Ylityökieltoa ei ollut ja ylityöihin oli yleensä ollut halukkaita.

Pääluottamusmiehen mukaan sairauslomaprosentti oli vuosina 2004–2012 noussut 5,3 %:sta 7,4 %:iin. Varamiesjärjestelmän pitäisi kattaa koko sijaistarve, koska ylityöt perustuivat vapaaehtoisuuteen.

Lausuntopyynnön ollessa vireillä työsuojelun vastuualueelle on saapunut viisi uutta hätätyöilmoitusta, joissa kahdessa perusteena olivat työnseisaukset ja kolmessa muussa sairauspoissaolot.

Asianosainten kuuleminen

Työneuvosto on varannut X Oyj:lle ja A:n tehtaiden pääluottamusmies B:lle tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa.

X Oyj on todennut lausumassaan, että hätätyöt 1 ja 3 olivat työaikalain mukaisia. Tapauksessa nro 3 myös pääluottamusmies oli lausunut, että työ voitiin tulkita hätätyöksi. Lakkotilanteessa tehtaan normaalit resurssijärjestelyt eivät toimi, eikä lakkotapauksia varten ollut sovittua toimintamallia käyttö- ja kunnossapitohenkilöstön jäämiseksi työpaikalle varmistamaan henkilöstöturvallisuuden sekä estämään ympäristövahingot ja tuotantolaitteiden vaurioitumisen.

Voimalaitoksen varamiesjärjestelmä ja joustavat vuoronvaihtokäytännöt olivat normaalisti riittäneet sairauspoissaolojen aikana (tapaukset 2, 4 ja 6). Usean henkilön yhtäaikaiseen poissaoloon ei ollut voitu varautua. Pääluottamusmiehen mainitsemalla yhteistoimintaneuvottelujen ratkaisulla ei tässä tilanteessa ollut merkitystä, eikä työnantaja jatkossakaan pyrkinyt aiheuttamaan vaaratilanteita henkilöstöratkaisulla. X Oyj on korostanut, ettei työehtosopimusneuvotteluissa ollut sovittu varamiesjärjestelmästä.

Pääluottamusmies B on vaatinut hallintolain 37 §:n mukaista suullista kuulemistä, jotta työneuvosto saisi tietää, millaista työtä työpaikalla tehdään ja miten.

Pääluottamusmiehen mukaan 28.–29.9.2012 teetetty työ ei ollut todellisuudessa hätätyötä, mutta työ oli sovittu teetettävän hätätyönä. Tuotanto toimi normaalisti, vaikka vain toinen masuuni oli käytössä. Äkillisen häiriön sattuessa masuuni pidetään lähes normaalisti käynnissä, mutta rautaa lasketaan harvemmin.

Työnantaja oli ilmoittanut hätätyöilmoituksessaan, joka koski työtä 13.–16.9.2012, ne seuraukset, joihin hätätyön teettämättä jättäminen saattaisi johtaa. Tässä tapauksessa tuotanto toimi koko ajan normaalisti, eikä perusteita hätätyön teettämiseksi ollut. Ainoastaan 15.9.2012 tapahtunut lipeäventtiilin hajoaminen saattaisi täyttää hätätyön teettämisen edellytykset.

Hätätyön teettäminen oli ollut säännönmukaista eikä se ole täyttänyt työaikalaisissa säädettyjä hätätyön edellytyksiä. Jos tuotannon erilaiset häiriöt esiintyvät normaalilla tiheydellä, ovat ne tapahtumia, joihin työnantajan on varauduttava ennakolta.

Työntekijöiden lyhytaikaiset, äkilliset sairastumiset eivät myöskään oikeuttaneet hätätyön teettämiseen. Ne ovat verrattavissa säännöllisiin normaalissa toiminnassa esiintyviin katkoksiin. Sairauspoissaoloprosentti oli todellisuudessa yli 10, kun otettiin huomioon poissaolot perhesyiden ja koulutuksen johdosta.

Työnantaja oli vedonnut valssaamalla itse yksipuolisesti laatimaansa turvallisuussuunnitelmaan. Suunnitelmaa ei ollut esitelty työntekijöille tai käyty läpi heidän edustajiensa kanssa. Jos valssaamalla tapahtuisi jotain äkkiarvaamatonta, pidettäisiin uuni lämpimänä ja tuotantolinja pysähtyisi korjauksen ajaksi.

Työnantaja oli itse aiheuttanut hätätyön teettämisen tarpeen. Työnantajan oli muun muassa vähentänyt valssaamalla tuotannosta yhden työvuoron työntekijät (19 työntekijää) siirtymällä viidestä vuorosta neljään vuoroon. Työnantaja oli laiminlyönyt riittävän varahenkilöstön määrän, eikä ollut opastanut jäljelle jäänyttä henkilökuntaa uusiin työtehtäviin tarvittavassa määrin.

Työnantajan tiedossa oli ollut, että työntekijät eivät olleet suostuneet ylityöhön. Työnantajalla oli ollut mahdollisuus varautua työvoimavajaukseen ja järjestää korvaavat työntekijät muilla tavoin kuin teettämällä työtä hätätyönä. Pohjois-Suomen työsuojelupiiri oli antanut jo 1.6.2004 työnantajalle kehotuksen, jossa todettiin muun ohessa, että joidenkin työntekijöiden kieltäytyminen ylityöstä ei riittänyt hätätyön teettämisen perusteeksi.

Suullinen kuuleminen

Työneuvosto on päättänyt järjestää asiassa 7.6.2013 hallintolain (434/2003) 37 §:n mukaisen suullisen kuulemisen.

Kuultavina olivat X Oyj:stä C, D ja E sekä työntekijöiden edustajana pääluottamusmies B. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta ei saapunut ketään kuulemistilaisuuteen. Suullisesta kuulemisesta laadittu pöytäkirja ja B:n siihen tekemät huomautukset on liitetty asiakirjavihkoon. Asiakirjavihkoon on liitetty myös suullisessa kuulemisessa annettu kirjallinen aineisto.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausuntopyynnön sisältö ja lausunnon kohde

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa X Oyj:n A:n tehtailla teetettyjen hätätöiden laillisuudesta. Lausuntoa on pyydetty

- 1) 13.–17.9.2012 koksamolla ja masuunilla 11 työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka perusteena oli ollut kunnossapidon työntekijöiden lakko,
- 2) 24.–25.11.2012 kahdella voimalaitoksen työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka syynä olivat olleet sairauspoissaolot,
- 3) 28.–29.9.2012 masuunilla yhdeksällä kunnossapidon työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka perusteena oli ollut lakko,
- 4) 22.11.2012 yhdellä voimalaitoksen työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka perusteena olivat olleet sairauspoissaolot,
- 5) 29.10.–3.11.2012 valssamolla viidellä työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka syynä olivat olleet sairauspoissaolot ja
- 6) 22.–24.11.2012 AP-uuneilla kahdella työntekijällä teetetystä hätätöistä, jonka perusteena olivat olleet sairauspoissaolot.

Pääluottamusmies on hyväksynyt kohdassa 3) mainitun työn sekä yhden työntekijän 15.9.2012 klo 12.00 – 17.00 tekemän työn hätätöiksi.

Työnantajan ja pääluottamusmiehen selvitykset ja käsitykset tapahtumista sekä niiden syistä poikkeavat osittain toisistaan lukuun ottamatta edellä viitattuja pääluottamusmiehen hyväksymiä tapauksia. Asiassa järjestetyssä suullisessa kuulemisessa ei saatu ristiriidatonta tietoa muun ohessa hätätöiden teettämisen perusteista tai seurauksista, joihin hätätöiden teettämättä jättäminen olisi voinut konkreettisesti johtaa. Epäselväksi jäi osittain muun muassa se, mitä laitevikoja kunkin yksittäisen hätätöiden yhteydessä korjattiin, missä vaiheessa viat olivat syntyneet, ts. oliko kysymys tulevien lisärikkoutumisten estämisestä vai sellaisesta korjauksesta, joka oli välttämätöntä toiminnan käynnissä pitämiseksi, ja millaisten häiriöiden poistamiseen tarvittiin kunnossapidon työntekijöitä. Myös tehtaalla käytössä olevan varamiesjärjestelmän sisältö jäi epäselväksi, ja erityisesti se, miksi järjestelmä ei ollut toiminut sairauspoissaoloissa, vaan oli jouduttu turvautumaan hätätöiden teettämiseen.

Kun tosiasioista ei saatu riidatonta selvitystä edes suullisen kuulemisen kautta, työneuvosto voi antaa asiassa vain seuraavan yleisluonteisen lausunnon.

2. Häätöyön teettämisen edellytykset

Työaikalain (605/1996) 21 §:n mukaan hätätyötä voidaan teettää, kun ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumiseen. Hallituksen esityksessä työaikalain (HE 34/1996, s. 53) todetaan, että työn teettäminen hätätyönä edellyttää äkillistä syytä. Hätöyön teettämistarpeen on synnyttävä odottamatta. Hätöyönä teetetävän työn on oltava laadultaan sellaista, ettei sitä voida siirtää tehtäväksi myöhempänä ajankohtana. Kokemukseen perustuvalla säännönmukaisuudella toistuvia, sinänsä ennalta arvaamattomia yksittäisiä tapahtumia ei voida pitää perusteina, jotka oikeuttavat hätöyön teettämiseen lukuun ottamatta eräitä hyvin poikkeuksellisia tilanteita. Työnantajan on varauduttava tämän tyyppisiin tapahtumiin ennakolta mitoittamalla korjauskapasiteetti, muun muassa työaikajärjestelyin ja teknisin apuvälinein, niin riittäväksi, että viat ja häiriöt voidaan korjata hätöyötä teettämättä.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 1995:73 käsitellyt henkilökunnan vähyydestä johtunutta hätöyön teettämisen tarvetta. Tapauksessa työntekijöiden poissaoloihin oli varauduttu työehtosopimusneuvotteluissa sovituin varamiesjärjestelyin ja niin, että työntekijöitä oli koulutettu tekemään myös muita kuin heille varsinaisesti kuuluvia työtehtäviä. Korkeimman oikeuden mielestä kaikkien tavoitettujen valvomon hoitajan tehtäviin koulutettujen työntekijöiden kieltäytyminen ylityöstä oli ollut seikka, jota yhtiö ei ollut voinut ottaa etukäteen huomioon. Esimies ei ollut voinut riittävän hyvissä ajoin varautua siihen, että valvomon hoitajan tehtävät saattaisivat jäädä hoitamatta tapahtumapäivinä. Näissä oloissa työvoiman puute oli ollut sellainen ennalta arvaamaton seikka, joka oli oikeuttanut hätöyön teettämiseen. Samaan lopputulokseen työneuvosto oli päätenyt korkeimman oikeuden pyynnöstä antamassaan lausunnossa TN 1304-94. Työneuvoston mukaan paperitehtaan voimalaitoksen normaalit käyttötehtävät voitiin teettää hätöyönä kaikkien tavoitettavissa olleiden, tehtävät osaavien työntekijöiden kieltäytyessä ylityöstä, jos syyt ylityöstä kieltäytymiseen olivat olleet ennalta arvaamattomia ja jos yrityksen työvoimajärjestelyjä voitiin yleisesti tarkastellen pitää riittävinä. Työneuvosto korosti, että hätöyön tarve on ajallisesti rajoitettu eli se voi kestää vain niin kauan kunnes työnantaja saa korvatuksi hätöyötä tekevät työntekijät muilla työntekijöillä. ”Jos työnantaja sitä vastoin on ennakolta tiennyt tai hänellä on ollut perusteltu syy olettaa kaikkien asianomaisten töihin pystyvien työntekijöiden kieltäytyvän ylityöstä esimerkiksi painostustarkoituksessa, ei normaaleja käyttötehtäviä saa teettää hätöyönä, jos työnantajalla olisi ollut hätöyön tarpeen ilmenemisajankohtaan mennessä käytännössä mahdollisuus varautua ylityöstä kieltäytymisestä aiheutuvaan työvoimavajaukseen.”

Työneuvosto on aikaisemmassa käytännössään arvioinut ennalta arvaamattomuuden kriteeriä ja katsonut, että jos säännönmukaisesti toistuva ennalta arvaamaton tapahtuma "on mittasuhteiltaan, korjaamisensa vaikeudelta tai muulta sellaiselta ominaisuudeltaan poikkeuksellinen ilmiö", olisi sitä pidettävä laissa tarkoitetulla tavalla ennalta arvaamattomana. Samaan lopputulokseen on päädyttävä, jos säännönmukaisuuden piiriin kuuluvat tapahtumat "epätavallisella tavalla ajoittuvat melko yhtäaikaiksi" (TN 1018-77). Ennalta arvaamattomuuden edellytyksen tulkintaan ovat vaikuttaneet madaltavasti myös korjauskapasiteetin häiriöt, esimerkiksi poikkeuksellisen suuret sairaus- tai muut poissaolot korjausmiehistön keskuudessa. Työneuvosto on lausunnossaan TN 1304-94 todennut, että erilaiset logistiikkahäiriöt ja laiterikkojen esiintymiset voivat olla säännönmukaisia, jolloin työnantajan on varauduttava niihin ennakkolta. Jos häiriöt ja laiterikot ovat kuitenkin poikkeuksellisia verrattaessa niitä säännönmukaisessa toiminnassa esiintyviin häiriöihin ja laiterikkoihin, saattaa kysymyksessä olla ennalta arvaamaton syy. Samassa lausunnossaan työneuvosto on katsonut, että jos hätätyön teettämiseen johtaa ammattitaitoisen työvoiman puute, on pohdittava, minkälaisin miehitys- yms. ratkaisuin työnantajan on varauduttava poissaoloihin uhalla, että tuotannon on annettava keskeytyä miehitysvajauksen ilmetessä. Riittävän miehityksen määrän arviointiin vaikuttaa muun ohessa se, minkä suuruiseen teoreettiseen poissaoloprosenttiin työnantaja oli varautunut, ja miten todelliset poissaoloprosentit poikkesivat tästä. Arvioitaessa poissaolojen ennalta arvaamattomuutta, oli työneuvoston mielestä otettava huomioon se, onko työnantaja voinut etukäteen ottaa huomioon tapahtuman ja onko työnantaja voinut varautua siihen hyvissä ajoin. Tällöin kiinnitetään huomiota muun muassa poissaolojen yhtäaikaisuuteen ja toistuvuuteen. Esimerkiksi, jos työpaikalla on jo pitkään ollut sairaus- yms. poissaoloja yhtä aikaa ja toistuvasti siten, että käytössä olevan varamiesjärjestelmän tms. riittämättömyys on tullut esille, tällaista seikkaa ei voida pitää hätätyön teettämisen perusteena. Samoin jos työnantaja on vähentänyt henkilöstöä tai tiedossa on muun muassa eläkkeelle siirtymisiä, jotka vaikuttavat henkilöstön määrään, ei pelkästään näistä syistä aiheutuva henkilöstövajaus voida pitää ennalta arvaamattomana.

Edelleen työneuvosto katsoi lausunnossaan TN 1304-94, että pitkään jatkunutta henkilöstöpulaa, joka ei ole ilmennyt poikkeuksellisesti tai yhtäkkiä, ei voitu pitää ennalta arvaamattomana seikkana. Poissaoloista johtuva työvoimavajaus voitiin työneuvoston mukaan kattaa myös teettämällä tarvittava työ ylityönä muilla työntekijöillä. Jos kaikki tavoitetut tehtävään koulutetut työntekijät kieltäytyivät ylityön tekemisestä heitä siihen pyydettyessä, oli se työneuvoston mielestä tavallisesti seikka, jota työnantaja ei voinut etukäteen ottaa huomioon, ja se voi oikeuttaa hätätyön teettämiseen, mikäli muut hätätyön teettämisen edellytykset täyttyivät. Jos työnantajan tiedossa on kuitenkin ollut, että työntekijät kieltäytyvät ylityön tekemisestä, ja työnantajalla on ollut käytännön mahdollisuus varautua työvoimavajaukseen kattamalla se muilla tavoin, vajaus ei voinut sellaisenaan oikeuttaa hätätyön teettämiseen. Lisäksi työneuvosto totesi, että rajatapauksissa hätätyön edellytysten täyttymistä joudutaan arvioimaan yhtenä kokonaisuutena (ks. myös TN 1095-81). Jos siis hätätyön syy ei ole ollut täysin ennalta arvaamaton tai siihen on voitu joillakin toimenpiteillä varautua, toiminnan keskeytyksen on vahinkoseurauksineen oltava mittasuhteiltaan huomattava, jotta hätätyön teettäminen olisi sallittua (TN 1304-94).

Jotta ennalta arvaamaton tapahtuma oikeuttaisi teettämään hätätyötä, tulee tapahtuman aiheuttaa keskeytys säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhata johtaa siihen tai hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumiseen. Keskeytys voi aiheutua minkä tahansa yhteisön, jossa työtä tehdään säännöllisesti, tai sen osan säännöllisessä toiminnassa tai uhata johtaa sellaiseen. Kun arvioidaan mainitun edellytyksen täyttymistä, on otettava huomioon muun muassa toiminnan luonne ja sen laajuus, toimintaan sijoitetun pääoman määrä sekä säännöllisen toiminnan keskeytyksestä tai keskeytyksen uhasta aiheutuvien tai arvioitavien vahinkojen suuruus (HE 34/1996, s. 54). Myös säännölliseen toimintaan kuuluu erilaisia toimintahäiriöitä. Arvioitaessa sitä, täyttääkö keskeytys tai sen uhka hätätyön teettämisen edellytykset, ratkaisevaa on keskeytyksen tai sen uhkan laajuus tai olennaisuus työnantajan koko toimintaa ajatellen. Kaiken säännöllisen toiminnan ei tarvitse pysähtyä tai 8 uhata pysähtyä. Jos esimerkiksi yksikin työnantajan tuotantokapasiteetin kannalta tärkeä kone, laite tai tuotantolinja uhkaa pysähtyä, kysymyksessä voi olla sellainen säännöllisen toiminnan häiriö, joka täyttää hätätyön teettämisedellytyksen (HE 34/1996, s. 54. Ks. myös TN 1404-05).

Säännöllisen toiminnan keskeytyksen tai keskeytyksen uhan ohella hätätyön teettämisen mahdollistaa hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumisen vakava uhka edellyttäen, että se aiheutuu työaikalain 21 §:ssä tarkoitetusta ennalta arvaamattomasta tapahtumasta. Kysymys voi olla myös ympäristölle aiheutuvasta vahingosta (HE 34/1996, s. 54). Työneuvosto on aiemmassa käytännössään katsonut, että koko maan tuotantoelämän vaarantuminen poltto- ja raaka-ainetuonnin vaikeutumisen takia oikeutti hätätyön teettämiseen (TN 775-66). Lausunnoissa TN 1095-81 ja 1106-81 pidettiin melko selvänä, että ennalta arvaamattomista häiriöistä sähkönjakelu- ja puhelinalan töissä oli seurauksena hengen, terveyden ja omaisuuden vaarantuminen. Valtakunnan voimaverkon toimintaa ajatellen käytettävissä olevan reservikapasiteetin aleneminen alle tietyn riskirajan saatettiin pitää vakavana keskeytyksen uhkana (TN 1018-77). Toisaalta korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 1985 II 53, ettei laskennallisen liiketulon menettäminen tai väheneminen merkinnyt omaisuuden joutumista vaaranalaiseksi.

3. Arviointia

Arvioitaessa X Oyj:n teettämien hätätöiden laillisuutta on tapauskohtaisesti arvioitava, onko ennalta arvaamaton tapahtuma aiheuttanut tai uhannut aiheuttaa työaikalain 21 §:ssä säädetyn seurauksen. X Oyj:n tehtaalla valmistetaan rautaa ja terästä. Suullisessa kuulemisessa tuli esille tuotantoprosessin monimutkaisuus ja se, että erityisesti tuotantoprosessin alkupään toiminnot: koksamo, masuuni ja voimalaitos, ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Erityisen kriittistä on pitää koksipatteri jatkuvassa toiminnassa. Kun patteri on kerran ajettu kuumaksi, sitä ei voi ajaa enää kylmäksi ilman, että rappaus alkaa halkeilla. Lisäksi suullisessa kuulemisessa kävi ilmi, että masuunilta ja koksamolta syntyy kaasuja ja jos niitä ei voida polttaa laitoksessa, ne joudutaan päästämään ulos. Jos häiriöitä ilmenee, tarvitaan kunnossapitohenkilöä nopeasti paikalle, jottei laite- ja työntekijäturvallisuus vaarantuisi. Jos koksamo pysähtyy, on vain muutamia tunteja aikaa

saada lämmitys uudestaan käyntiin. Koksaaamoa ei voida ajaa alas lainkaan. Toiminnan turvaamiseksi ainakin toisen masuunin on oltava toiminnassa, jotta masuunikaasua saadaan koksipatterin lämmitykseen. Kaasutuotannon väheneminen vaarantaa koksipatterien lämmityksen ja myös muiden kaasua tehtaalla käyttävien tuotantoyksiköiden toiminnan. Voimalaitosta ei voida ajaa kokonaisuudessaan alas. Valssaamon tuotanto voidaan sitä vastoin ajaa nopeasti alas. Valssaus loppuu, mutta uuneihin jää tulet ja prosessi vaatii seuranta. Uunit voidaan ajaa myös kokonaan kylmäksi, mikä kestää yleensä noin vuorokauden. Jos tehdas ei toimi suunnitellusti, myrkyllistä koksikaasua vapautuu lähiympäristöön hallitsemattomasti ja aiheuttaa ilmeisen räjähdysvaaran ja kaasupilvet levittyvät lähiympäristöön. Jos koksipatteri tuhoutuu, maksaa sen uudelleen rakentaminen noin 300 miljoonaa euroa. Masuunin valuhallin häiriöt voivat johtaa siihen, että sula raakarauta aiheuttaa hallitsemattomassa tilassa tulipalon. Veden pääsy pesään voi aiheuttaa räjähdysten. Yhden masuunin pesän rikkoutuminen aiheuttaa kymmenien miljoonien eurojen suuret aineelliset vahingot. Työnantaja on korostanut, että koksaaamon, masuunin ja voimalaitoksen toimintaa ei voi keskeyttää ilman poikkeuksellisen mittavia taloudellisia seuraamuksia. Työnantaja on myös kertonut, että laiteviat ja muut tuotantoprosessin häiriöt tulee korjata näissä yksiköissä viipymättä ennen kuin ongelmat laajenevat. Tuotantoprosessille on siten ominaista, että laiteviat ja muut tuotantotoimintaan liittyvät tavanomaisetkin häiriöt voivat aiheuttaa merkittäviä turvallisuus- ja ympäristöriskejä sekä taloudellisia vahinkoja.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella työneuvosto katsoo, että rauta- ja terästehtaan tuotannon keskeytyminen tai sen uhka sekä uhka hengen, terveyden tai omaisuuden vaarantumiseen voi olla työaikalain 21 §:ssä tarkoitettu seuraus. Edellä kuvatut seuraukset on kuitenkin esitetty hyvin yleisluonteisesti hätätyöilmoituksia aluehallintovirastolle tehtäessä ja sittemmin työneuvostolle. Työneuvosto ei voi siten arvioida seurausten uhkaa tapauskohtaisesti. Tämä on aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen tehtävänä sen saatua hätätyöilmoituksen.

Jotta kysymys olisi työaikalain 21 §:ssä tarkoitettua hätätyöstä, on edellä mainittujen seurausten tai niiden uhan aiheuduttava ennalta arvaamattomasta syystä. Työneuvosto esittää seuraavassa saadun selvityksen perusteella näkemyksiään hätätyöilmoitusten perusteena olleiden tapahtumien ennalta arvaamattomuudesta.

X Oyj on lausuntopyynnön kohteena olevissa tapauksissa joutunut teettämään hätätöitä ensinnäkin lakosta aiheutuvan henkilökuntavajeen vuoksi 13.–17.9.2012 (kohta 1) ja toisen kerran 28.–29.9.2012 (kohta 3). Ensimmäisessä tapauksessa hätätyön teettämisellä turvattiin työnantajan mukaan tuotantoprosessin käynti turvallisesti ja estettiin laitevauriot. Jälkimmäisessä tapauksessa vain yksi masuuni kahdesta oli käynnissä ja sen häiriötön toiminta piti turvata hätätyötä teettämällä, jotta muun muassa koksipatteri ei vaurioidu. Kun pääluottamusmies on hyväksynyt jälkimmäisen tapauksen hätätyönä, ei työneuvosto lausu siitä enempää. Pääluottamusmies kertoi suullisessa kuulemisessa, että 13.–17.9.2012 teetetty venttiilin rikkoutuminen vaati hätätyötä ja sen myös työntekijäpuoli hyväksyi. Sen sijaan muut kunnossapitotyöt olivat pääluottamusmiehen mukaan olleet olemassa jo entuudestaan, eivätkä olisi vaatineet hätätyön teettämistä. Arvioitaessa, olivatko muut teetettyt työt kuin venttiilin

korjaaminen aiheutuneet ennalta arvaamattomasta tapahtumasta, on ratkaistava, voiko lakko olla työaikalain 21 §:ssä tarkoitettu ennalta arvaamaton tapahtuma.

Lakko oli aloitettu 13.9.2012 samana päivänä, kun siitä oli ilmoitettu työnantajalle. Lakosta ei siten ollut ilmoitettu kahta viikkoa ennen sen aloittamista, kuten työriitojen sovittelusta annetun lain (420/1962) 7 §:ssä säädetään. Työaikalain 21 §:ssä tarkoitettulla ennalta arvaamattomalla tapahtumalla tarkoitetaan luonnontapahtumaa, tapaturmaa tai muuta seikkaa. Kysymyksessä on siis aina oltava tapahtuma, jota työnantaja ei ole voinut ennakoita. Lakkoa ei ole työaikalain esitöissä tai oikeuskirjallisuudessa otettu esille ennalta arvaamattomana tapahtumana, mutta se ei voi työneuvoston mielestä tarkoittaa, että lakko tai muu työntekijöiden työtaistelutoimenpide ei voisi täyttää ennalta arvaamattomuuden edellytystä. Lakko on siis alkanut ilman laissa säädetyn ilmoitusajan noudattamista. Ilmoitusajan noudattamatta jättäminen ei kuitenkaan tee työneuvoston mielestä lakosta työaikalain 21 §:ssä tarkoitettua ennalta arvaamatonta tapahtumaa, jos työnantajalla on muutoin ollut mahdollisuus varautua työnteon keskeytykseen. Jos työnantaja on tiennyt työntekijöiden lakon aloituksesta tai on voinut perustellusti olettaa sen alkavan, ei kysymys voi olla ennalta arvaamattomasta tapahtumasta, jos työnantaja on voinut hätätyön tarpeen ilmenemisajankohtaan mennessä käytännössä varautua lakosta aiheutuvaan työvoimavajaukseen (ks. TN 1304-94, jossa on arvioitu ylityöstä kieltäytymistä). Vaikka lakko täyttäisi ennalta arvaamattomuuden kriteerin, ei peruste voi olla voimassa lakon kestäessä pitkään, vaan työnantajan tulee ryhtyä mahdollisuuksinensa mukaan toimiin, jotta hätätyötä tekevät työntekijät voitaisiin korvata muilla työntekijöillä.

Asiassa ei ole selvitetty lakon syytä eikä sitä, oliko työnantajalla ylipäänsä tietoa, jonka perusteella se olisi pystynyt ennakoimaan lakon aloittamisen ja ryhtymään henkilöstöjärjestelyihin etukäteen.

X Oyj on teettänyt hätätyötä 24.–25.11.2012 (kohta 2) ja 22.11.2012 (kohta 4) yhtäaikaisten sairauspoissaolojen vuoksi. Työnantaja on kuvannut yleisesti henkilöstövahvuutta ja tuonut esille myös ns. varamiesjärjestelmän, josta ei ole sovittu työnantaja- ja työntekijäliittojen välillä tai työpaikalla henkilöstön kanssa. Lisäksi on tullut ilmi, että henkilöstöä ei ole saatu työvuoroihin ylitöihin, koska kaikki kysytyt olivat kieltäytyneet. Poikkeukselliset tilanteet on työnantajan mukaan pyritty hoitamaan ylitöinä, ei määräaikaisuuksin. Yrityksessä ei ole ollut tarvittaessa töihin kutsuttavia työntekijöitä eikä varallaolojärjestelyjä. 11 Jos hätätyön teettäminen on johtunut ammattitaitoisen työvoiman puutteesta, on pohdittava, minkälaisin miehitys- yms. ratkaisuin työnantajan on varauduttava poissaoloihin uhalla, että tuotannon on annettava keskeytyä miehistövajauksen ilmetessä. Riittävän miehityksen määrän arviointiin vaikuttaa muun ohessa se, minkä suuruiseen teoreettiseen poissaoloprosenttiin työnantaja on varautunut, ja miten todelliset poissaoloprosentit poikkeavat tästä. Nyt on esitetty, että X Oyj olisi varautunut 4–5 %:n poissaoloihin, kun poissaoloprosentti tapahtumahetkinä oli ollut 8. Epäselväksi on jäänyt, mihin 4–5 %:n suuruinen varautuminen perustuu, ts. onko se ollut riittävä ottaen huomioon todelliset poissaolot, ja mitä kaikkia poissaoloja mainituissa luvuissa on otettu huomioon. Asiassa on tullut esille, että käytössä ollut varamiesjärjestelmä ei myöskään ole ollut toimiva ainakaan kaikissa sairaustapauksissa. Jos työpaikalla on pitkään ollut sairaus- yms. poissaoloja yhtä aikaa ja

toistuvasti siten, että käytössä olevan varamiesjärjestelmän tai muiden sijaisuusjärjestelyjen riittämättömyys on tullut esille, tällaista seikkaa ei voida pitää hätätyön teettämisen perusteena. Samoin jos työnantaja on vähentänyt henkilöstöä tai tiedossa on muun muassa eläkkeelle siirtymisiä, jotka vaikuttavat henkilöstön määrään, ei pelkästään näistä syistä aiheutuvaa henkilöstövajausa voida pitää ennalta arvaamattomana. Poissaoloista johtuva työvoimavajaus voidaan kattaa myös teettämällä tarvittava työ ylityönä muilla työntekijöillä. Jos kaikki tavoitetut tehtävään koulutetut työntekijät kieltäytyvät ylityön tekemisestä heitä siihen pyydettyäessä, on se työneuvoston mielestä tavallisesti seikka, jota työnantaja ei voi etukäteen ottaa huomioon, ja se voi oikeuttaa hätätyön teettämiseen, mikäli muut hätätyön teettämisen edellytykset täyttyvät (ks. KKO 1995:73 ja TN 1304-94). Jos työnantajan tiedossa on kuitenkin ollut tai työnantaja on voinut perustellusti olettaa, että kaikki tehtävään kykenevät työntekijät kieltäytyvät ylityön tekemisestä, ja työnantajalla on ollut käytännön mahdollisuus varautua työvoimavajaukseen kattamalla se muilla tavoin, vajaus ei voinut sellaisenaan oikeuttaa hätätyön teettämiseen. Suullisessa kuulemisessa työnantaja on todennut, ettei sillä ollut esitettävissä selvitystä siitä, ketä ylityöhön oli kysytty, ketä oli tavoitettu ja ketkä olivat kieltäytyneet. Työnantaja kertoi ainoastaan, että vuoro esimies selvitti ylityöhalukkuutta. Asiassa ei siis ole esitetty konkreettista selvitystä siitä, ketä kaikkia työntekijöitä pyydettiin tekemään ylityötä ja miten tuli selvitettyä, ettei ketään saatu ylityöhön. Selvitystä ei ole myöskään siitä, yritettiinkö tehdä esimerkiksi tilapäisiä sisäisiä siirtoja hätätyön teettämisen välttämiseksi. Käytössä oleva varamiesjärjestelmä ei perustu työehtosopimukseen ja asiassa saadun selvityksen mukaan se on täysin työnantajan päätösvallassa. Jos käytössä oleva varamiesjärjestelmä, jossa jokaisessa vuorossa on yksi ”ylimääräinen” työntekijä, ei ole osoittautunut riittäväksi, jotta hätätyön teettämistä välttyttäisiin poissaolotapauksissa, työnantajan tulee ryhtyä toimiin muissa työvuoroissa olevien työntekijöiden siirtämiseksi tarvittaviin vuoroihin tai viimekädessä tilapäisten henkilöresurssien lisäämiseksi. X Oyj on ilmoittanut, ettei sillä ole tarvittaessa töihin kutsuttavien reserviä, eikä määräaikaisia työntekijöitäkään palkata ilta- tai yöaikaan. X Oyj ei ole esittänyt selvitystä myöskään siitä, oliko yhtiö ryhtynyt toimenpiteisiin työvuorojen järjestelemiseksi. Näissä olosuhteissa sairauspoissaoloista aiheutunut työvoimavaje ei työneuvoston mielestä vaikuta työaikalain 21 §:n mukaiselta ennalta arvaamattomalta syytä.

X Oyj on teettänyt hätätyötä 29.10–3.11.2012 (kohta 5) ja 22.–24.11.2012 (kohta 6) sairauspoissaolojen vuoksi ja käyttäen perusteena pelastussuunnitelmassa määriteltyä vähimmäismiehityksen määrää. Suullisessa kuulemisessa työnantaja totesi, että pelastussuunnitelma on toimintasuunnitelma vahinkojen sattuessa, ja että se ei ole hätätöiden teettämisen peruste. Työneuvosto ei näin ollen arvioi perustetta enemmälti muuta kuin todeten, ettei pelastussuunnitelman mukainen miehityksen määrä tai muu siihen sisältyvä tieto voi olla työaikalain 21 §:ssä säädetty ennalta arvaamaton tapahtuma. Jos aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue saa hätätyöilmoituksen mainitulla perusteella, tulee sen ryhtyä selvittämään perustetta tarkemmin.

Työneuvosto korostaa esittäneensä edellä suuntaviivoja tapahtumien ennalta arvaamattomuuden arviointiin. Kun hätätyöilmoitusten käsittely on kesken aluehallintovirastossa, voi

aluehallintovirasto selvittää avoimeksi jääneet kysymykset ja ratkaista hätätöiden työaikalain 21 §:n mukaisuuden saamansa lisäselvityksen perusteella.

Sovelletut lainkohdat

Hallintolaki (434/2003) 37 §.

Työaikalaki (605/1996) 21 §.

Lausunto on yksimielinen ja se perustuu puheenjohtaja Pärnäsen, jäsenten Ahonen, Douglas, Meklin, Hietala ja Niittyä sekä varajäsen Virtasen mielipiteeseen