

Työneuvoston lausunto TN 1380-01 (ään. 5-1, 4/2001)

Työneuvoston lausunto **työaikalain soveltamisesta** palopäällikköön ja palotarkastajaan. Annettu Pohjois-Karjalan työsuojelupiirin pyynnöstä 11 päivänä lokakuuta 2001.

Lausuntopyyntö

Pohjois-Karjalan työsuojelupiiri on pyytänyt työneuvoston lausuntoa siitä, onko Juuan kunnan palveluksessa toimivien palopäällikön ja palotarkastajan työhön sovellettava työaikalakia vai ei. Juuan kunnan palopäällikkö ja palotarkastaja ovat pyytäneet asiasta työsuojelupiiriltä lausuntoa.

Työsuojelupiiri toteaa, että Juuan kunnassa on 450 viranhaltijaa. Palolaitoksella on palopäällikkö, palotarkastaja, neljä palomiestä, neljä lääkintävahtimestaria ja 23 sopimuspalomiestä.

Lausuntopyynnön liitteenä ovat palopäällikön ja palotarkastajan selvitys tehtävistään ja Juuan kunnan antama selvitys. Näistä selvityksistä käy työsuojelupiirin mukaan ilmi, että palopäällikön tehtäviin kuuluvat palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaiset hallinnolliset tehtävät ja tekninen johtaminen esim. palopaikalla. Käytännössä palopäällikkö valvoo palolaitoksen toimintaa, palotarkastuksia ja nuohousta, laatii työvuorolistat, päättää sopimuspalomiesten koulutuksesta ja osallistuu vuoroviikoin heidän koulutukseensa, hyväksyy palotarkastajan, palomiesten, lääkintävahtimestarien ja sopimuspalomiesten tunti- ja vuorokausilistat. Kunnanvaltuuston teknisen toimen johtosäännön mukaan palopäällikkö palkkaa tilapäiset työntekijät, päättää palkkaamiensa työntekijöiden irtisanomisesta ja eron myöntämisestä, päättää hankkeiden ja hankintojen toteutuksesta, kun niiden hankekohtainen kokonaisarvo on enintään 0,5 % talousarvion loppusummasta sekä määrää henkilöstönsä tarvittaessa lisä-, yli-, lauantai- ja sunnuntaityöhön.

Palopäällikön lähin esimies on tekninen johtaja, jonka tehtäviin kuuluu johtosäännön perusteella päättää tuntipalkkaisten työntekijöiden palkkaamisesta, työsopimuksen sisällöstä ja palvelussuhteen ehdoista, palopäällikön esityksestä päättää vakinaisen henkilöstön vuosilomista ja lomautuksista sekä tietyistä virkavapauksista ja työlomista, viran/toimen sijaisen ja tp. viranhaltijan tai työntekijän palkkaamisesta ja palvelussuhteen ehdoista, henkilökunnan koulutuksesta, hankkeiden ja hankintojen toteutuksesta, kun niiden kokonaisarvo on enintään 0,2 % talousarvion loppusummasta.

Tekninen johtaja toimii myös esittelijänä teknisessä lautakunnassa palo- ja pelastustoimen asioissa. Tehtäväkuvauksen mukaan palopäällikön asema organisaatiossa on itsenäisessä asemassa oleva esimies.

Palotarkastajan työtehtäviin kuuluu palotarkastuksien tekeminen kunnan päättämissä määräraakakohteissa, koulutus, valistus ja neuvonta, pääkouluttajana toimiminen sammutus- ja pelastustyökursseilla. Organisatorisesti palotarkastaja on palopäällikön alainen ja valvonnan alaisuudessa. Palotarkastaja toimii palopäällikön sijaisena.

Työsuojelupiiri toteaa, että Juuan kunnan selvityksessä kerrotaan, että palotarkastajan työ on suurimmilta osiltaan kenttätyötä, jolta osin palotarkastajan työ on varsin itsenäistä työn rytmittämisen ja valvonnan suhteen.

Tehtäväkuvauksen mukaan palotarkastajan asema organisaatiossa on vastualueen vastaava.

Lausuntopyynnön liitteenä olevista asiakirjoista saatava selvitys

Palopäällikön laatimasta asiakirjasta selviää, että palopäällikkö on pelastustoimen vastuualueen vastuuhenkilö. Palotoimi on osa teknistä toimialaa, jonka johtajana on tekninen johtaja. Kunnanhallitus päättää palopäällikön valinnasta.

Palolaitoksella on käytössään johtoauto, pelastusyksikkö, säiliöauto, kaksi ambulanssia, yksin ensivasteyksikkö, kaksi venettä ja kaksi moottorikelkkaa. Palopäällikkö ja palotarkastaja ovat päivätyössä, palomies ja lääkintävahtimestari muodostavat neljä työvuoroa. Sopimuspalomiehet tulevat palo- ja pelastustehtäviin hälytyksestä.

Palopäälliköllä on hallinnollisia tehtäviä, kuten laskujen hyväksyminen, kirjeenvaihto, lausunnot, neuvottelut yms. Palopäällikkö on varalla vuoroviikoin palotarkastajan kanssa. Palopäällikkö toimii asiantuntijana teknisessä lautakunnassa palo-, pelastus-, öljyvahinkojen torjunta- ja sairaankuljetuksen valmiuteen liittyvissä asioissa.

Palopäällikön palkkaluokka on teknisen sopimuksen mukaan II luokka. Palopäällikkö toimii Juuan kunnan työsuojelupäällikkönä ja työy-toimikunnan vetäjänä.

Palotarkastajan tämän hetkinen palkkaluokka on teknisen sopimuksen mukaan II luokka.

Juuan kunta on selvityksessään todennut, että palolaitoksen vakituinen henkilöstömäärä on 10. Palolaitoksella on palopäällikkö, palotarkastaja, joka toimii myös palopäällikön sijaisena, neljä palomies-sairaan kuljettajaa ja neljä lääkintävahtimestari-sairaan kuljettajaa. Ennen teknisen sopimuksen käyttöönottoa 1995 palopäällikkö oli silloisen kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen palkkaluokittelussa sijoitettu ryhmään 1 11 01 24 4, jossa palkkaliukuma oli Y24-Y29 (Y30). Palopäällikkö X:n palkkaluokka oli Y29 (peruspalkka 8 383 markkaa). Palotarkastajan palkkaluokitteluryhmä oli 1 11 01 61 4, jossa palkkaliukuma oli Y21-Y29. Palotarkastaja X:n palkkaluokka oli Y27, jota vastaava peruspalkka oli 7490 mk/kk.

Vuonna 1995 palopäällikköön ja palotarkastajaan alettiin soveltaa uutta teknisten sopimusta ja paikallisella tasolla yhdessä ammattijärjestöjen kanssa sovittuja sovellutusohjeita. Tehtäväkohtaista palkkausta varten laadittiin ja hyväksyttiin yhteisesti ammattijärjestöjen kanssa kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien tehtävien tehtäväkuvaukset, palkkaryhmät ja tehtäväkohtaiset palkat. Tällä hetkellä palopäällikön palkka on 11 364,96 mk/kk ja palotarkastajan 10 048,44 mk/kk.

Palopäällikkö ja palotarkastaja ovat työajan ulkopuolisen ajan päällystövarallaolossa vuoroviikoin. Juuan kunta katsoo, että tarkasteltaessa työaikalain soveltamista palopäällikön ja etenkin palotarkastajan tehtäviin tulisi työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan johtajuusarvioinnin ohella tarkastella saman momentin 3 kohtaa.

Palotarkastajan työ on suurimmalta osiltaan kenttätyötä. Vuoden aikana on tarkastettava tietty määrä kiinteistöjä. Palotarkastaja joutuu itse ilman kenenkään valvontaa rytmittämään työt, sopimaan kiinteistön omistajien kanssa, milloin he ovat tavoitettavissa, joutuu itse järjestelemään poikkeavia aikoja työajan ulkopuolellakin. Työajan käytön valvonta on käytännössä täysin mahdotonta eikä sitä yritetäkään eikä tarvitsekaan nykyisten viranhaltijoiden kohdalla.

Kunnan selvityksen liitteenä on palopäällikön ja palotarkastajan tehtäväkuvaukset.

Asianosaisen kuuleminen

Juuan kunta toteaa selvityksessään, että palopäällikkö päättää niiden hankkeiden ja hankintojen toteutuksesta, kun hankekohtainen kokonaisarvo on enintään 0,05 % talousarvion loppusummasta eikä 0,5 %, kuten työsuojelupiiri on virheellisesti todennut. Päätösraja on 85.000 markkaa. Vastuualueen vastaavana toimii palopäällikkö eikä palotarkastaja, kuten työsuojelupiiri on todennut. Juuan kunta toteaa, että palotarkastaja on organisaatiossa itsenäisessä asemassa oleva esimies eikä vastuualueen vastaava, kuten työsuojelupiiri on todennut.

Juuan kunta arvelee, että kyselyn taustalla ovat taloudelliset seikat. Teknisen sopimuksen korkeimpaan palkkaryhmään III sijoittuu ainoastaan teknisen osaston johtaja. Vastuualueiden vastaavat: talonrakennusmestari, rakennustarkastaja ja palopäällikkö sijoittuvat palkkaryhmään II. Tämä on Juuan kunnan harjoittaman, koko henkilöstön huomioivan palkkapolitiikan mukainen ratkaisu, jonka myös ammattijärjestöt ovat aikanaan tahollaan hyväksyneet.

Työneuvoston pyytämä lisäselvitys

Työneuvosto on pyytänyt sekä Pohjois-Karjalan työsuojelupiiriltä että Juuan kunnalta selvitystä muun muassa Juuan kunnan organisaatiosta ja koosta. Työneuvosto on pyytänyt myös kuvaamaan palopäällikön tosiasiallista käytännön toimintaa sekä toimittamaan selvitystä palopäällikön palkkatasosta verrattaessa sitä samalla organisaatiotasolla toimivien kunnan muissa tehtävissä toimivan henkilöstön palkkatasoon ja siitä, maksetaanko palopäällikölle ylityökorvauksia.

Työneuvosto on pyytänyt myös selvitystä siitä, millaisia palotarkastuksia palotarkastaja suorittaa ja kuinka suuri osa näiden tarkastusten ajankohdista määräytyy asiakkaan tarpeesta ja kuinka suuri osuus palotarkastajan omasta aloitteesta. Työneuvosto on pyytänyt selvitystä siitä, suorittaako palotarkastaja palotarkastuksen yksin vai yhdessä muiden viranomaisten kanssa, millaisissa oloissa palotarkastaja tekee työtä kiinteän työpaikan ulkopuolella, miten palotarkastajan esimies saa tiedon palotarkastajan päivittäisistä tehtävistä, mikä on palotarkastajan kiinteä työaika jne.

Pohjois-Karjalan työsuojelupiiri on toimittanut lisäselvityksen. Juuan kunta ei ole lisäselvitystä toimittanut. Työsuojelupiirin selvitys perustuu palopäällikön ja palotarkastajan antamaan kirjalliseen selvitykseen. Työsuojelupiiri ei ole esittänyt omia kantojaan, vaan toimittanut lisäselvityksenään mainitun viranhaltijoiden selvityksen.

1) Kuvaus Juuan kunnasta

Palopäällikön ja palotarkastajan selvityksen mukaan Juuan kunnassa on asukkaista n. 6600. Kunnassa on yksi pääkeskus, kirkonkylä ja kaksi selkeää sivukylää (Nunnanlahti ja Ahmovaara). Pelastustoimen kannalta riskikohteet sijoittuvat ensisijaisesti kirkonkylän alueelle, Nunnanlahden kiviteollisuuteen ja valtatie 6 varteen.

2) Juuan kunnan organisaatio

Juuan kunnan hallinto-organisaatio on seuraavanlainen.

KUNNANJOHTAJA

- johto- ja kehitystehtävät

HALLINTO-OSASTO

hallintojohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSOSASTO

sosiaalijohtaja

SIVISTYSOSASTO

sivistysjohtaja

TEKNINEN OSASTO

tekninen johtaja

yleishallinto / hallintojohtaja

sosiaalityö / sosiaalijohtaja

taloushallinto / kunnankamreeri

maaseutu ja lomitukset / maaseutusihiteeri

terveydenhuolto / johtava lääkäri

sivistystoimi / sivistysjohtaja

vapaa-aika / sivistysjohtaja

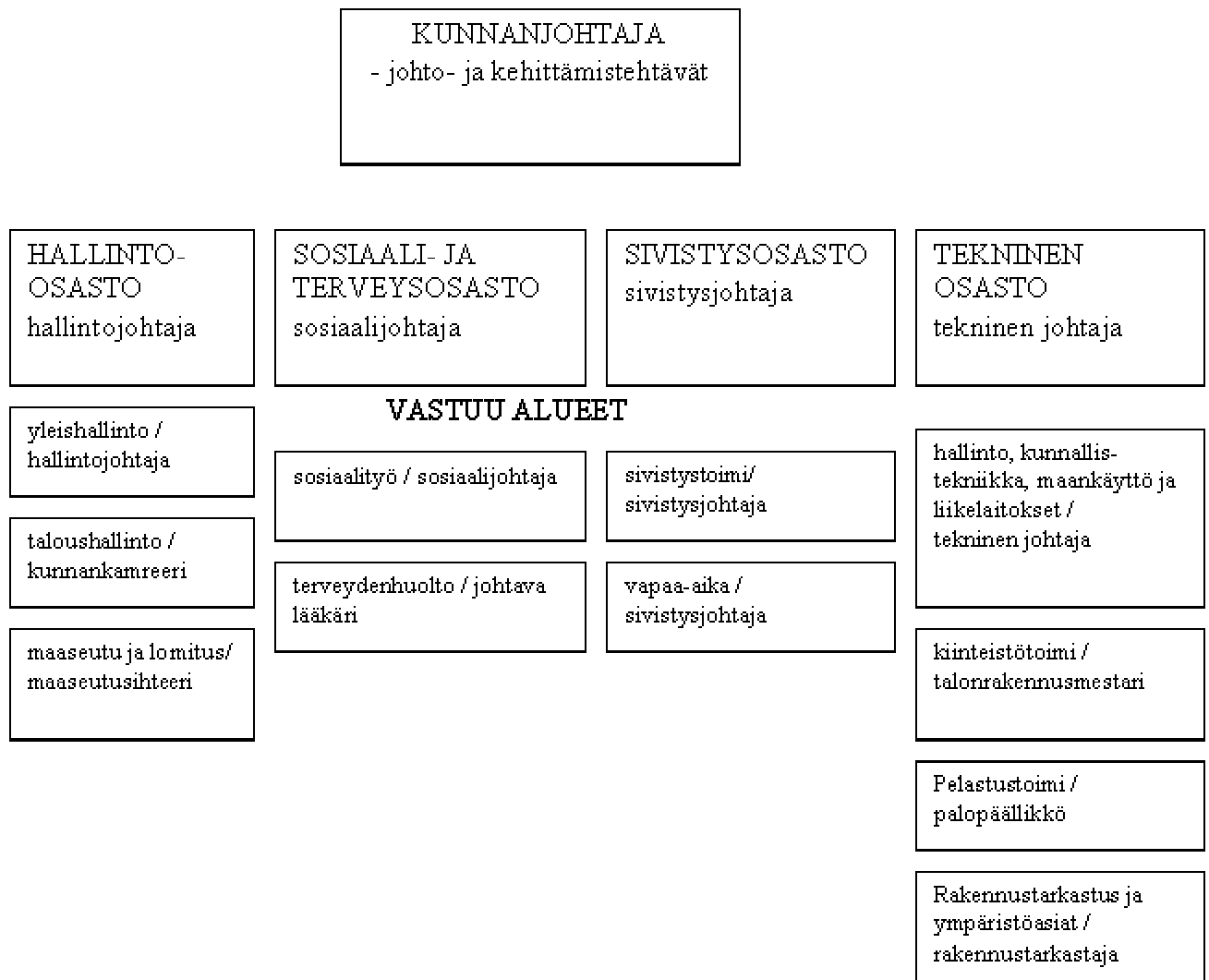
hallinto-, kunnallistekniikka-, maankäyttö ja liikelaitokset /

tekninen johtaja

kiinteistötoimi / talonrakennusmestari

Pelastustoimi / palopäällikkö

Rakennustarkastus ja ympäristöasiat / rakennustarkastaja



3) Palopäällikön asema ja tehtävät

Selvityksessä todetaan, että palopäällikkö on Juuan kunnan teknisen osaston teknisen johtajan alaisuudessa palo- ja pelastustoimen, öljyvahinkojen torjunnan, väestönsuojelun ja sairaankuljetuksen – palolaitoksen – vastuualueen vastuuhenkilö. Muita teknisen johtajan alaisuudessa olevia vastuualueen vastuuhenkilöitä ovat rakennusmestari ja rakennustarkastaja.

Palolaitoksen toiminta poikkeaa teknisen sektorin muusta toiminnasta. Palolaitoksen toiminta koskee koko kuntaa ja kaikkia sen rakennuksia ja alueella olevia ihmisiä eikä sen toiminta rajoitu mm. pelkästään kunnan omaisuuden rakentamiseen ja kunnossapitoon. Palopäällikön tehtävät perustuvat pääosin pelastustoimilakiin ja siitä annettuun asetukseen. Palopäällikön ja hänen sijaisensa toimintaa koskevat myös eräät muut lait, asetukset, määräykset, päätökset ja ohjeet. Palolaitoksen vuoden 2001 talousarvio on n. 4 095 000 markkaan (tulot n. 1 766 000 ja nettomenot n. 2 329 000 markkaa). Palopäällikkö toimii talousarvion puitteissa vastuualueensa vastuuhenkilönä. Aiemmin (18.1.2001) palopäällikön tehtävät oli lueteltu. Palopäällikkö ja palotarkastaja ovat yleistyoajassa, jossa työaika on 38 tuntia 15 minuuttia viikossa. Selvityksessä on esitetty ajankäyttö eri tehtäviin:

- hallinnolliset tehtävät (posti, hankinnoista päättäminen, laskujen hyväksyminen, kirjeiden aiheuttamat toimenpiteet, lausunnot, asioiden valmistelu, neuvottelut, koulutukset yms.) – 32 t / viikko
- vuoroviikoin varallaolo palotarkastajan kanssa (työajan ulkopuolella)
- sammutus- ja pelastustehtävien johto – 0,25 t / viikko
- palolaitoksen toiminnan valvonta muun työn ohessa
- palotarkastusten ja nuohouksen valvonta – 1 t / viikko
- pelastustoimiasetuksen määrittämien erityiskohteiden palotarkastuksen toimittaminen - 1,5 t / viikko (apuna palotarkastaja tarvittaessa)
- sopimuspalomiesten koulutuksesta päättäminen ja osallistuminen vuoroviikoin sopimuspalomiesten koulutukseen – 1 t / viikko
- työvuorolistojen laatiminen – 1 t / viikko
- palotarkastajan, palomiesten, lääkintävahtimestarien ja sopimuspalomiesten tunti-listojen hyväksyminen – 0,5 t / viikko.

Palopäällikkö toimii asiantuntijana palo- ja pelastus-, öljyvahinkojen torjunta- ja sairaankuljetuksen valmiuden asioissa teknisessä lautakunnassa.

Kunnassa ollaan parhaillaan laatimassa uutta hallintosääntöä. Sen mukaan palopäällikkö päättää jatkossa muun muassa viransijaisen, toimensijaisen ja tilapäisen työntekijän palkkaamisesta enintään 12 kuukauden ajaksi sekä päättää em. henkilöiden palvelussuhteen ehdoista.

Palopäällikkö on tekemisissä palotarkastajan kanssa jokaisena työpäivinä. Näiden palaverien aikana käydään läpi palopäällikön antamat päivän ja lähiajan työt. Palotarkastukset palotarkastaja tekee itsenäisesti oman kiertosuunnitelman mukaan. Palotarkastajalla on käytössään palolaitoksen johtauto paloradioineen ja GSM-puhelimeen. Hänet saa tarvittaessa kiinni – alanumero kääntää puhelut GSM-puhelimeen virka-aikana ja varallaolon aikana.

Palopäällikkö on tekemisissä teknisen johtajan kanssa viikoittain. Asioina tällöin ovat asiantuntijalausunnot, lautakuntaan vietävät asiat, suuremmat hankinnat ja muu yhteistoiminta. Palopäälliköllä on käytössään kunnan GSM-puhelin, jolla hänet saa kiinni yötä päivää lomina, koulutustilaisuuksia ja vapaita lukuun ottamatta, jolloin puhelut ohjataan sijaisena toimivalla palotarkastajalle.

Palkkavertailu ei virkamiesten kesken

Tekninen johtaja	19 092,64 markkaa
Rakennusmestari	13 982,82 markkaa
Palopäällikkö	11 667,76 markkaa
Työnjohtaja	11 507,39 markkaa
Palotarkastaja	10 345,23 markkaa
Palomies	10 060,22 markkaa.

Palopäällikön palkka vastaa työnjohtajan palkkaa. Palopäällikkö saa työsuojelupäällikön tehtävistä erillisen OTO-palkkion. Kuntien tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö

KTN:n kannan mukaan palopäällikkö ei ole työaikalain alainen ja kuuluu Teknisten Sopimuksen III-luokkaan.

Ylityökorvaukset

Palopäällikön ja palotarkastajan viikoittainen työaika on ma-to klo 8.00-17.00 ja pe klo 8.00-15.15. Ruokatunnin aikana molemmat viranhaltijat ovat varalla. Hälytyksistä palopäällikkö ja palotarkastaja saavat sopimuksen mukaiset ylityökorvaukset. Normaalin viikkotyöajan ulkopuolella olevat tehtävät kuten mahdolliset tarkastukset, koulutus-, valistus- ja neuvontatilaisuudet on sisällytettävä viikkotyöaikaan.

Palotarkastajan tehtävät ja työnkuva

Palotarkastajan työn osuus koostuu vuodessa palotarkastuksista (60 %), palopäällikön antamista tehtävistä (30 %) ja muista tehtävistä (palolaitoksen kalusto ja huolto, 10 %). Palotarkastaja suorittaa pääosin kunnan päättämin väliajoin tehtävät tarkastukset (kerran viidessä vuodessa). Näitä vuosittain tarkastettavia kohteita on n. 600 kpl. Palotarkastaja tarkastaa kohteet itsenäisesti ja yksin tietyn kierron mukaisesti. Hän kirjaa tarkastukset tietokoneelle, josta ne ovat jälkikäteen seurattavissa. Palotarkastukset tehdään paikasta toiseen johtoautolla kiertämällä. Palolaitoksella ei ole vakinaista toimistohenkilökuntaa. Kierrokselle palotarkastaja lähtee palolaitokselta ja palaa sinne työpäivän loppuessa. Tarvittaessa esimies saa tietää palotarkastuksen kulun ja etenemisen soittamalla palotarkastajan GSM-puhelimeen. Jokainen tarkastus kirjataan tietokoneelle, josta tarkastukset ovat tarvittaessa löydettävissä. Palotarkastajalla on sama työaika kuin palopäälliköllä ja ylityökorvaukset määräytyvät samalla tavoin. Palotarkastukset tehdään lähes aina normaalin työajan puitteissa ja vain harvoin sen ulkopuolella.

Työneuvosto on pyytänyt vielä työsuojelupiiriä tarkentamaan toimitettua lisäselvitystä ja vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) mitä työtä palotarkastaja tekee palolaitoksella?,
- 2) kuinka suuri osa palotarkastajan työstä tehdään palolaitoksella ja kuinka suuri osa sen ulkopuolella? ja
- 3) pyydetäänkö työneuvoston lausuntoa yhä työaikalain soveltamisesta sekä palopäällikön että palotarkastajan työhön?

Työsuojelupiiri on toimittanut lisäselvityksenä palopäällikkö X:n laatiman selvityksen. Palopäällikön esittämässä selvityksessä todetaan, että palotarkastaja toimii palopäällikön sijaisena, jolloin hän tekee palolaitoksella palopäällikön töitä (mm. tuntilistojen hyväksyminen, työvuorolistojen laatiminen, lausuntojen antaminen jne.). Palopäällikkö myös delegoi ruuhka-aikoina palotarkastajalle työtehtäviä, joita hän tekee palolaitoksella (mm. rakennuslupalausunnot ja suunnitelmien päivitys).

Palotarkastaja on palolaitoksen koulutusvastaava ja Ylä-Karjalan viranomaisverkon viestimestari.

Palotarkastajan työstä 35 %:ia tehdään palolaitoksella ja loput 65 %:ia palolaitoksen ulkopuolella. Teknisen lautakunnan päätöksen mukaan palopäällikön koulutukset ja harjoitukset on sisällytettävä työaikaan.

Selvityksessä todetaan, että voimassa olevan kunnallisen työehtosopimuksen mukaan

johtavassa ja itsenäisessä asemassa olevien viranhaltijoiden työaikakorvaukset ovat erilaiset kuin niillä, joihin työaikalakia sovelletaan. Palopäällikkö ja palotarkastaja on nimetty johtaviksi ja itsenäisiksi viranhaltijoiksi. Palopäälliköllä on kuitenkin työnjohtajaa vastaava palkka ja palotarkastajan palkka on vain vähän suurempi kuin palomiehen palkka.

Selvityksessä todetaan, että lausuntoa pyydetään siitä, kuuluvatko palopäällikkö ja palotarkastaja työaikalain piiriin, mikä on vertailukelpoinen palkka tai miten se muodostuu, jos lausuntopyynnössä tarkoitetut viranhaltijat ovat johtavia ja itsenäisiä viranhaltijoita, niin mikä on heidän palkkaryhmänsä teknisen sopimuksen mukaan ja miten huomioidaan mahdolliset palkanlisät.

Edellä esitetyn perusteella työneuvosto esittää äänestyksen (5-1) jälkeen lausuntonaan seuraavan.

TYÖNEUVOSTON LAUSUNTO

1. Lausunnon kohde

Pohjois-Karjalan työsuojelupiiri on pyytänyt työneuvoston lausuntoa siitä, onko Juuan kunnan palveluksessa toimivien palopäällikön ja palotarkastajan työhön sovellettava työaikalakia vai ei.

Pyydettyinä lisäselvityksenä työsuojelupiiri on toimittanut palopäällikön laatiman selvityksen. Palopäällikön kirjoituksessa työsuojelupiirin aiempaa lausuntopyyntöä on laajennettu niin, että työneuvostolta pyydetään lausuntoa myös siitä, mikä on palopäällikön ja palotarkastajan vertailukelpoinen palkka tai miten se muodostuu, mikä on palotarkastajan ja palopäällikön palkkaryhmä teknisen sopimuksen mukaan, jos palopäällikköä ja palotarkastajaa pidetään johtavina ja itsenäisinä viranhaltijoita, ja miten mahdolliset palkan lisät otetaan huomioon. Pohjois-Karjalan työsuojelupiirin lähetekirjeestä ei selviä, onko se yhtynyt palopäällikön esittämään lausuntopyynnön laajennukseen.

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (608/1946) ja työaikalain 3 §:stä käy ilmi, että työneuvosto voi antaa lausuntoja vain työaikalain soveltamisesta ja tulkintaa koskevista asioista. Sitä vastoin työneuvoston tehtäviin ei kuulu antaa lausuntoja työsuojelupiirin mahdollisesti esittämistä viranhaltijain palkkausta ja sen määräytymistä koskevista asioista.

2. Johtava asema

2.1 Lain sanamuoto ja perustelut

Työaikalakia sovelletaan kaikkeen työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, ellei työtä ole 2 §:ssä säädetty lain soveltamisalan ulkopuolelle. Työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta ”työhön, jota siihen kuuluvien tehtävien ja muutoin työntekijän aseman perustella on pidettävä yrityksen, yhteisön tai säätiön taikka sen itsenäisen osan johtamisena tai tällaiseen johtamistehtävään välittömästi rinnastettavana itsenäisenä tehtävänä”. Muotoilultaan mainittu säännös poikkeaa työaikalailta kumottujen aikaisempien työaikalakien vastaavista säännöksistä. Vaikka työaikalain soveltamisalasäännöksellä ei pyritty muuttamaan työsuhteisten työntekijöiden aikaisempaa oikeusasemaa, julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa muutos oli verraten olennainen. Työaikalain soveltamisala kattaa selvästi laajemman viranhaltijain piirin kuin aikaisemmin, jolloin työaikalain soveltamisesta kunnallisiin viranhaltijoihin oli säädetty asetuksin. Lisäksi on todettava, että työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä on tulkittava mahdollisimman yhtäläisin perustein palvelussuhteen oikeudellisesta luonteesta riippumatta.

Viimeksi mainitussa lainkohdassa yhteisöllä tarkoitetaan muun muassa kuntien virastoja ja laitoksia (HE 34/1996, s. 34). Se, jääkö viranhaltija johtavan asemansa ja tehtäviensä johdosta työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle, on ratkaistava kokonaisharkinnalla. Tässä kokonaisharkinnassa otetaan huomioon viranhaltijan tosiasiallinen asema, työtehtävät, palkkaus sekä toimintaoikeudet, vastuusuhteet ja mahdollisuudet itse vaikuttaa työaikaansa. Hallituksen esityksessä työaikalaksi todetaan muun ohessa, että käytännössä lain

ulkopuolelle jäävän henkilön palvelussuhteen ehtojen tulisi olla kokonaisuutena selkeästi hänen alaistensa palvelussuhteen ehtoja paremmat ja palvelussuhteen ehtojen olisi vastattava työnantajaorganisaatiossa suoranaisiin johtotehtäviin osallistuvien palvelussuhteen ehtoja.

Hallituksen esityksessä työaikalaiksi todetaan, että ”(k)unnallishallinnossa samoin kuin muussakin julkishallinnossa 1 kohdan soveltamisessa tulee muun ohella ottaa huomioon asianomaisen yksikön tai toiminta-alueen koko ja laajuus. Esimerkiksi pienissä kunnissa soveltamisraja voisi olla erilainen kuin suurissa kunnissa, vaikka käytetty tehtävänimike olisikin sama. Tämä huomioon ottaen lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan lisäksi muun muassa itsenäisessä asemassa oleva johtava lääkäri, talousjohtaja, hallintojohtaja, tekninen johtaja tai muusta merkittävästä vastuualueesta vastaava johtaja.” (HE 34/1996, s. 35-36).

2.2 Palopäällikkö

Tosiasiallisesta asemasta

Lausuntopyynnössä on kuvattu laajalti palopäällikön tehtäviä. Palopäällikkö toimii Juuan kunnan palolaitoksen esimiehenä. Palolaitoksen vakituisten henkilöstön määrä on 10 palopäällikkö mukaan luettuna. Koko kunnassa viranhaltijoita on n. 450. Palotoimi on osa teknistä toimialaa. Palopäällikön lähin esimies on tekninen johtaja.

Palolaitoksen vuoden 2001 talousarvio on noin 4.095.000 markkaa. Palopäällikkö toimii talousarvion puitteissa vastuualueensa vastuuhenkilönä. Palopäällikkö voi itse päättää niiden hankkeiden ja hankintojen toteutuksesta, joiden hankekohtainen kokonaisarvo on 0,05 % kunnan talousarvion loppusummasta enintään kuitenkin 85 000 markkaa vuodessa.

Palopäällikön työaika viikossa on 38 tuntia ja 15 minuuttia. Ajankäyttö jakaantuu hallinnollisiin tehtäviin, palolaitoksen toiminnan sekä palotarkastusten ja nuohosten valvontaan, sammutus- ja pelastustehtävien johtoon, erityiskohteiden palotarkastusten toimittamiseen, koulutusasioihin, työvuorolistojen laatimiseen ja alaisten tuntilistojen hyväksymiseen. Palopäällikkö on yhteydessä tekniseen johtajaan viikoittain.

Arviointia

Palopäällikkö toimii palolaitoksen esimiehenä. Palopäällikkö sijoittuu melko korkealle Juuan kunnan organisaatiossa. Tästä huolimatta palopäällikön tehtäviä voidaan pitää pääosin työnjohdollisina tehtävinä. Hänellä ei esitetyn selvityksen perusteella ole sellaisia johtavaan asemaan liittyviä laajoja toimivaltuuksia, joita voidaan katsoa edellyttävän työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Palopäällikön palvelussuhteen ehdot eivät asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ole myöskään huomattavasti paremmat kuin hänen alaistensa palvelussuhteen ehdot. Palopäällikön viikkotyöaika on maanantaista torstaihin klo 8.00-17.00 ja perjantaisin klo 8.00-15.15. Ylityökorvauksia palopäällikölle maksetaan hälytyksistä. Normaalin viikkotyöajan ulkopuolelle sijoittuvat työt on sisällytettävä viikkotyöaikaan.

Lausuntopyynnössä tarkoitettua palopäällikköä ei ottaen huomioon muun muassa hänen työtehtävät, toimivaltuudet ja palvelussuhteen ehdot voida pitää työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna johtavassa asemassa olevana viranhaltijana, eikä palopäällikön työ siten ole työaikalain soveltamisalan ulkopuolella.

2.3 Palotarkastaja

Juuan kunnan palotarkastaja on palopäällikön alainen. Palotarkastajalla ei ole esimiestehtäviä muutoin kuin toimiessaan palopäällikön sijaisena. Palotarkastajan tehtävät ja asema eivät ole sellaisia, joiden perusteella hänen työnsä voisi jäädä työaikalain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Palotarkastaja työskentelee sekä kiinteällä toimipaikalla eli palolaitoksella sekä sen ulkopuolella palotarkastuksia tehden. Arvioitaessa työaikalain soveltamista palotarkastajan työhön on lisäksi tarkasteltava työaikalain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaa.

2.3.1 Ns. kenttätyö

Lain sanamuoto ja perustelut

Työaikalain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työaikalakia ei sovelleta ”työhön, jota työntekijä tekee kotonaan tai muutoin sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä”. Lainkohtaan on pyritty kokoamaan aikaisempien työaikalakien vastaavat säännökset.

Työaikalain ulkopuolelle jäävää työtä on tehtävä ”sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä”. Mainituissa oloissa tapahtuvan työn on tosiasiallisesti oltava luonteeltaan niin itsenäistä, että työnantajan asiana ei ole valvoa siihen käytetyn ajan järjestelyjä. Työn luonteen itsenäisyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota työntekijän mahdollisuuksiin itsenäisesti suunnitella tarkat toimintatavat ja -ajat. Arviointi siitä, jääkö työ sen suoritusolosuhteiden itsenäisyyden vuoksi työaikalain ulkopuolelle vai ei, tehdään aina tapauskohtaisesti.

Hallituksen esityksessä (34/1996, s. 36) todetaan, että tällaista lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää työtä voisi olla niin kutsuttu kenttätyö tai tätä vastaava työ. Näitä lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä töitä ei ole kuitenkaan määritelty tai luonnehdittu tarkemmin hallituksen esityksessä.

Työneuvoston käytännöstä

Työneuvosto katsoi lausunnossaan TN 1371-00, että Puu- ja Erityisalojen liiton aluetoimitsijan työhön oli sovellettava työaikalakia. Aluetoimitsijan kiinteänä työpaikkana oli aluetoimisto Joensuussa. Liiton keskustoimisto sijaitsi Helsingissä. Aluetoimitsija työskenteli myös kiinteän työpaikan ulkopuolella, mutta näiden töiden määrien suhteesta ei ollut tarkkaa selvitystä. Kiinteän työpaikan ulkopuolella tehdyn työn katsottiin olevan kiinteä osa aluetoimitsijan työnkuvasta. Työn luonne edellytti työneuvoston mielestä melko suurta vapautta päättää itse työajan järjestelyistä. Toisaalta aluetoimitsijan tuli olla tiettyinä päivinä tavattavissa aluetoimistossa. Työnantaja saattoi myös joskus antaa määräyksiä tiettyihin tilaisuuksiin saapumisesta tms. Työneuvosto katsoi, että aluetoimiston ulkopuolella tehtävä työ muodosti merkittävän osan aluetoimitsijan työstä. Työneuvosto katsoi, että aluetoimitsijan työhön toimistossa tuli soveltaa työaikalakia, ellei tämä työskentely ole verrattaessa sitä kiinteän työpaikan ulkopuolella tehtävään työhön lyhytaikaista ja tilapäistä. Siltä osin kuin työtä tehtiin kiinteän työpaikan ulkopuolella työneuvosto katsoi, ettei työhön työneuvoston aiemman käytännön ja aluetoimitsijan työn itsenäisen luonteen vuoksi ollut sovellettava työaikalakia.

Lausunnossaan TN 1373-00 (äänestys 4-3) työneuvosto taas katsoi, että menekinedistäjään oli sovellettava työaikalakia. Menekinedistäjä kuljetti asiakasyritysten (tavaratalot, marketit jne.) hyllyihin yhtiön markkinoimia tuotteita yhtiön pakettiautoilla. Asiakkaan luona menekinedistäjä siisti, järjesti ja täytti hyllyt, tilasi seuraavaa kertaa varten tarvittavat tuotteet ja huolehti hintamerkinnoista. Tämän yrityksen ulkopuolella tapahtuvan työn lisäksi menekinedistäjällä oli ns. varastopäiviä, jolloin hän työskenteli työnantajayhtiön toimipaikassa Hämeenlinnassa. Asiakasliikkeet oli määrätty ennalta, mutta menekinedistäjän tuli itse suunnitella ns. huoltolenkki eli päiväkohtainen reitti siitä, missä asiakasliikkeissä hän kävi. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan yhtiön toimitiloissa ja yhtiön ulkopuolella tehtävän työn määrä vaihteli. Työneuvosto katsoi, että työskentelyyn yhtiön toimitiloissa varastopäivinä tuli soveltaa työaikalakia. Samaan lopputulokseen työneuvosto päätyi kiinteän toimipaikan ulkopuolella tehdystä työstä. Työneuvosto totesi, että esitetyn selvityksen perusteella tältä osin menekinedistäjän työtä oli pidettävä melko itsenäisenä, koska hän suunnitteli päivittäiset käyntikohteensa asiakasyritysten tuotteiden menekini mukaan. Hän ei kuitenkaan voinut valita asiakasliikkeitä eikä niiden sijaintia, sillä niistä oli työnantaja määrännyt ennalta. Menekinedistäjän tuli lisäksi laatia asiakaskäyntisuunnitelma mielellään kolme, mutta käytännössä viikko etukäteen. Vaikka työnantaja ei hyväksynyt tai tarkistanut reittisuunnitelmaa etukäteen, työneuvosto katsoi työnantajalla olleen mahdollisuuden puuttua siihen, jos asiakaskäynneistä tuleva liikevaihto olisi jäänyt pieneksi tai käynnejä olisi ollut kustannuksiin nähden liian vähän. Työneuvosto kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että menekinedistäjän tuli merkitä työnantajan varastossa olleelle taululle kunkin päivän kohdalle niiden asiakkaiden kortit, joiden luokse hän ko. päivänä aikoi mennä ja työnantajalla oli mahdollisuus arvioida asiakaskäynneihin kuluva summittainen aika kuhunkin yritykseen vietävän tavaramäärän perusteella.

Lausunnossaan TN 1379-01 työneuvosto taas päätyi siihen, ettei metsähankintaesimiehiin tullut soveltaa työaikalakia. Hankintaesimies on ammattinimike, joka ei sellaisenaan anna kuvaa hankintaesimiehen toimenkuvasta tai asemasta. Hankintaesimiesten tehtävät vaihtelivat ja niihin kuului muun muassa ostotehtäviä (ostohankintaesimies), puun korjuun järjestämiseen liittyviä tehtäviä (korjuuhankintaesimies) ja kuljetusten järjestämiseen liittyviä tehtäviä (kuljetushankintaesimies).

Hankintaesimiesten työhön kuului työtä kiinteässä toimipisteessä ja työtä sen ulkopuolella. Kenttätyön lisäksi hankintaesimiehet työskentelivät ns. tiimitoimistossa. Toimistossa hoidettiin muun muassa ostotarjousten laadintaa, tilityksiä ja sähköpostiliikennettä. Kiinteässä työpaikassa työskentelyn ja kenttätyöskentelyn määrä vaihteli. Käytännössä hankintaesimiehet toimivat itsenäisesti. He itse suunnittelivat työpäiviensä ajankäytön ottaen huomioon asiakkaiden ja muiden sidosryhmien aikataulut sekä tiimeille asetetut tavoitteet. Hankintaesimies ei toimittanut esimiehelleen piiripäällikölle tietoa etukäteen työpäivänsä kulusta tai ajankäytöstään. Piiripäällikkö hyväksyi hankintaesimiesten matkalaskut ja tätä kautta sai jälkikäteen selvityksen matkareiteistä. Työneuvosto katsoi, että hankintaesimiesten työn luonne edellytti suurta vapautta päättää itse työajan järjestelyistä. Aikaisempi käytäntö ja hankintaesimiesten työn itsenäisyys ja työn tarkoituksenmukaisen järjestämisen huomioon ottaen työneuvosto katsoi, että kiinteän työpaikan ulkopuolella tehtävään työhön ei tullut soveltaa työaikalakia.

Arviointia

Palotarkastajan työhön kuuluu palotarkastusten tekeminen kunnan päättämissä

määräaikaikohteissa (n. 600 kpl / vuosi), koulutus, valistus ja neuvonta sekä pääkouluttajana toimiminen sammutus- ja pelastuskursseilla. Palotarkastajan työstä n. 65 %:ia on kentällä tapahtuvaa ja n. 35 %:ia työstään palotarkastaja tekee palolaitoksella. Palotarkastajan työ on lausuntopyynnössä kuvattu itsenäiseksi työn rytmittämisen ja valvonnan suhteen. Palotarkastajalla on sama työaika kuin palopäälliköllä. Palotarkastajan ylityökorvaukset määräytyvät myös samalla tavoin kuin palopäällikön. Palotarkastaja on yhteydessä palopäällikköön jokaisena työpäivänä. Tällöin käydään läpi palopäällikön antamat päivän ja lähiajan työt. Palotarkastukset palotarkastaja tekee itsenäisesti ja laatimansa kiertosuunnitelman mukaan. Hänellä on käytössään palolaitoksen johtoauto paloradioineen ja GSM-puhelimeen. Palotarkastaja lähtee tarkastuskierrokselle palolaitokselta ja palaa sinne työpäivän loppuessa. Esimies saa tarvittaessa tietää palotarkastuksen kulun ja etenemisen soittamalla palotarkastajalle. Jokainen palotarkastus kirjataan tietokoneelle, josta ne on tarvittaessa löydettävissä. Palotarkastukset tehdään lähes aina normaalin työajan puitteissa ja vain harvoin sen ulkopuolella.

Asiassa esitetyn selvityksen mukaan palotarkastaja tekee kiinteän työpaikan ulkopuolella olevan työn lähes samalla tavoin itsenäisesti kuin työneuvoston lausunnossa TN 1373-00 esillä olleet menekinedistäjät. Menekinedistäjät laativat itse ns. huoltolenkin. Samalla tavoin palotarkastajan kuvataan suunnittelevan itsenäisesti palotarkastusten järjestyksen ja yksittäisen työpäivän ”kulun”. Tällainen suunnitteluvapaus sinänsä ei kuitenkaan merkitse sitä, että työ jäisi työaikalain soveltamisalan ulkopuolelle. Esitetyn selvityksen mukaan palotarkastaja lähtee palotarkastuksille säännönmukaisesti palolaitokselta ja palaa palolaitokselle työpäivän päättyessä. Palotarkastukset tehdään myös lähes aina normaalin työpäivän puitteissa.

Palotarkastajan työtä ei voida pitää työaikalain 2 :n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna työnä, joka sen luonteen ja suoritusolosuhteiden itsenäisyyden johdosta olisi sellaista, ettei työnantajan asiana olisi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä. Myös siihen palotarkastajan työhön, jota tehdään kiinteän toimipaikan ulkopuolella, on siten työneuvoston mielestä sovellettava työaikalakia.

4. Lopputulos

Lausuntopyynnössä tarkoitettujen Juuan kunnan palopäällikön ja palotarkastajan työhön on sovellettava työaikalakia.

5. Sovelletut lainkohdat

Työaikalaki (605/1996) 2 §:n 1 mom. 1 ja 3 kohta sekä 3 §.

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeusluvista annettu laki (608/1946) 1 § ja 9 §:n 1 mom. 1 kohta.

Työneuvoston lausunto perustuu puheenjohtaja Tiitisen, jäsenten Kangasperko, Äimälä, Kelloniemi-Häärä ja varajäsen Sipiläinen mielipiteeseen. Varajäsen Saipio esitti seuraavan eriävän mielipiteen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Palotarkastajan työ on esitetyn selvityksen mukaan pääasiassa ns. kenttätyötä, jota tehdään sellaisissa oloissa, ettei voida katsoa työnantajan asiaksi valvoa siihen käytettävän ajan järjestelyjä. Työnantajalla ei ole käytännössä tosiasiallista mahdollisuutta valvoa palotarkastajan työtä ja työajan käyttöä. Näin ollen palotarkastajan työtä ei ole työn luonne huomioon ottaen pidettävä työaikalain alaisena työnä.