

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

LAUSUNTO

TN 1446-12

16.2.2012

18/2011

Lausunnonpyytäjä:

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue

Asia:

Vuosilomalain (162/2005) 12 §:n mukaisen vuosilomakorvauksen maksaminen VPK-yhdistyksen jäsenelle, joka saa palkkaa sopimuspalokuntatoimintaan osallistumisestaan

Vireille:

20.9.2011

Lausuntopyyntö

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, onko VPK-yhdistysten maksettava vuosilomalain (162/2005) 12 §:n mukaista vuosilomakorvausta jäsenelleen, joka saa palkkaa osallistumisestaan palokuntayhdistyksen sopimuspalokuntatoimintaan.

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry on ottanut yhteyttä aluehallintovirastoon ja pyytänyt selvittämään asiaa. Lisäselvittelyjen jälkeen aluehallintovirasto on päättänyt pyytämään asiassa työneuvoston lausuntoa.

Lausuntopyyntönsä ja sen liitteenä olevissa selvityksissä kerrotaan, että Suomessa on 505 VPK-muotoista sopimuspalokuntaa. Näissä on noin 10100 hälytyskelpoista jäsentä. Kaikki VPK-yhdistykset ovat itsenäisiä omilla säännöillään toimivia rekisteröityjä yhdistyksiä. Palokunnat pyrkivät solmimaan toiminta-alueensa pelastustoimen kanssa palokuntasopimuksen, jotta palokunnasta tulisi osa alueen pelastustoiminnan järjestelmää. Vapaaehtoisen palokunnan mallisääntöjen mukaan palokunnan tarkoituksena on pelastustoimen edistäminen ja kehittäminen sekä pelastusavun antaminen normaali- ja poikkeusoloissa. Palokunta kokoaa jäsenikseen henkilöitä, jotka ovat vapaaehtoisesti sekä järjestäytyneesti kiinnostuneet edistämään yhteiskunnan ja ympäristön turvallisuutta sekä turvaamaan kansalaisia onnettomuuksien aiheuttamilta vaaroilta. Palokunnan tarkoituksena on lisäksi kehittää jäseniään ja pyrkiä kasvattamaan heistä palokuntalaisihanteiden hengessä vastuullisia ja yhteistyökykyisiä yksilöitä.

Osa palokuntien jäsenistä saa palkkaa. Alueellinen pelastuslaitos maksaa palkan ts. toimii sijaismaksajana palokuntasopimuksessa sovitulla tavalla 165 palokunnassa. Arviolta noin 50–100 VPK-yhdistystä maksavat itse palkkaa jäsenilleen. Noin puolet sopimuspalokunnista ei maksa jäsenilleen lainkaan palkkaa. Yleensä maksaminen perustuu VPK-yhdistyksessä tehtyyn jäsenten yhteiseen päätökseen. Palkkaa voidaan maksaa kaikesta sopimuspalokuntatoiminnasta tai esimerkiksi vain hälytystehtävistä. Palkan suuruus riippuu myös jäsenen osallistumisaktiivisuudesta. Pienimmät vuo-

tuiset palkat ovat muutamia kymmeniä euroja ja suurimmat noin 2000 euron suuruisia. Palokunta-palkan osalta menetellään kuten muidenkin palkkojen kanssa eli niistä maksetaan lakisääteiset sivukulut. Yleinen käytäntö on, että jäsenille ei makseta kulukorvauksia. Vakuutuksista on useimmiten sovittu palokunta- ja aluesopimuksilla siten, että alueellinen pelastuslaitos hankkii VPK-yhdistyksen sopimuspalokuntatoimintaan osallistuville jäsenille työnantajan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen. Tällainen vakuutus on voitu sopia myös VPK-yhdistyksen hankittavaksi ja maksettavaksi. Joissakin paikoissa vakuutuskysymyksistä ei ole lainkaan sovittu. VPK-yhdistys on vastuussa vakuutuksen hankinnasta.

Jäsenen hälytystehtäviin, harjoituksiin ja koulutukseen käyttämä aika vaihtelee. Vaihtelu johtuu muun muassa siitä, onko jäsen suorittanut koko koulutusjärjestelmän vai ei. Myös henkilökohtaiset mahdollisuudet osallistua toimintaan vaihtelevat. Jokaisen palokuntalaisen on osallistuttava vähintään 15 harjoitukseen vuodessa hälytyskelpoisuuden ylläpitämiseksi. Yksi harjoitus kestää kahdesta tunnista kolmeen tuntiin. Lisäksi järjestetään kuntotestejä ja pakollisia harjoituksia. Sopimuspalokunnalla on keskimäärin noin 90 hälytystehtävää vuodessa. Jos palokuntalainen osallistuu esimerkiksi 45 hälytystehtävään vuodessa, muodostuu tästä 125 tuntia työtä vuodessa.

Työneuvosto on pyytänyt Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry:ltä lisäselvitystä yksilöityihin kysymyksiin ja saanut muun ohessa seuraavat vastaukset:

Palokuntayhdistyksen jäsenelle maksettavaa korvausta ei aina nimitetä palkaksi, vaan käytäntö vaihtelee. Palokunnissa puhutaan palkasta, palkkiosta ja korvauksesta.

Yleensä palkkaa on päätetty maksaa hälytysvalmiuden varmistamiseksi. Korvauksen on katsottu parantavan osallistumismotivaatiota. Palkkaa voidaan maksaa koko henkilöstölle tai vain osalle siitä. Kaikissa palokunnissa ei kuitenkaan makseta palkkaa tai muun nimisiä korvauksia. Palokunnissa on saatettu yhdessä päättää, että mahdollinen korvaus maksetaan yksittäisen henkilön sijasta palokuntayhteisölle, jolloin saatua korvausta voidaan käyttää virkistykseen, olojen tai työturvallisuuden parantamiseen ja koulutukseen. Osassa vapaaehtoispalokuntia maksetaan ”könttäkorvauksia”, mutta palokunnan saama korvaus voi riippua myös suoritettujen työn määrästä. Palkka tai muu korvaus on eräs keino houkutellessa henkilöstöä tekemään raskasta työtä. Vapaaehtoisorganisaatioissa tämä korvaus on kuitenkin tyypillisesti alhaisempi kuin mitä vapailla markkinoilla jouduttaisiin maksamaan vastaavasta työstä. Korvaus voi olla täysin nimellinen, mutta palokunnissa maksetaan myös kohtuullisen suuruisia korvauksia.

Useimmiten palkan maksaminen perustuu palokunnan tai ulkopuolisen (aikaisemmin yleensä kunnan) tekemään päätökseen. Päätöksiä ovat tehneet palolautakunnat palopäällikön esityksestä, samoin kuin kunnanhallitukset, tekniset lautakunnat ja muut vastaavat elimet. Maksubyrokratiasta vastasi aiemmin usein kunnan palkanmaksuelin, joka hoiti maksusuoritukset palokunnan ilmoittamien työluetteloiden mukaisesti. Monella pelastustoimen alueella tämä päätös- ja maksukäytäntö on sellaisenaan siirtynyt kunnalta pelastustoimen alueellistamisen myötä alueen pelastustoimelle. Palokunnat ovat tehneet myös omia päätöksiään asiasta. Yleensä vapaaehtoispalokunnassa palokunnan päällikkö tekee esityksen palkan maksusta ja joskus myös päättää siitä. Muodollinen päätöksenteko saattaa olla delegoitu alaspäin yksikönjohtajille tai periaatepäätöksenä ylöspäin yhdistyksen hallitukselle. Useassa vanhassa Suomen Pelastusalan keskusjärjestön mallisopimuksen mukaisessa palokuntasopimuksessa oli maininta siitä, että palkanmaksu suoritetaan kunnan toimesta ”työnantajana olevan palokunnan puolesta”. Viime kädessä kaikki hälytysosastolaisten palkkaamiseen käytetyt varat ovat joka tapauksessa kuntien varoista peräisin joko suoraan tai palokuntasopimuksen myötä.

Myös palkanmaksuperusteet vaihtelevat eri palokunnissa. Maksun perusteena voi olla yksinomaan hälytystehtäviin osallistuminen, mutta palkkaa voidaan maksaa vain tietyn perustuntimäärän ylittävältä ajasta. Osallistumisesta hälytystehtävään voidaan maksaa myös riippumatta siihen käytetystä ajasta. Koulutukseen osallistumisesta ja hallinnollisten tehtävien suorittamisesta saatetaan myös maksaa. Maksut ovat siis suoraan johonkin yksittäiseen suoritukseen perustuvia korvauksia. Tavanomaisia palkanmaksuperusteita ovat myös osallistuminen järjestettyyn varallaoloon tai päivystykseen. Viimeksi mainitut korvaukset eivät yleensä edellytä todellista hälytystehtävää vaan perusteena on useimmiten kerta ja / tai aika. Näiden lisäksi useimmissa palokunnissa - myös niissä, joissa ei muuten makseta mitään palkkaan tai muuhun etuuteen verrattavaa henkilökohtaista korvausta - pyritään korvaamaan todellisia kuluja, kuten matkakustannuksia ja ansionmenetyksiä. Päivärahaa saatetaan myös maksaa. Pelkästä mukanaolosta operatiivisessa toiminnassa eli esimerkiksi kuulumisesta hälytysosastoon, ei yleensä makseta palkkaa. Yksittäisiä tietoja eri palokuntien maksamista palkoista tai niistä tehdyistä päätöksistä ei ole kerätty, ja palkanmaksun moninaisuus on valtava. Kirjallisia päätöksiä ei ole välttämättä tehty. Vastuullisista tai korkean pätevyuden vaativista tehtävistä maksetaan useammin palkkaa kuin ”rivimiehen” tehtävistä. Myös maksuperuste voi vaihdella riippuen siitä, osallistutaanko hälytystehtävään esimerkiksi varallaolon vai päivystyksen aikana vai vapaalta, ja vaihtelua saattaa myös syntyä ajankohdan perusteella (arki / pyhä). Päivystävälle ja varalla oleville henkilöille maksetaan korvauksia yleensä useammin kuin muille.

Vapaaehtoispalokunnan jäsenet kutsutaan hälytystehtävään aluepelastuslaitoksen ja hätäkeskuksen keskenään sopiman ja paikallisten teknisten hälytysjärjestelyiden kulloinkin mahdollistamalla hälyttämiskanavalla. Kutsuttu henkilö reagoi kutsun saatuaan. Yksikönjohtajana hälytyksessä voi olla muun muassa palokunnan omien johtosääntöjen tai palokunnan sisäisen järjestyksen mukaisesti määrätty henkilö. Tehtävä voi olla määrättyä ennalta laaditussa vuoro- tai varallaolojärjestelyssä tai tehtävän voi ottaa vastaan joissain tapauksissa myös tehtävään soveltuva henkilö, joka lähtöajan puitteissa saapuu asemapaikalle tai kohteeseen. Usein ensi- ja täydennyslähtö on toiminnallisesti erotettu toisistaan, jolloin nopeimmat saapuvat heti ja muut sitten tarpeen tullen. Toiminnasta vastuussa oleva johtaja määrää saapuvilla olevat henkilöt eri tehtäviin.

Palokuntayhdistyksen vakinaisiin hallinnollisiin tehtäviin tekijät valitaan palokunnan sääntöjen mukaan ja yleensä yhdistyksen hallituksen tekemän päätöksen perusteella. Sen sijaan satunnaisiin tehtäviin useimmiten kuulutetaan vapaaehtoisia suorittajia, ja ellei sellaisia löydy, niin vastuuhenkilöt suorittavat tehtävät itse taikka jättävät koko hankkeen suorittamatta resurssien puutteessa.

Tavallisia keinoja palokunnan toimintavalmiuden varmistamiseksi ovat tilastollisen todennäköisyyden parantaminen ja etukäteissuunnittelu, johon sisältyy erilaiset varallaolojärjestelyt. Ilman varallaolo- tms. järjestelyitä osallistuminen hälytystehtävään perustuu siihen, että riittävä määrä kutsun saaneita palokuntalaisia lähtee mukaan sen suorittamiseen. Yksi keino turvata toimintavalmiutta on korvauksen maksaminen. Etenkin niissä palokunnissa, joissa päivystyksestä/varallaolosta ei makseta korvausta, pyritään osallistumistodennäköisyyttä ensisijaisesti nostamaan henkilöstöä motivoimalla. Motivointikeinoja on useita, mutta tavanomaisimpia ovat kouluttaminen, harjoittelu, yhteishengen nostaminen ja henkinen kasvatus sekä toimivien toimintamallien korostaminen.

Tilastollisesti on arvioitu, että kolmen henkilön kutsuminen hälytykseen tuottaa keskimäärin yhden osallistujan, mutta tosiasiasuhte vaihtelee välillä 2...4. Osassa palokuntia samat henkilöt ovat käytännössä mukana melkein jokaisessa hälytyksessä, ja osassa palokuntia osallistumisvaihtelevuus on suurempi. Osallistumisaktiivisuuteen vaikuttavat motivointitekijät, paikalliset asumis- ja työssäkäyntialueet sekä perinteet. Palkkiolla on alhainen motivaatioarvo.

Vapaaehtoispalokuntien nykyinen koulutusjärjestelmä on Pelastusopiston hyväksymä ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ylläpitämä. Koulutusta kustantavat Palosuojelurahasto, alueelliset pelastuslaitokset ja yksittäiset vapaaehtoispalokunnat. Koulutusjärjestelmä on teoriassa nousujohtainen kurssikokonaisuus, jossa erilaisten pelastusalan kurssien suorittamisella saa lainsäädännössä mainitun perushälytyskelpoisuuden, muodollisen yksikönjohtajapätevyyden ja palokunnan päällikön pätevyyden. Kurssitusvastuu on alueen pelastustoimella. Vastuu kurssimuotoisen koulutuksen täydentämisestä on yksittäisillä vapaaehtoispalokunnilla, sillä jatkuvan henkilökohtaisen hälytysvalmiuden ehtona on osallistuminen vähintään 15 nk. viikkoharjoitukseen. Harjoituksen kesto ja sisältöä ei ole määrätty. Palokunnissa saatetaan maksaa palkkiota myös viikkoharjoituksiin ja muihin koulutustilaisuuksiin osallistumisesta.

Palokuntalainen voi vuoroja suunniteltaessa ilmoittautua niihin vapaaehtoiseksi, ja näin hänellä voi olla mahdollisuus vaikuttaa palkkansa määrään. Osallistumalla aktiivisesti hälytystoimintaan jäsen voi myös vaikuttaa palkkaan. Lisäksi aktiivinen osallistuminen koulutukseen voi nostaa palkan määrää.

Alueellinen pelastuslaitos maksaa korvauksia niille vapaaehtoisille palokunnille, jotka toimivat pelastuslain mukaisina sopimuspalokuntina. Enää ei luultavasti ole sellaisia palokuntasopimuksia, joissa sopimusvelvoitteiden täyttämistä ei ole sovittu suoritettavaksi mitään korvausta. Korvausten suuruus ja korvausperusteet vaihtelevat. Pelastustoimi voi maksaa sopimuspalokunnalle ”könttäkorvauksen” tai erikseen palokunnan tarjoamista palveluista (lähtövalmius, henkilöstön osaamistaso, harjoitustoiminta, pätevyudet, oheistoiminnot kuten nuoriso- ja naistyö, muonituspalvelut, erikoistuminen jne.). Maksettava peruskorvaus voi joissain tapauksissa olla nimellinen ja muu osa korvauksesta määräytyy hälytystehtävien perusteella. Pelastustoimi voi maksaa myös henkilökohtaisia palkkoja sekä suoraan että palokunnan kautta kanavoituina. Palokunnan omistaman kaluston käytöstä voidaan myös maksaa korvausta.

Lopuksi liitto korostaa, että jokainen vapaaehtoispalokuntaa koskeva tapaus on tutkittava erillisenä ja nimenomaan kyseistä palokuntaa koskevana yksittäistapauksena palokunnan olosuhteet huomioidaan.

Perustelut

Lausuntoa on pyydetty siitä, onko VPK-yhdistysten maksettava vuosilomalain (162/2005) 12 §:ssä tarkoitettua vuosilomapalkkaa jäsenilleen, joille suoritetaan jonkinlaista korvausta heidän osallistumisestaan palokuntayhdistyksensä palo- ja pelastustoimiin sopimuspalokuntana tai sopimuspalokunnan erilaisiin harjoituksiin ja testeihin. Vapaapalokuntayhdistys on sopimuspalokunta, jos se pelastuslain (379/2011) 25 §:n mukaan sopimuksen perusteella toimii alueen pelastustoimen apuna pelastustehtävissä.

Vuosilomalain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia on sovellettava muun muassa työsuhteessa tehtävään työhön. Lausunnossaan työneuvoston tulisi siten ottaa kantaa, missä kaikissa lausuntopyynnössä ja työneuvostolle toimitetussa lisäselvityksessä kuvatuissa, tosiseikastoiltaan hyvin moninai-

sissa tapauksissa työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty työsopimuksen tunnusmerkit täytyisivät ja missä tapauksissa nämä tunnusmerkit eivät täytyisi – lukuun ottamatta selvityksistä ilmeneviä tapauksia, joissa VPK-yhdistyksen jäsenen osallistumista yhdistyksen toimintaan olisi pidettävä työsopimuslain 1 luvun 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna yhdistyksen jäsenyyden perusteella suorittamana harrastustoimintana. Työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan työsuhteen syntyminen edellyttää työn tekemistä toiselle, sopimuksen perusteella, vastiketta vastaan, henkilökohtaisesti, toisen (= työnantajan) johdon ja valvonnan alaisena. Työsuhteen olemassaolo arvioidaan tarkastelemalla tosiasiallisia olosuhteita; selvittämällä, täyttyvätkö työsuhteen tunnusmerkit käytännössä vai eivät. Kun on epäselvyyttä tai kiistaa oikeussuhteen oikeudellisesta luonteesta, joudutaan olosuhteita arvioimaan yleensä kokonaisuutena yksittäisten tunnusmerkkien tarkastelun jälkeen.

Työneuvosto ei ole aiemmin käsitellyt, olisiko vapaapalokuntayhdistyksen ja sen jäsenen välinen oikeussuhde yhdistyslaissa tarkoitetun jäsen-suhteen lisäksi myös vuosilomalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu työsuhte. Työneuvosto on sitä vastoin tarkastellut, olisiko vuoden 1958 työturvallisuuslain (299/1958) säännöksiä tullut soveltaa vapaaehtoisen palokunnan ja sen jäsenen välisessä oikeussuhteessa (TN 1015–77, TN 1139–83 (ään.) ja TN 1093–81). Mainitun lain 1 §:n 1 momentin säännöksen mukaan tuota lakia tuli soveltaa työsuhteissa. Voimassa olevassa työturvallisuuslaissa (738/2002) on säädetty nimenomaisesti, että tätä lakia on sovellettava myös sopimuspalokuntaan kuuluvan pelastustoimintaan vapaaehtoisestikin osallistuvan työhön (4 §:n 1 momentin 8 kohta).

Vuosilomalaissa tarkoitetun työsuhteen olemassaolo tulee selvittää ja ratkaista aina kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Ratkaisussa on otettava huomioon kaikki yksittäistapauksessa toteen näytetyt tosiseikat. Vapaaehtoisen palokunnan ja sen jäsenen välisen työtä koskevan oikeussuhteen oikeudellinen luonne on arvioitava edellä mainitulla tavalla.

Nyt käsiteltävässä lausuntopyynnössä työneuvostolle on esitetty hyvin yleinen ja laaja kuvaus toimintatavoiltaan olennaisesti poikkeavien vapaapalokuntayhdistysten toimintavavoista ja menettelyistä samoin kuin mahdollisten korvausten määräytymisestä. Tämän vuoksi työneuvosto katsoo, että lausuntopyyntö on siinä määrin yksilöimätön, että edellä esitettyä yksityiskohtaisemman lausunnon antaminen ei ole mahdollista.

Sovelletut lainkohdat

Vuosilomalain (162/2005) 1 §:n 1 momentti ja 12 §.

Lausunto on yksimielinen ja perustuu jäsenten Kangasperko, Ahonen, Douglas, Leppänen, Niittylä ja Virtanen mielipiteeseen.