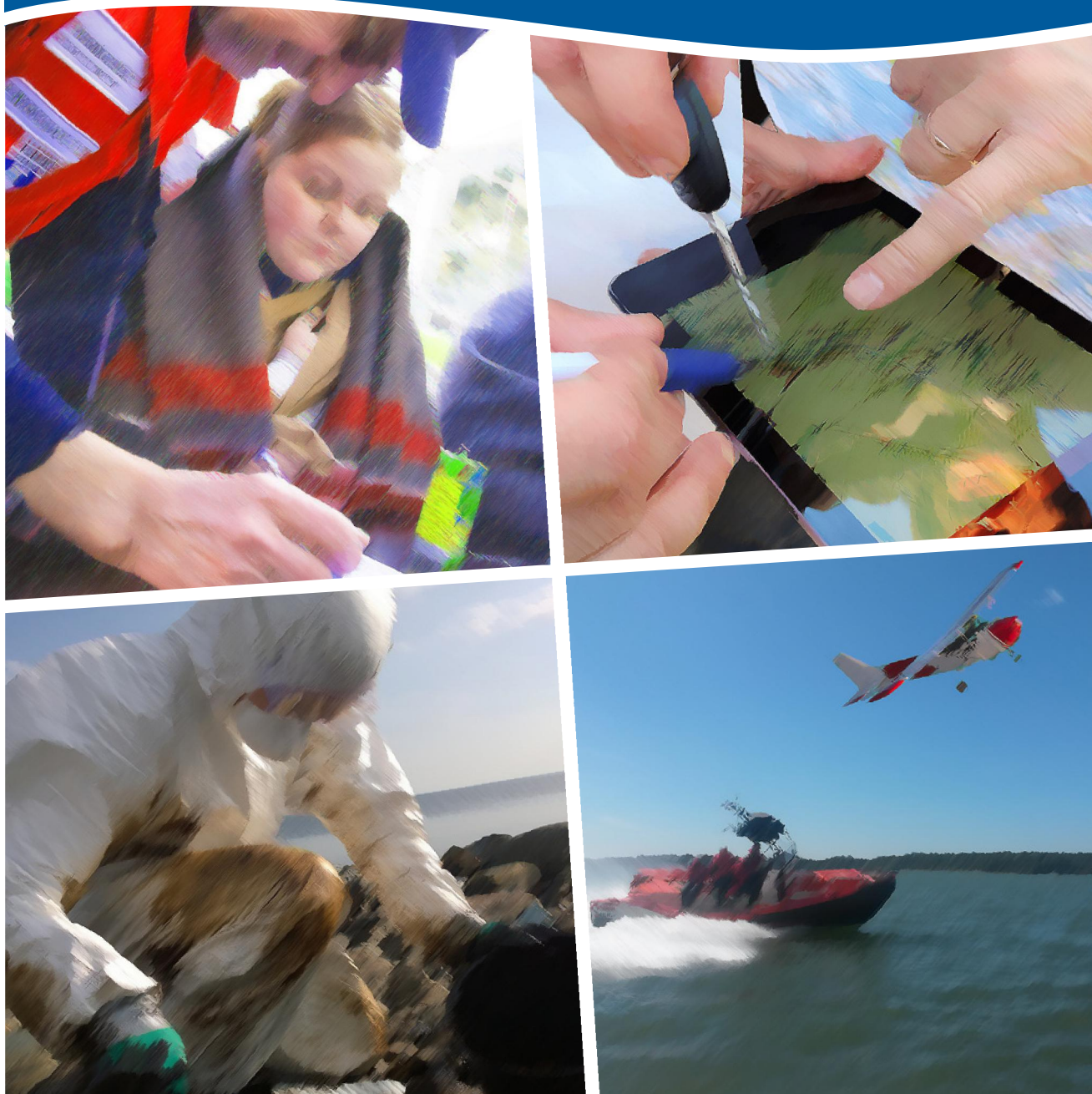




**SELVITYS
VAPAAEHTOISTOIMINNAN
HALLINNOINNISTA
ÖLJYVAHINGON TORJUNNASSA**

Lainsäädäntö, korvaukset ja hallinnolliset järjestelyt

Tekstit

Sanna Pönni / SPEK

VAPAAEHTOISTEN OSALLISTUMINEN ÖLJYNTORJUNTAAN -kehittämishanke

Kannen kuvat

Vapepa (vas. ylh.), Jouko Liikanen / MPK (oik. ylh.),
Sampsa Vilhunen / WWF (vas. alh.), SMPS ja SLPS (oik. alh.).

Graafinen suunnittelu

Timangi / Anne Kaikkonen

SPEK

ISBN 978-951-797-585-8 (nid.)

ISBN 978-951-797-586-5 (pdf)

Julkaisija

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK

Ratamestarinkatu 11, 00520 Helsinki

Puhelin (09) 476 112

spekinfo@spek.fi

www.spek.fi

Sisällys

Esipuhe	5
1. Johdanto	7
2. Keskeiset käsitteet ja selvityksen lähtökohdat	9
2.1. Käsitteet	9
2.2. Vapaaehtoisen palvelussuhteen luonne öljyvahingossa	11
2.3. Vapaaehtoistyön organisointi öljyvahingossa	12
3. Lait ja säädökset	14
3.1. Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009)	14
3.2. Tapaturmavakuutuslaki (608/1948)	16
3.3. Työturvallisuuslaki (738/2002)	16
3.4. Vahingonkorvauslaki (412/1974)	17
3.5. Työttömyysturvalaki (1290/2002)	18
3.6. Työmatkakustannusten korvaukset verotuksessa (A19/200/2014)	18
3.7. Verohallinnon päätös ennakonpidätysvelvollisuudesta vapauttamisesta (1127/31/2009, 1 §)	20
4. Korvaukset torjuntaan osallistumisesta	21
4.1. Nykykäytäntöjä korvauksen maksamisesta vapaaehtoistyöstä	22
4.2. Palkkiomuotoja vapaaehtoiselle henkilölle öljyvahingon torjunnassa	24
4.3. Palkkio yleishyödylliselle yhteisölle	31
4.4. Varusteiden ja kaluston korvaukset vapaaehtoisille ja yleishyödyllisille yhteisöille	32
4.5. Palkkion ja korvausten hakeminen	32
5. Vakuutukset	34
5.1. Henkilövakuutukset	34
5.2. Vastuuvakuutus	34

6. Työturvallisuus ja -terveys	36
6.1. Vapaaehtoisten työturvallisuuden toteuttaminen	37
6.2. Työtapaturmat ja ammattitauti -korvaus Valtiokonttorista	40
7. Yleishyödyllisten yhteisöjen ja viranomaisten talous- ja henkilöstöhallinto öljyvahingossa	41
7.1. Henkilörekisteri	41
7.2. Kirjanpito ja raportointi öljyntorjunnassa	43
8. Lopuksi	44
8.1. Selvityksessä havaittuja kehittämistarpeita	45
Lähteet	47
Liitteet	50

Esipuhe

Tämän vapaaehtoistoiminnan hallinnointia öljyntorjunnassa kartoittavan selvityksen juuret ovat vuonna 2012 ympäristöministeriön tekemässä selvityksessä, jossa kartoitettiin vapaaehtoisjärjestöjen valmiutta ja halua osallistua ympäristövahinkojen torjuntaan viranomaisten tukena. Ympäristöministeriön selvityksen tuloksena tunnistettiin muun muassa tarve sopia vapaaehtoisten käytön korvauskäytännöistä ja hinnoittelun yhtenäisistä periaatteista, työsuojelusta sekä vahinko- ja vastuujärjestelyistä. Tämä selvitys ottaa askeleen pidemmälle ja käsittelee yksityiskohtaisemmin sitä, mitä hallinnollisesti tulisi huomioida kolmannen sektorin käytössä laaja-alaisissa öljyonnettomuustilanteissa. Selvitystyössä esiin nousseet suositukset kohdistuvat keskeisimpiin kehittämisteemoihin, ja ne on kohdennettu sekä viranomaisille että järjestöille.

Vapaaehtoistoimintaa viranomaisen apuna koskevat lainsäädäntö, säädökset ja käytännöt ovat yhteiskunnassamme epäselviä öljyntorjuntaan liittyvää vapaaehtoistoimintaa laajemminkin. Kuluvan vuoden aikana ne ovat olleet kehittämisen kohteina myös valtiovarainministeriön asettamassa vapaaehtoistyön koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän raportissa *Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu – kaikki käy* (39/2015) ja Sitran raportissa *Vapaaehtoistoiminnasta iloa monille. Hyvinvointia tukevan vapaaehtoistyön vastuut ja käytännöt* (93/2015). Molemmissa selvityksissä on esitetty suosituksia vapaaehtoistoiminnan kehittämiseksi ja vapaaehtoisia koskevien ohjeistusten ja säädösten selkiyttämiseksi valtakunnallisesti.

Selvitys vapaaehtoistoiminnan hallinnoinnista öljyvahingon torjunnassa – *Lainsäädäntö, korvaukset ja hallinnolliset järjestelyt* on toteutettu osana Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön koordinoimaa *Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan* -kehittämishanketta, jossa luodaan toimintamalli viranomaisten ja järjestöjen väliselle yhteistyölle öljyonnettomuuden sattuessa. *Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan* -kehittämishankkeessa on tuotettu tämän selvityksen ohella kolme ohjeistusluontoista dokumenttia¹, joita ovat

- Vapaaehtoistoiminnan johtaminen ja organisointi öljyvahingon torjunnassa

1 Aineistot ovat osoitteessa www.spek.fi.

- Vapaaehtoisille soveltuvat tehtävät öljyvahingon torjunnassa
- Opas vapaaehtoisten pikakouluttamiseksi rantapuhdistukseen öljyvahingon torjunnassa.

Hankkeen rahoituksesta vastasi Reijo Rautauoman säätiö, jota kiitämme erityisesti.

Suuri kiitos kuuluu selvityksen tekoon osallistuneelle asiantuntijaryhmälle, johon kuuluivat erityisasiantuntija Magnus Nyström ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Heli Haapasaari Suomen ympäristökeskuksesta (SYKE), valmiuspäällikkö Tommi Virtanen Suomen Punaisesta Rististä (SPR), suojeleuasiantuntija Teemu Niinimäki WWF Suomesta, piiripäällikkö Henrik Nystén Maanpuolustuskoulutusyhdistyksestä (MPK), projektisuunnittelija Sanna Pönni Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöstä, projektipäällikkö Reita Waara Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöstä ja sisäministeriön pelastusosasto. Kiitokset lisäksi asiantuntijoille verotoimistosta, Valtiokonttorista, Työterveyslaitokselta ja vakuutusyhtiöistä Gard (Baltic) Ab Oy ja Alandia Marine, joilta on saatu erinomaisia konsultointeja ja lähdevinkkejä.

Kiitos kuuluu myös ohjausryhmälle ja eritoten sen puheenjohtajalle Pentti Partaselle, sekä kaikille niille tahoille, jotka ovat lausunnoin antaneet arvokasta palautetta selvitykseen. Kiitämme erinomaisesta taittotyöstä Anne Kaikkosta.

1. Johdanto

Vaikka vapaaehtoisjärjestöt ovat osallistuneet suunnitellusti öljyvahinkojen torjuntaan jo 2000-luvun alusta lähtien, osoitti vuoden 2014 Raahen öljyonnettomuus, että vapaaehtoisten osallistuminen vaatii vielä kehittämistä. Haasteena oli muun muassa vuonna 2010 voimaan tulleen öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 36 §:n toteuttaminen, jonka mukaan torjuntaviranomaisen tehtävään hyväksymälle vapaaehtoiselle tulee maksaa henkilökohtainen kohtuullinen palkkio. Raahen öljyonnettomuus kuitenkin antoi tukea vallitsevalle käsitykselle hyvin organisoitujen vapaaehtoisten merkityksestä laajassa öljyvahingossa, jossa rantojen puhdistamiseen sekä tukitoimiin tarvitaan nopeasti ja suurissa määrin henkilöstöä viranomaisen toimintaa tukemaan. Vaikka vapaaehtoisten hyödyntämiseen viranomaisen apuna suuressa öljyonnettomuudessa suhtaudutaan positiivisesti, kokonaiskuva vapaaehtoisia koskevan lainsäädännön soveltamisesta käytäntöön öljyvahingon torjunnan yhteydessä on puutteellinen. Tämän selvityksen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva vapaaehtoisiin liittyvistä hallinnollisista teemoista öljyvahingon torjunnassa.

Selvitys vapaaehtoistoiminnan hallinnoinnista öljyvahingon torjunnassa – Lainsäädäntö, korvaukset ja hallinnolliset järjestelyt (jatkossa viitataan selvitys) koskee vain todellisia öljyonnettomuustilanteita, joissa vapaaehtoiset viranomaisen pyynnöstä organisoidaan viranomaisjohtoisen öljyntorjunnan tueksi. Selvitys ei ole tarkoitettu sovellettavaksi öljyvahinkojen torjuntaan liittyvien kurssien, koulutusten tai harjoitusten järjestämisessä. Lisäksi selvitys koskee vain vapaaehtoisena öljyntorjuntaan osallistuvia henkilöitä, jotka torjuntaviranomainen on hyväksynyt öljyntorjuntaorganisaatioon. Selvitys ei siten koske torjuntatoissa avustavia henkilöitä, jotka eivät ole vapaaehtoisia, kuten työsuhhteissa olevia henkilöitä tai asevelvollisia, jotka ovat ylimääräisessä harjoituksessa, kertausharjoituksessa, puolustusvoimien vapaaehtoisessa harjoituksessa tai virka-aputehtävässä. Selvityksen ulkopuolelle rajautuvat myös palokunnat, joiden pelastustehtävään osallistumisesta säädetään pelastuslaissa (379/2011) sekä asetuksessa pelastustoimesta, ja josta on sovittu palokuntasopimuksin.

Selvityksen lähtökohtina ovat olleet öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) sekä soveltuvin osin muut lait, jotka on huomioitava vapaaehtoisten osallistuesssa öljyntorjuntaan viranomaisen johtamassa torjuntaorganisaatiossa. Etenkin öljyvahinkojen torjuntalain asettamat velvoitteet esimerkiksi kohtuullisen palkkion maksusta vapaaehtoisille herättivät runsaasti keskustelua selvityksen teon aikana niin puolesta kuin vastaanakin. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan

ole otettu kantaa siihen, pitäisikö olemassa olevaa lainsäädäntöä lähteä muuttamaan.

Selvityksen tavoitteena on ollut nostaa esiin lainsäädännöstä kumpuvia velvoitteita ja kiinnittää toimijoiden huomio velvoitteisiin niiltä osin kuin niihin vastaamiseen ei ole olemassa selkeää tulkintaa tai toimintamallia. Vaikka selvitystä tehtäessä saatiin vastauksia moniin kysymyksiin, jäivät useat kysymykset toimintamallien suhteen avoimiksi. Asiat, joissa kaivattaisiin vastuuministeriöiden tai niiden alaisen hallinnon suositusluontoisia ohjeistuksia öljyvahingoissa toimimiseen, ovat koottuina loppupäätelmiin, ja ne on asetettu tässä selvityksessä pidemmän ajan kehittämiskohteiksi. Ohjeistukset ja hyvien käytäntöjen kirjaaminen edistäisivät vapaaehtoistoiminnan laatua ja vapaaehtoisten tasa-arvoista kohtelua yli järjestörajojen.

Selvityksen alkuun on koottu keskeistä öljyvahinkojen torjuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, johon selvityksessä viitataan. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään lainsäädännön pohjalta henkilökohtaisen palkkion, matka- ja varustekorvausten maksua vapaaehtoisille ja vapaaehtoisten vakuutusten, työturvallisuuden ja terveydenhuollon järjestämistä öljyntorjuntatehtävissä. Lopuksi käsitellään järjestöjen ja viranomaisten talous- ja henkilöstöhallintoon liittyviä erityiskysymyksiä, jotka on huomioitava, koska torjuntaviranomaisella on oikeus saada torjunnasta aiheutuneista kustannuksista korvaus öljyvahingosta vastuulliselta tai hänen vakuutuksenantajaltaan. (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009, 35 §; CLC 1969; IOPC Funds 1971 ja 1992.) Selvityksen loppupäätelmissä esitetään avoimeksi jääneitä kysymyksiä, jotka vaativat jatkoselvittelyä. Selvitystä tehtäessä ilmeni myös tarve täydentää olemassa olevia vapaaehtoisten rekisteröintilomakkeita vastaamaan hallinnollisia tarpeita öljyvahingossa. Selvityksen liitteenä on kaksi lomaketta, joiden sisältämät tiedot ovat oleellisia rekisteröitymistilanteessa muun muassa työterveys- ja työturvallisuuskysymysten vuoksi.

2. Keskeiset käsitteet ja selvityksen lähtökohdat

2.1. Käsitteet

JÄLKITORJUNTA

Jälkitorjunnalla tarkoitetaan öljyvahingon torjuntaa, jota tehdään öljyn pilaa-
man maaperän, pohjaveden ja rannikon puhdistamiseksi ja kunnostamiseksi
sen jälkeen, kun välttämättömät torjuntatoimet vahingon rajoittamiseksi ja öljy-
n keräämiseksi on tehty (öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009, 3 §).

SPONTAANI VAPAAEHTOINEN

Spontaanilla vapaaehtoisella viitataan tässä selvityksessä vapaaehtoiseen, joka
ei ole kuulunut ennen öljyvahingon tapahtumista sellaiseen yleishyödylliseen
yhteisöön, joka on torjuntaviranomaisen pyynnöstä avustamassa öljyntorjun-
nassa. Spontaanilla vapaaehtoinen on todennäköisesti motivoitunut avustamaan
öljyntorjunnassa vasta onnettomuuden jo tapahduttua, eikä hän siten kuulu
esimerkiksi järjestöjen hälytyslistoille.

TORJUNTAVIRANOMAINEN

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) mukaisia torjuntaviranomaisia ovat

- 1) Suomen ympäristökeskus ja sen asettama torjuntatöiden johtaja alusöljyva-
hinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa;
- 2) Liikenteen turvallisuusvirasto, puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ryhdyt-
tyään alusöljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjuntaan;
- 3) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus öljyvahinkojen torjunnassa;
- 4) alueen pelastustoimen pelastusviranomainen ja torjuntatöitä johtava muu
pelastuslain 44 §:n 1 momentissa tarkoitettu pelastustoiminnan johtaja öljy-
vahinkojen torjunnassa; sekä
- 5) kunta jälkitorjunnassa.

VAPAAEHTOINEN

Tässä selvityksessä vapaaehtoisella tarkoitetaan henkilöä, joka osallistuu toimintaan vapaasta tahdosta, oma-aloitteisesti ja ilman taloudellisen edun tavoittelua. Vapaaehtoiselle tai hänen osoittamalleen yhteisölle voidaan sovittaessa maksaa korvausta tai kulukorvauksia. Vapaaehtoinen voi kuulua johonkin yleishyödylliseen yhteisöön tai olla kuulumatta. Lisäksi selvityksessä vapaaehtoisella henkilöllä viitataan vain öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009, 36 §) mukaisesti vapaaehtoiseen, jonka torjuntaviranomainen on hyväksynyt öljyntorjuntaorganisaatioon.

YLEISHYÖDYLLINEN YHTEISÖ

Yleishyödyllisellä yhteisöllä viitataan yhteisöön, joka toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä. Toiminta ei kohdistu rajoitettuihin henkilöpiireihin eikä yhteisö tuota toiminnallaan taloudellista etua sen osallisille osinkona, voitto-osuutena, kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä. (Tuloverolaki 1535/1992, 22 §.)

ÖLJYVAHINKOJEN TORJUNTA

Öljyvahinkojen torjunnalla tarkoitetaan välittömiä torjuntatoimia tapahtuneen tai uhkaavan vahingon rajoittamiseksi ja öljyn keräämiseksi ympäristöstä maa-alueen, sisävesialueen tai merialueen öljyvuodon seurauksena. Öljyvahinkojen torjuntaan kuuluvat myös sen johtamis- ja tukitoimet.

2.2. Vapaaehtoisen palvelussuhteen luonne öljyvahingossa

Puhuttaessa palvelussuhteesta on syytä erottaa työsuhteeseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvat palvelussuhteet. Työsuhde syntyy työntekijän ja työnantajan välille, kun työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan (työsopimuslaki 55/2001, 1 § 1 momentti). Työsuhde solmitaan työsopimuksella, joka on voimassa toistaiseksi tai määräajan. Muita erityisiä elementtejä työsuhteessa ovat muun muassa työehtosopimus, työnantajamaksut, eläkkeen kertyminen ja työterveyshuollon järjestäminen.

Myös vapaaehtoiseen toimintaan osallistuva solmii usein kirjallisen sopimuksen järjestävän tahon kanssa. Tästä sopimuksesta käytetään nimitystä vapaaehtoistoiminnan sopimus (ks. Willberg 2015, 14). Sopimus voidaan solmia viranomaisen ja järjestön, järjestön ja vapaaehtoisen tai viranomaisen ja vapaaehtoisen välille. Vapaaehtoistoiminnan sopimus ei ole työsopimus. Vapaaehtoistoiminnan sopimus ei sido vapaaehtoista määräaikaiseen työskentelyyn, vaan vapaaehtoinen on vapaa lopettamaan toiminnan haluamanaan hetkenä ilman seuraamuksia. Yhtä lailla kuin vapaaehtoisella on oikeus lopettaa toiminta haluamanaan ajankohtana, myös viranomainen voi ilman seuraamuksia todeta toiminnan loppuvan vapaaehtoisen tai vapaaehtoisten osalta. Vapaaehtoistoiminnan sopimuksen tarkoituksena onkin selventää yhteisiä sääntöjä ja sitouttaa vapaaehtoinen toimimaan sovitun mukaisesti esimerkiksi työturvallisuuden osalta. (Willberg 2015, 14.)

Vaikka vapaaehtoinen toimii öljyvahingossa viranomaisen työnjohdon alaisuudessa ja saa korvauksen vapaaehtoistyöstään, säilyy toiminnassa tästä huolimatta vahva vapaaehtoisuuden elementti. Öljyvahingossa vapaaehtoistoiminta tapahtuu yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi ja vapaaehtoinen tekee työtä omasta vapaasta tahdosta. Vapaaehtoisen päättäessä lopettaa toiminnan omalta osaltaan ei viranomainen voi vaatia vapaaehtoista jatkamaan tehtävässä vedoten sopimukseen.

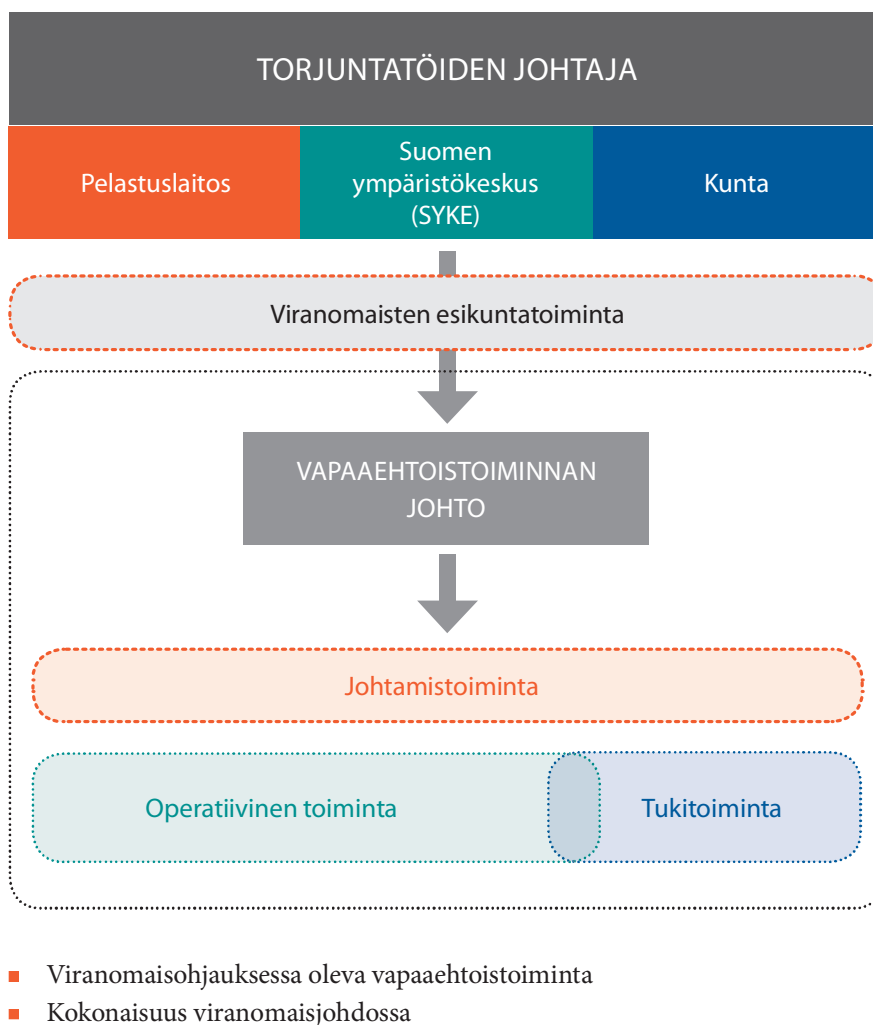
2.3. Vapaaehtoistyön organisointi öljyvahingossa

Osana *Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan* -kehittämishanketta on tuotettu *Vapaaehtoistoiminnan johtaminen ja organisointi öljyvahingon torjunnassa* -opas. Asiakirja on tarkoitettu oppaaksi järjestöille ja toimintamallin kuvaukseksi viranomaisille.

Vapaaehtoisjärjestöt osallistuvat öljyvahingon torjuntaan viranomaisen kutsusta. Viranomainen on torjuntasuunnitelmassaan määritellyt tarvitsemansa vapaaehtoisresurssit ja pyytää öljyvahinkotilanteessa vapaaehtoisresursseja Vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) kautta. Järjestöön kuuluva vapaaehtoinen saa tällöin hälytyksen omalta järjestöltään. Tiedon levitessä öljyvahingosta paikalle saapuu todennäköisesti myös järjestöihin kuulumattomia eli spontaaneja vapaaehtoisia.

Hälytysjärjestelmän kautta ilmoittautuneet vapaaehtoiset ja spontaanit vapaaehtoiset ohjataan kaikki perustamiskeskukseen, joka on viranomaisten johtama ja järjestöjen organisoima vapaaehtoisten vastaanottamispaikka. Torjuntatoimista vastaava viranomainen hyväksyy vapaaehtoiset öljyntorjuntaorganisaatioon, joskaan tästä menettelystä ei ole olemassa säädöksiä tai viranomaisohjetta. Perustamiskeskuksessa kaikki vapaaehtoiset rekisteröidään ja perehdytetään muun muassa työturvallisuusasioihin ja tarvittaessa koulutetaan tehtävään.

Öljyntorjuntaoperaatiota ja sen osana vapaaehtoistoimintaa johtaa aina torjunnasta vastaava viranomainen. Vapaaehtoisjärjestöt kuitenkin organisoivat oman toimintansa viranomaisen johdon alaisuudessa omatoimisesti (ks. kuva 1). Vapaaehtoistoiminnan organisointia johtaa järjestöön työsuhteessa olevan vapaaehtoistoiminnan johtaja. Vaikka vapaaehtoistoiminta on pääosin oman johdon alaisuudessa, on osa vapaaehtoistoiminnan erityistoiminnoista suoraan viranomaisen johdon alaisia. Sopimuspalokunnat (sopimussuhteiset vapaaehtoispalokunnat) toimivat viranomaisorganisaatioon sulautettuina, kuten muisakin onnettomuustilanteissa.



Kuva 1. Vapaaehtoisten johtamisen perusmalli, kun vapaaehtoisia ei toimi suoraan viranomaisen johdon alaisuudessa (Virtanen 2015).

3. Lait ja säädökset

Suomessa lainsäädäntö on pitkälti luotu työelämän tarpeisiin ja vapaaehtoistyötä käsitellään vain harvoissa laeissa. Öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) on kuitenkin erikseen huomioitu vapaaehtoisten osallistuminen öljyvahingon torjuntaan, mikä on perustana tämän selvityksen tekemiselle. Lisäksi selvityksessä viitataan useisiin muihin lakeihin. Tekstin luettavuuden parantamiseksi selvityksessä yleisimmin viitatus lainkohdat on koottu tämän luvun alle sen sijaan, että tekstissä olisi aina lainaus suoraan laista.

3.1. Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009)

22 § YHTEISTOIMINTA TORJUNTATILANTEESSA

(2 momentti) ”Torjuntätöiden johtaja voi muodostaa avukseen eri viranomaisten edustajista koostuvan johtoryhmän, jos öljy- tai aluskemikaalivahingon torjuntatöihin osallistuu yhtä useamman toimialan viranomaisia. Ryhmää voidaan laajentaa torjuntatöihin vapaaehtoisesti osallistuvien yhdistysten ja muiden yhteisöjen edustajilla. Torjuntätöiden johtaja voi myös kutsua avukseen asiantuntijoita.”

34 § SALASSAPITOVOLLISUUS

”Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaviranomaisen tai virka-apuviranomaisen palveluksessa olevan henkilön taikka torjuntaan osallistuvan muun henkilön vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).”

36 § KORVAUKSET TORJUNTAAN OSALLISTUMISESTA

”Öljyvahingon torjunnasta vastaavan alueen pelastustoimen, Suomen ympäristökeskuksen tai kunnan varoista maksetaan kohtuullinen palkkio henkilölle, joka on

- 1) 20 §:n perusteella määrätty avustamaan torjuntatyössä tai
- 2) torjuntaviranomaisen tehtävään hyväksymänä osallistunut vapaaehtoisena öljyvahingon torjuntaan.

Edellä mainitun torjuntaviranomaisen varoista maksetaan täysi korvaus torjuntatyöhön osallistuneille torjunnasta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista ja torjuntatyössä kulutettujen tai turmeltuneiden tarvikkeiden, laitteiden, varusteiden ja muiden vastaavien käyttöesineiden arvosta tai arvon vähennyksestä. Torjuntaviranomainen suorittaa korvauksen myös edellä 20 ja 23 §:n mukaan käyttöön otetusta omaisuudesta sekä torjuntatehtävien suorittamisesta ulkopuoliselle mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta, siten kuin vahingonkorvauslaissa säädetään.

Edellä 1 ja 2 momentissa mainittujen periaatteiden mukaisesti Suomen ympäristökeskuksen varoista maksetaan aluskemikaalivahingon torjumiseksi annetusta avusta palkkio ja korvataan torjuntatehtävien suorittamisesta ulkopuoliselle mahdollisesti aiheutunut vahinko.

Tässä pykälässä tarkoitettua korvausta ja palkkiota on haettava asianomaiselta torjuntaviranomaiselta kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa korvausperusteen syntymisestä tai 23 §:ssä tarkoitetussa tapauksessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tiedon vahingosta. Korvauksen suorittaminen kulutetuista tai turmeltuneista vaatteista, varusteista ja työvälineistä edellyttää, että vahingosta on viivytyksettä ilmoitettu torjuntatoimen johtajalle.

Torjuntaviranomaisen varoista korvausta saaneen oikeus saada korvausta vahingosta vastuussa olevalta siirtyy torjuntaviranomaiselle siltä osin kuin korvausta on maksettu.”

37 § TORJUNTATÖISSÄ SATTUNEEN TAPATURMAN KORVAAMINEN

”Öljy- tai aluskemikaalivahinkojen torjunnassa sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturmasta tai ammattitaudista siltä osin kuin vahingoittuneella ei ole oikeutta vähintään *samansuuruiseen korvaukseen muun lain mukaan*.

Korvaus suoritetaan sille, joka on

- 1) 20 §:n perusteella määrätty avustamaan torjuntatoiminnassa; tai
- 2) torjuntaviranomaisen tehtävään hyväksymänä osallistunut vapaaehtoisena öljy- tai aluskemikaalivahingon torjuntaan.

Asian, joka koskee korvauksen suorittamista tämän pykälän nojalla valtion varoista, käsittelee Valtiokonttori.”

3.2. Tapaturmavakuutuslaki (608/1948)

Öljyntorjuntatehtäviin viranomaisen hyväksymän vapaaehtoisen vakuutusturva toteutuu öljyvahinkojen torjuntalain 37 §:n perusteella (ks. edellinen kohta). Öljy- tai aluskemikaalivahinkojen torjunnassa sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturmasta tai ammattitaudista siltä osin kuin vahingoittuneella ei ole oikeutta vähintään samansuuruiseen korvaukseen muun lain mukaan.

Uusi työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) tulee voimaan 1.1.2016 korvaten vuoden 2015 loppuun asti voimassa olevan tapaturmavakuutuslain (608/1948). Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 3 momentin mukaan valtiolla ei ole vakuuttamisvelvollisuutta, vaan korvaus valtion työssä aiheutuneen työtapaturman tai ammattitaudin johdosta maksetaan valtion varoista siten kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään.

3.3. Työturvallisuuslaki (738/2002)

2 § LAIN YLEINEN SOVELTAMISALA

”Tätä lakia sovelletaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön.

Lakia ei sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan eikä ammattiurheilemiseen. Tämä laki velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun oikeussuhteen osapuolina olevia työnantajaa ja työntekijää siten kuin jäljempänä säädetään.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatetaan, mitä työturvallisuudesta tietys- sä työssä erikseen säädetään.”

55 § VAPAAEHTOISTYÖ

”Milloin työpaikalla henkilö, jonka työhön ei muutoin sovelleta tätä lakia, tekee työnantajan kanssa tekemänsä muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella taikka olematta työnantajaan virka- tai muussa siihen rinnastet-

tavassa palvelussuhteessa samaa tai samankaltaista työtä kuin työpaikan työntekijät, työnantajan on soveltuvin osin huolehdittava siitä, että kyseisen henkilön turvallisuudelle tai terveydelle ei aiheudu haittaa tai vaaraa hänen työpaikalla ollessaan. Vastaavasti hänen on noudatettava työtä ja työpaikkaa koskevia turvallisuusohjeita sekä käytettävä hänen käyttöönsä annettuja henkilönsuojaimia ja apuvälineitä.”

3.4. Vahingonkorvauslaki (412/1974)

1 § TYÖNANTAJAN JA JULKISYHTEISÖN KORVAUSVASTUU

”Työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Työnantajana pidetään myös sitä, joka antaa tehtävän sellaiselle itsenäiselle yrittäjälle, joka huomioon ottaen toimeksiantosuhteen pysyvyys, työn laatu ja muut olosuhteet on rinnastettava työntekijään.

Mitä 1 momentissa on sanottu työnantajasta, koskee vastaavasti valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Jos se, joka viranomaisen määräyksestä, luottamustoimeen valittuna tai toisen pyynnöstä suorittaa laissa määrättyä tai työsuhteeseen verrattavissa olosuhteissa tiettyä tehtävää olematta itsenäinen yrittäjä, tehtävää suorittaessaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa vahinkoa, on se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan, velvollinen korvaamaan vahingon. Jos oppilaitoksen oppilas aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään vahinkoa opetukseen liittyvässä työssä tai hoitolaitoksessa hoidettavana oleva vastaavasti hoitoon liittyvässä työssä, on niin ikään se, jonka lukuun työ suoritetaan, velvollinen korvaamaan vahingon. (13.12.1991/1423)”

3.5. Työttömyysturvalaki (1290/2002)

5 § ETUUDEN MÄÄRÄ

”Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tuloon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Suojaosan määrä on:

- 1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana;
- 2) 300 euroa käytettäessä 4 §:n 2 momentin mukaista laskennallista tuloa;
- 3) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.”

3.6. Työmatkakustannusten korvaukset verotuksessa (A19/200/2014)

5.1. YLEISHYÖDYLLISIÄ YHTEISÖJÄ KOSKEVAT ERITYISSÄÄNNÖKSET

”Pääsääntöisesti verovapaita matkakustannusten korvauksia voidaan maksaa vain palkansaajalle. Kustannusten korvausten verovapaus on TVL [tuloverolaki] 71 §:n 3 momentissa laajennettu koskemaan yleishyödylliseltä yhteisöltä sen toimeksiantosta tehdyistä matkoista saatuja matkakustannusten korvauksia tilanteessa, jossa korvauksen saaja ei ole työsuhhteessa maksajaan tai muutoin saa palkkaa. Verovapaata on:

- päiväraha enintään 20 päivältä kalenterivuodessa;
- majoittumiskorvaus;
- matkustamiskustannusten korvaus, julkisen kulkuneuvon mukaan rajoituksetta ja kilometrikorvaukset enintään 2.000 euron määrään.

Näistä matkoista on tehtävä matkalasku ja verovapauden edellytykset ovat samat kuin palkansaajillakin. Matkat julkisilla kulkuneuvoilla ja majoittumiset voidaan korvata rajoituksetta tositteita vastaan.”

5.2. KEITÄ SÄÄNNÖS KOSKEE

”Tämä säännös koskee esimerkiksi yhdistyksen hyväksi palkatonta vapaaehtoistyötä tekeviä henkilöitä ja kilpailutuomareita (kilpailutuomarin saama tulo on työkorvausta). – –

Säännös ei rajoita työsuhteessa yleishyödylliseen yhteisöön olevalle henkilölle maksettavien verovapaiden korvausten määrää. Rajoitus ei myöskään koske esimerkiksi kokouspalkkioita saavia henkilöitä eikä palkkaa saavia joukkueurheilijoita.

Palkan määrälle ei ole säädetty alarajaa, joten periaatteessa pientäkin palkkaa saavan urheilijan tai vapaaehtoistyöntekijän voidaan soveltaa palkansaajaa koskevia säännöksiä. Palkan ja kustannusten korvausten tulisi kuitenkin olla järkevässä suhteessa toisiinsa, eli kustannusten korvausten tulee kohdistua juuri siihen työhön, josta palkkakin maksetaan. Jos palkkaa maksetaan, tämä merkitsee käytännössä sitä, että verovapaiden korvausten ylärajoja ei sovelleta, mutta toisaalta asunnon ja varsinaisen työpaikan välisiä matkoja ei voi verovapaasti korvata. On huomattava, että muita kuin työsuhteisia koskevassa säännöksessä tätä rajoitusta ei ole.”

5.3. ENIMMÄISMÄÄRÄ YLITTYY

”Enimmäismäärät ovat verovelvolliskohtaisia. Jos ne ylittyvät, ylimenevä osa on veronalaista ansiotuloa. Matkakustannukset saa kuitenkin vähentää verotuksessa tulonhankkimismenoina.

On huomattava, että päivärahan verovapaus on määritelty niiden päivien lukumäärän mukaan, joilta korvaus on maksettu. Päivä tulee käytettyä, vaikka maksettu päiväraha olisi pienempi kuin kustannuspäätöksen mukainen enimmäismäärä. Ateriakorvausta ja yömatkarahaa ei ole säädetty verovapaaksi.”

5.5. ENNAKKOPERINTÄ

”Veronalaisista matkakustannusten korvauksista ei tarvitse toimittaa ennakonpidätystä, jos kustannuspäätöksessä esitetyt edellytykset täyttyvät. Tämä perustuu Verohallinnon päätökseen ennakonpidätysvelvollisuudesta vapauttamisesta. Päätöksen 1 §:n 17 kohdan mukaan ennakonpidätystä ei tarvitse toimittaa luonnolliselle henkilölle kustannuspäätöksen edellytysten mukaisesti maksetuista matkakustannusten korvauksista silloinkaan, kun korvaukset maksetaan muuta korvausta suorittamatta tai muutoin kuin työsuhteen perusteella.”

3.7. Verohallinnon päätös ennakonpidätys- velvollisuudesta vapauttamisesta (1127/31/2009, 1 §)

”Ennakonpidätystä ei toimiteta: – –

12. reserviläispalkasta; – –

17. verosta vapaaksi katsottavien matkakustannuskorvausten perusteista ja määräistä annetun Verohallinnon päätöksen mukaisesti luonnolliselle henkilölle maksetusta määrästä silloinkaan, kun se maksetaan muuta korvausta suorittamatta ja muutoin kuin työsuhteen perusteella; – –.”

4. Korvaukset torjuntaan osallistumisesta

Vapaaehtoistyön korvaaminen

Vapaaehtoistyön korvaamisella tavoitellaan auttamishaluisten henkilöiden hakeutumista auttamaan järjestäytyneiden tahojen kautta öljyntorjunnassa, mikä parantaa toiminnan koordinaatiota ja työsuojelullisia näkökohtia sekä korvausten takaisinperintää kansainvälisiltä korvausrahas-toilta ja vakuutusyhtiöiltä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014, 98).

Öljyvahingon torjunnassa tehtävä vapaaehtoistyö voi olla vastikkeetonta tai vastikkeellista. Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 36 §:n mukaan vapaaehtoiselle henkilölle, jonka viranomaisen on hyväksynyt torjuntaviranomaisen johtamaan öljyntorjuntaorganisaatioon², tulee maksaa kohtuullinen palkkio öljyvahingon torjunnasta vastaavan pelastuslaitoksen, kunnan tai Suomen ympäristökeskuksen varoista. Palkkio maksetaan vapaaehtoiselle henkilölle vain vapaaehtoisen hakemuksesta, joten jättämällä hakematta palkkiota voi torjuntaviranomaisen organisaatioon rekisteröity vapaaehtoinen tehdä vapaaehtoistyötä myös ilman rahallista korvausta.

Öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009, 36 §) säädetään myös vapaaehtoisille aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten (esimerkiksi matkakustannukset) ja varusteiden korvaamisesta torjuntaviranomaisen varoista.

Vaikka lainsäädäntö velvoittaa maksamaan vapaaehtoiselle palkkion öljyvahingon torjunnasta ja korvaamaan vapaaehtoistyöstä aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, ei palkkionmaksuun tai korvauksiin liittyviä käytäntöjä ole valtakunnallisesti ohjeistettu. Pienessä öljyvahingossa, jossa vapaaehtoistoiminta käsittää muutamia kymmeniä vapaaehtoisia, toiminta järjestäytynee ad hoc-periaatteella. Suuren öljyonnettomuuden riski on kuitenkin Suomessa todellinen. Sen vuoksi olisi tärkeää toiminnan sujuvuuden ja vapaaehtoisten tasa-arvoisen kohtelun varmistamiseksi, että olemassa olisi valtakunnallinen suositusluontoinen ohjeistus yhtenäisestä palkkiomallista, joka sisältäisi muun muassa suositukset dokumentoinnista, maksuperusteista ja palkkion suuruudesta.

2 Omaaloitteisesti ja vailla ohjausta toimivat henkilöt eivät ole oikeutettuja torjuntaviranomaisen maksamaan korvaukseen. Kuitenkin myös omia rantojaan tai maa-alueitaan öljystä puhdistava kiinteistön haltija on oikeutettu öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 36 §:ssä tarkoitettuun palkkioon, jos hänet on merkitty torjuntaviranomaisen osallistujaluetteloon ja hän toimii osana laajempaa torjuntatyön johtajan alaisuudessa toimivaa organisaatiota. Käytännössä kiinteistön haltija voi tällöin olla sijoitettuna omistamansa rannan puhdistusorganisaatioon.

4.1. Nykykäytäntöjä korvauksen maksamisesta vapaaehtoistyöstä

Öljyvahinkojen torjuntalain 36 §:n 4 momentin mukaan palkkiota ja korvausta on haettava asianomaiselta torjuntaviranomaiselta. Korvauksen hakijana voi olla henkilö tai yleishyödyllinen yhteisö. Henkilöverotuksellisesti on eroa, maksaako palkkion vapaaehtoiselle suoraan viranomainen vai maksetaanko palkkio tai korvaus viranomaisen toimesta mutta järjestön kautta, toisin sanoen keneltä palkkio maksetaan vapaaehtoisen tilille. Vapaaehtoinen ei voi saada esimerkiksi matkakustannuksista korvausta verovapaasti, jos hän hakee korvausta suoraan torjuntaviranomaiselta ja torjuntaviranomainen maksaa matkakorvaukset suoraan vapaaehtoisen tilille, vaikka vapaaehtoinen olisi toiminut öljyntorjuntatehtävissä yleishyödyllisen yhteisön toimeksiannosta ja sen järjestämässä toiminnassa. Matkakorvauksen maksajaksi katsotaan näin ollen verottajan toimesta taho, jolta henkilö saa korvauksen tililleen. (Anna Ahlberg/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 5.10.2015.)

Pohdittaessa mahdollista mallia palkkion ja korvausten maksamisesta vapaaehtoiselle on hyvä tarkastella ensin olemassa olevia käytäntöjä. Ne ovat jaettavissa viranomaisten yleishyödyllisille yhteisöille maksamiin palkkioihin sekä viranomaisten suoraan tai välillisesti vapaaehtoiselle maksamiin palkkioihin ja kulukorvauksiin.

YLEISHYÖDYLLINEN YHTEISÖ PALKKION SAAJANA JA KULUKORVAUSTEN VÄLITTÄJÄNÄ

Useilla järjestöillä on viranomaisen kanssa sopimuksia, joissa järjestön vapaaehtoiset toimivat viranomaisen pyynnöstä hälytystehtävissä. Useissa sopimusmalleissa viranomainen maksaa hälytystehtävästä kiinteän palkkion järjestölle tai viranomainen maksaa järjestölle hälytyksestä aiheutuneet kulut järjestön tekemän kokoomalaskun perusteella. Viranomaisen järjestöille maksamista korvauksista järjestöt maksavat edelleen organisaation omien sääntöjen mukaisesti vapaaehtoisille mahdollisesti maksettavat matkakulut tai muut korvaukset.

Esimerkiksi poliisijohtoisissa tehtävissä poliisin varoista maksetaan järjestöille palkkio kokoontumiseen johtaneesta tehtävästä, minkä lisäksi järjestöt välittävät viranomaisen vapaaehtoisille maksamat kulukorvaukset. Sisäministeriön ja Suomen Punaisen Ristin, Suomen Meripelastusseura ry:n

ja Suomen Lentopelastusseura ry:n välisen neuvottelun tuloksena tehdyssä Rajavartiolaitoksen päätöksessä (332/42/2010) ja Poliisihallituksen ohjeessa (2020/2013/3177) määritellään Vapepan alueorganisaatiolle maksettavaksi kiinteä hälytyskohtainen palkkio kokoontumiseen johtaneesta hälytystehtävästä, poikkeuksena kuitenkin meripelastustoimen tehtävistä maksettava korvaus³. Tämän lisäksi sopimuksen mukaan korvataan erikseen vapaaehtoisten matkakustannukset valtion matkustussäännön mukaisesti. Toimeksiannon antanut poliisilaitos maksaa järjestön tekemän kokoomalaskun perusteella korvaukset vapaaehtoisjärjestölle, joka huolehtii organisaation sisäisestä maksuliikenteestä omien sääntöjensä mukaisesti.

SÖKÖ II -hankkeessa laaditussa manuaalissa, jossa käsitellään alusöljyvahingon rantatorjuntaa, on esitetty malliksi, että WWF laatii kokoomalaskun torjuntaviranomaiselle operaation päätyttyä. Tämän mallin mukaisesti torjuntaviranomainen maksaisi kokoomalaskun perusteella korvaukset ja vapaaehtoisten palkkiot WWF:lle, joka huolehtisi organisaation sisäisestä maksuliikenteestä omien sääntöjensä mukaisesti. (SÖKÖ II -hanke manuaali 2, 11.) Tätä SÖKÖ II -hankkeessa laadittua laskutusmallia ei kuitenkaan ole sovellettu käytännössä.

HENKILÖ PALKKION SAAJANA

On olemassa myös palkkiomalleja, joissa viranomainen maksaa palkkion vapaaehtoiselle henkilölle. Tällaisia palkkiomalleja ovat muun muassa asevelvollisen vapaaehtoisen harjoituksen päivärahamalli ja sopimuspalokuntien palkkamalli.

Puolustusvoimien vapaaehtoiseen harjoitukseen osallistumisesta maksetaan asevelvolliselle vain päiväraha. Päiväraha ei ole veronalaista tuloa tuloverolain (1535/1992) 92 §:n 8 momentin mukaan, jossa säädetään verovapaista sosiaalietuuksista.

3 Vapepan alueorganisaatiolle maksettava hälytyskohtainen palkkio on vuonna 2015 ollut 340 euroa. Meripelastustoimen tehtävästä maksettavasta palkkiosta järjestölle säädetään Rajavartiolaitoksen päätöksessä (332/42/2010) erikseen. Meripelastuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhdistykselle tai yhteisölle maksettavaksi kohtuulliseksi palkkioksi nimetään päätöksessä 8 euroa henkilötyötunnilta, minkä lisäksi palkkion suuruuteen vaikuttavat aluksen konetehto ja polttoaine. Meripelastustoimen tehtävässä mukana oleville ei makseta erillistä henkilökohtaista palkkiota, vaan korvaus pitää sisällään myös miehistön palkkiot.

Vapaaehtoisissa palokunnissa palkanmaksu vapaaehtoisille perustuu aina sopimukseen ja on saajalleen veronalaista tuloa. Sopimus voi olla muodoltaan

- 1) vapaaehtoisen palokuntalaisen henkilökohtaisesti tekemä sopimus pelastuslaitoksen kanssa tai
- 2) vapaaehtoisen palokunnan (sopimuspalokunnan) pelastuslaitoksen kanssa tekemä palkkionmaksua koskeva sopimus, johon sisältyy sopimuspalokunnalle maksettavan kiinteän korvauksen lisäksi sovittu työkorvaus. Työkorvaus voidaan joko pitää sopimuspalokunnalla (osana vuosikorvausta) tai sopimuspalokunnan ja vapaaehtoisen palokuntalaisen kirjallisen tai suullisen sopimuksen perusteella maksaa vapaaehtoiselle palokuntalaiselle. (Kujala 2011, 10.)

Palkan voi maksaa vapaaehtoisen palokuntalaisen tilille sopimuksesta riippuen joko pelastuslaitos tai sopimuspalokunta. Usein pelastuslaitos huolehtii palkanmaksusta palokunnan ilmoittamien kriteerien mukaisesti, koska pelastuslaitos on tottunut huomioimaan palkanmaksun tekniset vaatimukset ja sivukulut. Palkka maksetaan tuntiperusteisesti alkavalta tunnilta ja palkan suuruus vaihtelee sopimuksesta riippuen 10–12 euroa tunnilta.

4.2. Palkkiomuotoja vapaaehtoiselle henkilölle öljyvahingon torjunnassa

Erityisesti öljyvahinkojen torjuntalaista (1673/2009) kumpuava velvoite torjuntatoimia johtavalle viranomaiselle maksaa vapaaehtoiselle henkilölle kohtuullinen palkkio on haastava, koska palkkion muodosta tai suuruudesta ei ole olemassa suositusta eikä vakiintunutta käytäntöä. Palkkiota pohdittaessa tulee myös huomioida palkkion maksuun liittyvät käytännön kysymykset muun muassa taloushallinnon näkökulmasta. Esimerkiksi laaja-alaisessa onnettomuudessa voidaan puhua useista sadoista, jopa tuhansista vapaaehtoisista, koska vapaaehtoisten vaihtuvuus tilanteen pitkittyessä on suuri.

Selvityksen asiantuntijaryhmässä mahdollisen palkkiomallin mietinnän lähtökohdiksi nimettiin seuraavat mallilta toivottavat ominaisuudet:

- 1) viranomaisten ja järjestöjen henkilöstö- ja taloushallinnon mahdollisimman vähäinen kuormittuminen
- 2) yhdenmukaisuus ja kirjanpidollinen selkeys

- 3) maksettavan palkkion ja kulukorvausten verottomuus
- 4) palkkion kohtuullisuus.

Henkilöstö- ja taloushallinnon resurssien määrässä ja kuormittumisessa (kohta 1) tulisi huomioida myös mahdollinen suuri öljyonnettomuus, jonka seurauksena rantojen puhdistus kestää useita kuukausia ja vaatii useita satoja, jopa tuhansia vapaaehtoisia. Esimerkiksi satojen tai tuhansien verokorttien käsittelyn voidaan katsoa olevan henkilöstö- ja taloushallinnon resursseja kohtuuttomasti kuormittava tekijä, johon tulisi löytää ratkaisu.

Kohdassa 2 viitataan yhdenmukaisilla palkitsemiskäytännöillä yhtäläiseen palkkioon kaikille vapaaehtoisille, osallistuivat vapaaehtoiset rantojen puhdistamiseen tai tukitoimintoihin. Samansuuruinen palkkio on perusteltavissa sillä, että myös torjunnan tukitoimintoihin osallistuvat vapaaehtoiset kuuluvat viranomaisjohtoiseen öljyntorjuntaorganisaatioon ja näin vähennetään mahdollisia jännitteitä eri tehtäviä hoitavien vapaaehtoisten välillä. Yhtäläinen korvaus myös lisää kirjanpidollista selkeyttä, kun rekisteriin ei tarvitse kirjata jokaisen vapaaehtoisen kohdalle hänelle maksettavan korvauksen suuruutta ja mahdollisia muutoksia korvausten suuruuksissa, mikäli päivittäiset tehtävät vaihtelevat. Tämä vähentää osaltaan hallinnollisen työn määrää, ollen siten myös kytköksissä kohtaan yksi.

Kohdassa 3 esitetty palkkion ja kulukorvausten verottomuus vaikuttaa moneen asiaan. Ensinnäkin palkkion verottomuus vähentäisi merkittävästi toteutuessaan palkkion maksajan henkilöstö- ja taloushallinnon kuormittumista, koska verokorttien käsittelylle ei olisi silloin tarvetta. Matka- ja kulukorvauksista ei tarvitse tehdä ennakonpidätystä, eli verokorttia ei tarvitse toimittaa, vaikka korvaus olisi veronalaista, mutta maksajan tulee merkitä maksetut korvaukset vuosi-ilmoitukseen (verohallinnon päätös 1127/31/2009, 1 §; Markku Vähäkainu/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 26.8.2015). Toi-

Työtön vapaaehtoisena

”Työtön työnhakija voi työttömyysturvaa menettämättä tehdä yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä samalla tavalla kuin työssäkäyvä. Työtön voi toimia vapaaehtoisena yhdistyksissä, kunnissa, valtiollisissa organisaatioissa tai seurakunnissa. Työnhakijan vapaaehtoistoiminnalle ei aseteta laissa aikarajoituksia eikä määrällisiä ala- tai ylärajoja, vaan hän voi osallistua siihen oman halunsa ja aikataulunsa mukaan.” (Willberg 2015, 19–20.)

seksi verottomuudella on suuri merkitys henkilöille, joilla on sosiaalietuuk-sien vuoksi rajoituksia veronalaisen tulon hankintaan. Esimerkiksi työtön saa ansaita veronalaista tuloa bruttona 300 euroa kuukauden tai 279 euroa nel-jän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana (työttömyysturvala-ki 1290/2002, 5 §). Tämän summan ylittävältä osalta maksettu euro pienentää työttömyysetuutta 50 senttiä (Kelan verkkosivut 27.9.2015).

Kohta 4, palkkion kohtuullisuus, perustuu öljyvahinkojen torjuntalakiin. Valtiontalouden tarkastusviraston linjauksen mukaisesti vapaaehtoistoimin-nasta maksettavan korvausmäärän ei ole tarkoituksenmukaista olla kohtuul-lista korkeampi (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014, 98). Myös selvityksen asiantuntijaryhmässä korostettiin, ettei tulisi luoda tilannetta, jossa vapaaeh-toistyötä tehtäisiin palkkion vuoksi.

Aiemmin sattuneissa öljyonnettomuuksissa vapaaehtoisille maksetun palk-kion suuruusluokka on ollut noin 10 euroa tunnilta. Säiliöalus Antonio Grams-cin öljyvahingon torjunnassa vuonna 1987 torjuntatyön johtajan päätöksellä korvauksia maksettiin seuraavasti:

- varusmiehelle 22 mk tunnilta
- sopimuspalokuntalaiselle 55 mk tunnilta
- ”muulle värvätylle” 40 mk tunnilta⁴.

Antonio Gramscin öljyonnettomuudessa ”muulle värvätylle” maksettiin suhteellisesti hieman vähemmän kuin sopimuspalokuntalaiselle, mikä voi olla yksi huomioitavista asioista pohdittaessa vapaaehtoiselle maksettavan kohtuul-lisen palkkion suuruutta. Vuonna 2010 tapahtuneen Meksikonlahden öljyon-nettomuuden vapaaehtoisille öljyntorjujille öljy-yhtiö British Petroleum (BP) maksoi 10 Yhdysvaltain dollaria tunnilta (*The Guardian*)⁵.

Vakuutusyhtiöiden osalta on kuitenkin vaikea sanoa, mikä olisi summa, jonka he katsoisivat kohtuulliseksi maksaa, ja tehtävät, joista korvaus makse-taan vapaaehtoisille. Kansainvälisen öljyvahinkojen torjuntarahaston, johon Suomikin kuuluu, korvausmanuaalissa on ohjeistettu, minkälaisia kuluja voi-daan sisällyttää vaatimukseen. Vapaaehtoisille maksettava korvaus mainitaan suoranaisesti vain eläinten puhdistuksen yhteydessä, jolloin myös eläinten

⁴ Vuoden 1987 neljäkymmentä markkaa on vuoden 2014 euroissa noin 12,2 euroa (SVT 27.9.2015).

⁵ Kymmenen Yhdysvaltain dollaria on 27.9.2015 kurssikertoimen mukaan 9,2 euroa.

Vakuutusyhtiöt ja dokumentoinnin tärkeys

25.6.2015 MIKAEL BJÖRKLUND, ALANDIE MARINE

” – on mahdotonta etukäteen sanoa, mitkä kaikki kulut ovat P&I-vakuutuksen katteessa. Näihin on mielestäni otettava kantaa tapauskohtaisesti. Selvää kai kuitenkin on, että kulujen on oltava syy-yhteydessä vahinkotapahtumaan. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että hyvä ja mahdollisimman tarkka dokumentointi vaatimuksista helpottavat huomattavasti vahinkokäsittelyä vakuutusyhtiössä.”

7.8.2015 RIIKA AHTIALA, OY GARD (BALTIC) AB

”Organisoidusti toimiville vapaaehtoisille, jotka toimivat viranomaisten apuna torjuntatöissä, maksettava päiväkorvaus lieenee korvattavissa, kunhan päivärahan suuruus on kohtuullinen vahinkoon ja työmäärään nähden. Tämä riippuu aina, minkälaisesta vahinkotapahtumasta on kyse ja minkälaisesta torjunta-/siivoustyöstä vapaaehtoiset ovat vastuussa. Vapaaehtoisista ja heidän tehtävistään tulisi pitää kirjaa (nimi, työtehtävät, aloitus-/lopetusajankohdat), josta tarpeen mukaan voisi tarkistaa maksuperusteen –.”

puhdistukseen osallistuvien vapaaehtoisten ruoka- ja majoituskustannukset korvataan kohtuullisin osin (IOPC 2013, 27). Manuaalissa on mainittu erikseen myös ilmatiedustelu korvattavissa tehtävissä (IOPC 2013, 28). Lisäksi manuaalissa todetaan, että öljyntorjuntaan osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen normaaleja palkkakustannuksia voidaan korvata siltä osin kuin nämä henkilöt joutuvat käyttämään normaalia työaikaansa öljyonnettomuuteen liittyvissä tehtävissä (IOPC 2013, 29). Lopullisesti korvattavat työnmuodot ja korvausten suuruudet neuvotellaan onnettomuuskohtaisesti.

Edellä mainitut vapaaehtoiselle henkilölle maksettavalta palkkiolta toivotavat ominaisuudet huomioiden vertaillaan seuraavaksi päivärahaan perustuvaa ja työkorvaukseen perustuvaa palkkiomallia. Lisäksi tarkasteluun on otettu tässä kohdassa matkakulujen korvaamisen malli. Päivärahaan ja työkorvaukseen perustuvat mallit sekä matkakorvaukset valikoituivat tarkastelun kohteiksi, koska verotuskäytännöt ovat näissä toisistaan poikkeavia.

PÄIVÄRAHA

Lähtökohtaisesti kaikki vapaaehtoisen saamat rahanarvoiset edut, kuten palkkiot, ovat veronalaisia, mikäli ne voidaan katsoa jonkinlaiseksi toiminnan vastikkeeksi. Viranomaisen maksaessa päivärahan suoraan vapaaehtoiselle henkilölle on päiväraha veronalaista tuloa. (Anna Ahlberg/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 5.10.2015.) Yleishyödyllisen yhteisön välittäessä viranomaisen maksaman korvauksen vapaaehtoiselle henkilölle sovelletaan verotusohjeen A19/200/2014 kohtaa 5.1. *Yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevat erityissäännökset.*

Tällöin vapaaehtoiselle saa maksaa verottomana valtion matkustussäännön ehdot täyttävää päivärahaa enintään 20 päivältä kalenterivuodessa. Verovapaat ylärajat ovat saajakohtaisia, joten eri yleishyödyllisiltä yhteisöiltä saadut päivärahat ja korvaukset lasketaan verotuksessa yhteen.

Vapaaehtoisen saaman päivärahan kohdalla verovapauden edellytykset ovat samat kuin palkansaajallakin (verotusohje A19/200/2014, kohta 5.1). Tämä tarkoittaa, että vapaaehtoiselle maksettavan päivärahan kohdalla on noudatettava muun muassa valtion matkustussäännössä annettuja etäisyyksiä kodin ja työpaikan välillä, jotta päivärahaa voidaan maksaa. Näin ollen päivärahan maksaminen edellyttää, että vapaaehtoinen saapuu yli 15 kilometrin etäisyydeltä paikkaan, jossa työ tapahtuu. Matka työntekemispäikkään voi alkaa asunnolta, työasunnolta, toissijaisella työskentelypaikkakunnalla olevasta majoituspaikasta tai varsinaiselta tai toissijaiselta työpaikalta. Lisäksi erityisen työntekemispäikan on oltava yli viiden kilometrin etäisyydellä kaikista edellä luetelluista paikoista. Kunnan rajan ylittäminen ei ole edellytyksenä verovapaan päivärahan maksamiselle. Edellä esitetty vaatimus työntekemispäikan sijainnista yli viiden kilometrin etäisyydellä asunnolta tai työpaikalta vaikeuttaa päivärahan maksua vapaaehtoisille, jotka ovat kotoisin onnettomuusalueelta ja mahdollisesti jopa puhdistavat omia rantojaan viranomaisen johtaman öljyntorjuntaorganisaation jäseninä.

Kohtuullisen palkkion maksaminen vapaaehtoiselle päivärähana ei myöskään poistaisi ennakonpidätysvelvollisuudesta aiheutuvia velvoitteita, koska päiväraha on viranomaisen vapaaehtoiselle maksamana aina ja yleishyödyllisen yhteisönkin maksamana 20 päivän jälkeen veronalaista tuloa. Lisäksi valtion matkustussäännön mukaisen päivärahan maksaminen kohtelee eriarvoisesti paikallisia ja kauempaa saapuvia vapaaehtoisia, koska paikkakunnalta kotoisin olevien vapaaehtoisten vapaaehtoistyö ei välttämättä tapahdu yli viiden kilometrin etäisyydellä asunnolta, työasunnolta tai työpaikasta. Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009, 37 §) mukaan kuitenkin *kaikilla* vapaaehtoisilla on oikeus kohtuulliseen palkkioon.

Päivärahan nimellä on myös muita korvauksia kuin valtion matkustussäännön mukainen päiväraha. Esimerkiksi useat sosiaalietuudet ovat nimeltään päivärahoja ja vapaaehtoiseen kertausharjoitukseen osallistuvalla asevelvolliselle maksetaan päivärahaa (5,10 euroa). Jotta verovapauden edellytykset täyttyisivät yleishyödyllisen yhteisön maksaessa päivärahan, tulee päivärahan kuitenkin olla valtion matkustussäännön ehdot täyttävää. Vaikka tuloverolain (1535/1992) 92 §:ssä on useita päivärahoja vapautettu veronalaisuudesta, todettiin selvityksen asiantuntijaryhmässä, ettei vapaaehtoiselle maksettavan palk-

kion vapauttaminen veronalaisuudesta tai ennakoperinnästä lainsäädäntöä muuttamalla ole tämän selvityksen tavoitteena.

Yhteenvedona voidaan todeta, ettei nykyisellä lainsäädännöllä öljyvahinkojen torjuntalain velvoittaman kohtuullisen palkkion maksaminen vapaaehtoiselle päivärahana ole henkilöstö- ja taloushallintoa sen vähemmän kuormittavaa kuin seuraavaksi käsiteltävän työkorvauksen maksaminen. Lisäksi päivärahan maksaminen valtion matkustussäännön mukaisena kohtelisi vapaaehtoisia epätasa-arvoisesti. Valtion matkustussäännön mukaiseen jaotteluun puoli-päivä- ja kokopäivärahan suhteen liittyy myös mahdollisuuksia pyrkiä tulojen maksimointiin esimerkiksi hyödyntämällä tarjottuja majoituspalveluja tarpeettomasti, jotta kokopäivärahan edellytykset täyttyisivät.

TYÖKORVAUS

Öljyntorjunnan työkorvaus on saajalle veronalaista tuloa, eikä veronalaisuuteen liity poikkeuksia oli maksajana viranomainen tai yleishyödyllinen yhteisö. Ennakonpidätys tulosta tehdään henkilön verokortin perusteella. Ennakonpidätysprosentti on 60, mikäli vapaaehtoinen ei toimita verokorttia. Yksi mahdollisuus verokorteista aiheutuvan kuormittumisen vähentämiseksi olisi, etteivät vapaaehtoiset toimittaisi verokorttia, jolloin ennakonpidätys tehtäisiin 60 prosentin mukaisesti. Mikäli vapaaehtoinen kuitenkin haluaa toimittaa verokortin, on palkkion maksajan otettava verokortti vastaan ja tehtävä ennakonpidätys verokortin tietoja noudattaen ennakoperintälain (1118/1996) 11 §:n ja ennakoperintäasetuksen (1124/1996) 2 §:n ja 3 §:n mukaan. (Anna Ahlberg/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 5.10.2015.)

Työkorvauksen suuruutta mietittäessä lähtökohtana tulisi olla vapaaehtoisille maksetut korvaukset aiemmin tapahtuneissa öljyonnettomuuksissa niin Suomessa kuin muissa teollisuusmaissa. Lisäksi perustaa palkkion mietinnälle voi hakea pelastusalalla muissa yhteyksissä vapaaehtoisille maksettavista työkorvauksista. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimuspalokuntalaiselle maksettava korvaus, joka on noin 10–12 euroa jokaiselta alkavalta tunnilta, sekä Rajavartiolaitoksen päätöksen liitteessä määritelty kohtuullisen palkkion suuruus aluksella suoritettavalle etsintä- tai pelastustehtävälle, joka on 8 euroa henkilötyötunnilta⁶. Aluksella suoritettavasta etsintä- tai pelastustehtävästä suoritetta-

⁶ ”Meripelastuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhdistykselle tai yhteisölle maksettava kohtuullinen palkkio on 8 euroa / henkilötyötunti, kun etsintä- tai pelastustehtävää suoritetaan SRU:lla [etsintä- ja pelastusyksikkö] tai muulla meripelastusjohtajan määräämällä kulkuneuvolla.” (Rajavartiolaitoksen päätös 332/42/2010.)

va palkkio tosin maksetaan yhdistykselle tai yhteisölle, ei vapaaehtoiselle. (Rajavartiolaitoksen päätös 332/42/2010.)

Työkorvaus olisi tasa-arvoinen ja selkeä palkkiomalli. Mikäli vapaaehtoisten rekisteröintijärjestelmä laskee automaattisesti vapaaehtoisen työtunnit esimerkiksi kuukauden ajalta, olisi työkorvaus helppoa myös maksaa tuntiperusteisena.

MATKAKORVAUKSET

Vapaaehtoistoiminnassa matkakustannusten korvaaminen on merkittävä asia, joka on käytäntönä muun muassa poliisin johtamissa Vapepan etsintätehtävissä (Poliisihallituksen ohje 2020/2013/3177). Rantojen puhdistaminen tapahtuu usein vaikeiden kulkuyhteyksien päässä, joten matkojen korvaaminen tai kuljetuksen järjestäminen onnettomuuspaikalle korostuu. Matkakulut voivat jopa nousta vapaaehtoisen osallistumisen kynnyskysymykseksi. Olisikin harkittava, että vapaaehtoiselle korvataan matkakustannukset onnettomuuden alkuvaiheessa valtion matkustussäännön mukaisesti, kunnes onnettomuuspaikalle saadaan järjestettyä yhteiskuljetukset.

Jos vapaaehtoistoiminnan matkakustannusten maksaja on viranomainen, ovat matkakustannusten korvaukset vapaaehtoiselle veronalaisia. Aiemmin vapaaehtoisten kulukorvausten verotuskäytännöissä on esiintynyt epäselvyyttä maksajan ollessa julkinen taho. Verottaja kuitenkin valmisti tätä selvitystä tehtäessä verotusohjetta julkisen sektorin vapaaehtoisille maksamiin matkakorvauksiin. Verotusohje julkaistaan vuosien 2015–2016 vaihteessa. (Anna Ahlberg/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 5.10.2015.)

Yleishyödyllisen yhteisön välittäessä viranomaisen maksaman korvauksen vapaaehtoiselle henkilölle sovelletaan verotusohjeen A19/200/2014 kohtaa viisi (5) *Yleishyödyllisten yhteisöjen toimeksiannosta tehty matka*. Verotusohjeen mukaan korvattava matka tulee tehdä järjestön tai yhdistyksen toimeksiannosta yleishyödyllisen yhteisön hyväksi ja matkan tulee olla maksajan hyväksymä. Rajoituksena on, että kilometrikorvaukset ovat verovapaata vain 2 000 euron määrään asti. Matkat julkisilla kulkuneuvoilla ja majoittumiset voidaan korvata rajoituksetta tositteita vastaan. Verovapauden edellytykset ovat samat kuin palkansaajallakin. (Verotusohje A19/200/2014, kohta 5.1.)

Koska matkakustannusten korvaukset ovat vapaaehtoiselle veronalaista tuloa viranomaisen maksaessa korvauksen vapaaehtoisen tilille, olisi vapaaehtoisystävällisempi vaihtoehto pitäytyä jo tällä hetkellä esimerkiksi etsintäteh-

tävissä käytössä olevassa mallissa, jossa viranomainen maksaa järjestön tekemän kokoomalaskun perusteella matkakorvaukset järjestölle ja järjestö maksaa matkakorvaukset vapaaehtoiselle. Järjestön maksaessa matkakorvaukset vapaaehtoiselle matkakorvaukset julkisista kulkuneuvoista olisivat vapaaehtoiselle verottomia rajoituksetta ja kilometrikorvaukset 2 000 euroon asti. On kuitenkin myös huomioitava, että viranomaisen johtamaan öljyntorjuntaorganisaatioon saatetaan hyväksyä spontaaneja vapaaehtoisia, jotka eivät kuulu öljyvahingon torjunnassa mukana olevaan yleishyödylliseen yhteisöön. Spontaanien vapaaehtoisten matkakorvausten maksamiseen liittyvät käytännöt tulisi myös ratkaista. Onko esimerkiksi tällaisen vapaaehtoisen liittyttävä onnettomuudessa toimivan yleishyödyllisen yhteisön rekisteriin vai hakeeko hän matkakorvauksen itse suoraan viranomaiselta?

4.3. Palkkio yleishyödylliselle yhteisölle

Pelastusalan vapaaehtoistoiminnassa tunnetaan yleisesti palkkiomalli, jossa hälytystehtävään osallistumisesta maksetaan yleishyödylliselle yhteisölle korvausta. Esimerkiksi Vapepan alueorganisaatiolle on sovittu maksettavan 340 euron palkkio kokoontumiseen johtaneesta hälytyksestä poliisijohtoisissa tehtävissä vuonna 2015. Sopimuspälokunnalle maksetaan sopimuspälokunnan ja pelastuslaitoksen sopimuksen mukaisesti kiinteä vuosittainen korvaus, joka muodostuu yhdistyskorvauksesta ja palvelutarjontakorvauksesta.

Öljyvahinkojen torjuntalaissa ei ole mainintaa yleishyödyllisille yhteisöille erikseen maksettavasta palkkiosta öljyvahinkojen torjunnassa. Sen sijaan öljyvahinkojen torjuntalaissa määrätään, että torjuntaviranomaisen varoista on maksettava täysi korvaus torjuntatyöhön osallistuneille torjunnasta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista (1673/2009, 36 §). Ei ole kuitenkaan määritetty, mitä ”ylimääräisiin kustannuksiin” kuuluu. Etenkin pitkittyneessä öljyntorjuntatilanteessa yleishyödyllisille yhteisöille voi koitua ylimääräisiä kustannuksia muun muassa hälyttämisestä, välittömästä varallaolosta ja valmiudesta öljyonnettomuuden aikana. Yleishyödyllisten yhteisöjen on tarpeen sopia maksettavista kustannuksista torjuntaviranomaisen kanssa jo senkin vuoksi, ettei loppumaksaja välttämättä korvaa viranomaiselle näitä kuluja (vakuutusyhtiö Gard (Baltic) Ab Oy, 24.9.2015).

4.4. Varusteiden ja kaluston korvaukset vapaaehtoisille ja yleishyödyllisille yhteisöille

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009, 36 §) mukaan torjuntaviranomainen maksaa torjuntatyöhön osallistuneille vapaaehtoisille täysimääräisen korvauksen torjunnasta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista ja torjuntatyössä kulutettujen tai turmeltuneiden tarvikkeiden, laitteiden, varusteiden ja muiden vastaavien käyttöesineiden arvosta tai arvon vähennyksestä.

Korvaus kuluneista tai turmeltuneista varusteista on vapaaehtoiselle veronalaista tuloa, mutta vapaaehtoinen voi tehdä esitetyttyyn veroilmoitukseen vähennyksiä näistä kuluista. Vähennysten tekeminen on kuitenkin vapaaehtoisen itsensä vastuulla. (Anna Ahlberg/Uudenmaan verotoimisto suullisesti 5.10.2015.)

Yleishyödylliset yhteisöt laativat kukin oman kokoomalaskun varuste- ja materiaalikustannuksista. Kulut laskutetaan asianomaiselta torjuntaviranomaiselta toteutuneiden kustannusten mukaan jälkikäteen.

4.5. Palkkion ja korvausten hakeminen

Öljyvahinkojen torjuntalain 36 §:n 4 momentin mukaan palkkiota ja korvausta on haettava asianomaiselta torjuntaviranomaiselta. Niitä on haettava kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa korvausperusteen syntymisestä (1673/2009, 36 § 3 momentti). Korvausten hakemisen käytännöt olisi hyvä olla mietittynä jo ennakolta, jotta torjuntaviranomainen osaa ohjeistaa järjestöjä käytännöistä. Järjestöjen vapaaehtoistoimijat ohjeistavat perustamiskeskuksessa vapaaehtoisia korvausten hakemisessa. Tämän selvityksen liitteenä olevassa Öljyntorjunnan ilmoittautumiskortissa esitetään henkilölle maksettavan palkkion osalta toimintamalliksi, että vapaaehtoinen merkitsee rekisteröitymisen yhteydessä rastin ruutuun, haluaako hän palkkion vai ei. Lomakkeesta tiedot siirretään henkilörekisteriin, josta ne ovat palkkion maksajan saatavilla.

Vaikka palkkio ja korvaus on maksettava vapaaehtoiselle henkilölle, voi palkkion ja korvauksen hakijana torjuntaviranomaiselta olla henkilö tai yleishyödyllinen yhteisö. Henkilöverotuksellisesti on eroa muun muassa matkakorvausten maksamisessa siinä, maksetaanko korvaus vapaaehtoisen tilille yleis-

hyödyllisen yhteisön vai torjuntaviranomaisen tililtä, vaikka raha olisi alun perin lähtöisin viranomaisen varoista. Henkilöverotukselliset kysymykset tulisi huomioida vapaaehtoisen eduksi siinä vaiheessa, kun päätetään, maksaako viranomainen korvauksen vapaaehtoiselle henkilölle suoraan vai yleishyödyllisen yhteisön kautta.

Haettaessa korvausta kuluneista tai turmeltuneista varusteista pitää vakuutusyhtiötä varten olla lista olemassa olevista varusteista. Torjuntatyötä varten ostetuista varusteista pitää olla kuitit ja selvitys käyttötärpeestä. Turmeltuneista varusteista on oltava arvio varusteiden yksikkö hinnasta ja kokonaiskustannuksista. Torjuntatoimista ja turmeltuneista varusteista voi ottaa myös havainnollistavia valokuvia vakuutusyhtiölle lähetettävään korvaushakemukseen. (Riika Ahtiala/vakuutusyhtiö Gard (Baltic) Ab Oy sähköpostitse 7.8.2015.)

Suomen ympäristökeskus (SYKE) valmisti tätä selvitystä tehtäessä ohjetta ”*Alusöljyvahingossa aiheutuneiden torjuntakustannusten laskuttaminen SYKE:ltä*”. Ohje on suunnattu pelastuslaitoksille torjuntakustannusten laskuttamiseksi SYKE:ltä sen johtaessa öljyntorjuntaa, mutta ohjeessa käsitellään myös vapaaehtoisia koskevien kustannusten laskuttamista. Vastaavankaltaiset ohjeistukset asianomaisilta torjuntaviranomaisilta niin viranomaisille kuin järjestöillekin edistäisivät taloushallinnon sujuvuutta öljyonnettomuuden sattuessa.

5. Vakuutukset

5.1. Henkilövakuutukset

Työnantaja on velvollinen ottamaan työntekijöille tapaturmavakuutuksen, mutta tapaturmavakuutuslaissa (608/1948,1 §) ja tapaturmavakuutuslain vuoden 2016 alusta korvaavassa työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) ei ole mainintaa vapaaehtoisista. Kuten Sitran raportissa todetaan: *”Toiminnan organisoijalla ei siis ole lakisääteistä velvoitetta ottaa vapaaehtoisille tapaturmavakuutusta – ”* (Willberg 2015, 22).

Kuitenkin öljyvahinkojen torjuntalain 37 §:ssä säädetään korvauksen maksamisesta valtion varoista torjuntaviranomaisen tehtävään hyväksymälle vapaaehtoiselle, jolle on sattunut tapaturma tai joka on saanut ammattitaudin torjuntatyössä. Korvaus maksetaan samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturmasta tai ammattitaudista. (Öljyvahinkojen torjuntalaki 2009, 37 §.)⁷ Korvauksen perusteet ja suuruus määräytyvät näin ollen vuoden 2015 loppuun tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaan ja 1.1.2016 alkaen uuden työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaan. Öljyntorjuntaan osallistuvalla vapaaehtoiselle maksetaan korvaus tapaturmasta myös työmatkalta (459/2015, 24 §). Korvausasian käsittelee hakemuksesta Valtiokonttori (ks. luku 6.2.).

7 Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 37 §:n lauseen loppuosalla (”– siltä osin kuin vahingoittuneella ei ole oikeutta vähintään samansuuruiseen korvaukseen muun lain mukaan.”) viitataan työnantajan veloitteeseen ottaa lakisääteinen tapaturmavakuutus. Jos henkilö osallistuu torjuntatehtävään oman työnantajansa laskuun, eli työnantaja maksaa hänelle palkan ko. tehtävän hoitamisesta, vahinko korvataan työnantajan lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta kuten työtapaturma. Tällöin öljyvahinkojen torjuntalain mukainen korvaus on toissijainen, eli korvausta ei makseta valtion varoista. (Terhi Koivisto/Valtiokonttori sähköpostitse 9.7.2015.)

5.2. Vastuuvakuutus

Torjuntaviranomainen korvaa torjuntatehtävien suorittamisesta ulkopuoliselle mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta siten kuin vahingonkorvauslaissa (421/1974) säädetään (öljyvahinkojen torjuntalaki 36 § 2 momentti). Vahingonkorvauslain (luku 3 § 1) mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä aiheuttaa. Saman pykälän mukaan taho, jonka lukuun tehtävää suoritetaan, on velvollinen korvaamaan myös sellaisen henkilön virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttaman vahingon, joka suorittaa tehtävää työsuhteeseen verrattavissa oloissa. Sitran raportin mukaan kuitenkin ”vastuiden määrittelyä mutkistaa se, ettei vapaaehtoistoiminta ole työsuhde eikä laissa tarkemmin yksilöidä, millainen työsuhteeseen verrattava tehtävä vapaaehtoistoiminta on”. (Willberg 2015, 24.) Lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää, että vapaaehtoisen toimiessa torjuntaviranomaisten hyväksymänä öljyntorjuntatehtävissä on torjuntaviranomainen velvollinen korvaamaan myös vapaaehtoisen toimista ulkopuoliselle aiheutuneet vahingot.

Vapaaehtoisilla on kuitenkin normaali huolenpitovelvollisuus. Vapaaehtoisen velvollisuus on varoa vahingon syntymistä tehtävässä normaalia arkijärkeä käyttäen. Toimiessaan tavanomaiseen tapaan on vapaaehtoinen kantanut vastuunsa. (Willberg 2015, 24.)

6. Työturvallisuus ja -terveys

Työturvallisuuden ja -terveyden osalta tässä selvityksessä on keskitytty lainsäädännön asettamien velvoitteiden kartoittamiseen ja laissa määriteltyjen korvausten hakemiseen. Öljyvahinkojen torjuntaan liittyvistä riskitekijöistä johtuen on erityisen tärkeää määritellä tarkoin, mitä lainsäädäntö ja asetukset todellisuudessa velvoittavat viranomaiselta öljyntorjuntaan osallistuvien vapaaehtoisten työturvallisuuden ja -terveyden ylläpidon suhteen. Tässä selvityksessä on keskitytty kartoittamaan viranomaisten ja vapaaehtoisten vastuita ja velvollisuuksia seuraavien lakien ja asetusten pohjalta:

- työturvallisuuslaki (738/2002)
- työterveyshuoltolaki (1383/2001)
- Valtioneuvoston asetus terveystarkastuksista erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavissa töissä (1485/2001)
- Valtioneuvoston asetus hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteista, työterveyshuollon sisällöstä sekä ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden koulutuksesta (1484/2001).

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että valtioneuvoston asetus kemiallisista tekijöistä työssä (715/2001) tulisi myös huomioida soveltuvin osin vapaaehtoisten öljyntorjuinten kohdalla (STM:n lausunto 6.11.2015). Tätä asetusta ja

Öljyntorjuntatyön kemiallisen altistumisen riskit

Öljyntorjuntatyössä vapaaehtoiselle aiheutuu riskejä erityisesti työympäristön kemiallisista vaaratekijöistä (kevyt- tai raskaspolttoöljy tai raakaöljy). Kaikkien edellä mainittujen öljyjen höyryjen hengittäminen on haitallista hengitysteille ja voi aiheuttaa hengenvaarallisen kemiallisen keuhkotulehduksen. Öljyjen nieleminen voi aiheuttaa pahimmillaan tajuttomuutta, kooman ja kuoleman. Kevyen polttoöljyn joutuminen iholle voi saada aikaan punoitusta ja turvotusta. Ihon altistuminen toistuvasti raskaalle polttoöljylle tai raakaöljylle (bentseenille) voi lisätä ihosyöpään johtavien muutosten syntymistä. Bentseenien lisäksi öljy sisältää terveydelle vaarallisia VOC- (haihtuvia orgaanisia) ja PAH- (polyaromaattiset hiilivedyt) yhdisteitä sekä raskasmetalleja. (SÖKÖ II -hanke manuaali 5, 11–13.)

mahdollisesti muita työturvallisuuslain nojalla annettuja tarkentavia asetuksia kuin edellä luetellut ei tarkastella tässä selvityksessä. Selvityksen ulkopuolelle jäävistä työturvallisuuslain nojalla annetuista tarkentavista asetuksista ja säädöksistä tulisi kuitenkin tulevaisuudessa pyytää konsultaatio.

Työterveyden ja -turvallisuuden käytännön kysymyksiä, kuten riskejä, ensiapupäivystystä ja ergonomisia oloja, on käsitelty menestyksellisesti ja kattavasti SÖKÖ II -hankkeessa tuotetussa manuaalissa numero 5 *Työterveys ja -turvallisuus alusöljyvahingon torjunnassa*. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ei paneuduta edellä mainittuihin teemoihin.

6.1. Vapaaehtoisten työturvallisuuden toteuttaminen

Työturvallisuuslakia (738/2002) ei kokonaisuudessaan sovelleta vapaaehtoiseen työntekijään. Työturvallisuuslain 2 §:ssä todetaan lain soveltamisalan olevan työ- tai virkasuhteessa olevat henkilöt: *”Tätä lakia sovelletaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoi-keudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön.”* Työturvallisuuslain 55 §:ssä määritellään erikseen työnantajan velvollisuudet vapaaehtoista työntekijää kohtaan, joka tekee samaa tai samankaltaista työtä kuin työpaikan työntekijä. 55 §:n mukaan työnantajan on *soveltuvin osin* huolehdittava, ettei vapaaehtoisen turvallisuudelle tai terveydelle aiheudu haittaa tai vaaraa työpaikalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vapaaehtoisia tulee öljyntorjunnassa ohjeistaa toimimaan niin, ettei heidän turvallisuutensa vaarannu. Ohjeiden mukaan toimimista tulee valvoa (Työterveyslaitos, 23.10.2015).

Öljyntorjuntaan osallistuvalla vapaaehtoisella ei tarvitse järjestää terveystarkastusta. Valtioneuvoston asetuksen *Terveystarkastuksista erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavissa töissä* (1485/2001) 1 §:n mukaan työnantajan ei tarvitse järjestää terveystarkastusta henkilölle, johon ei sovelleta työturvallisuuslakia. Työturvallisuuslakia ei sovelleta vapaaehtoiisiin (työturvallisuuslaki 738/2002, 2 §; Työterveyslaitos 23.10.2015). Työterveyslaitoksen mukaan henkilökohtaisella terveystarkastuksella ei pystytä vähentämään öljyntorjunnassa vapaaehtoiseen kohdistuvaa riskiä, vaan samaan ennaltaehkäisyyn päästään terveystarkastuksella toimivalla Öljyntorjunnan ilmoittautumiskortilla (ks. kuva 2). Työterveyslaitoksen lausunto perustuukin liitteenä olevan Öljyntorjunnan

TERVEYSTIEDOT

Onko mahdollista, että olet raskaana?

☐ kyllä

☐ ei

Onko sinulla tehtäviesi suorittamiseen tai niissä tarvittavaan suojautumiseen vaikuttavaa sairautta?

☐ kyllä

☐ ei

☐ en tiedä

Jos vastasit kyllä, minkälainen sairaus on kyseessä:

Katsotko olevasi riittävän terve rantojen puhdistamiseen öljystä tai muihin öljyn käsittelyä vaativiin tehtäviin?

☐ kyllä

☐ en

Katsotko olevasi riittävän terve öljyntorjunnan tukitehtäviin?

☐ kyllä

☐ en

Oletko lukenut toisella puolella olevan tekstin "Öljyntorjunnan terveysvaarat" ja ymmärtänyt lukemasi?

☐ kyllä

☐ en

Kuva 2. Öljyntorjunnan ilmoittautumiskortissa vapaaehtoiselta kysytään terveyteen liittyviä tietoja.

ilmoittautumiskortin tietojen kysymiseen vapaaehtoiselta ennen toiminnan aloittamista. Vapaaehtoinen vahvistaa antamansa tiedot allekirjoituksella ja sitoutuu ilmoittamaan terveydentilassaan tapahtuneista muutoksista.

Öljyntorjunnassa vapaaehtoistoimintaan liittyviä riskejä pystytään tehokkaasti vähentämään myös nykyisillä käytännöillä, joissa vapaaehtoinen pitää vapaata fyysisesti kuormittavasta rantojen puhdistuksesta kolmen työpäivän jälkeen, työskentelyn ajoittamisella valoisaan aikaan, asianmukaisilla varusteilla ja valvonnalla. Tärkeää on myös rantojen puhdistuksessa ylläpidettävä ensi-apuvalmius. (Työterveyslaitos 23.10.2015.)

Edellä mainittu lainsäädäntö ei näe eroa uusien tai jo toiminnassa pitempään mukana olleiden vapaaehtoisten suhteen. Vaikka vapaaehtoinen toimisi öljyntorjuntatehtävissä useamman kerran monen kuukauden aikana, torjuntaviranomaisen velvoitteet työterveyden osalta eivät muutu suhteessa vapaaehtoiisiin. Altistumiseen ei liity kumuloitumista, joten pitempään työskenneltäessä asiallisia suojaimia käyttäen haitallisten terveysvaikutusten todennäköisyys ei kasva. Päinvastoin kokemus voi jopa pienentää altistumisen mahdollisuutta oikeiden työskentelytapojen ja suojautumisen oppimisen myötä. (Työterveyslaitos 23.10.2015.)

Työturvallisuuslain 55 §:ssä myös veloitetaan vapaaehtoisia noudattamaan työtä koskevia turvallisuusohjeita, mukaan lukien käyttämään hänelle annettuja suojaimia ja apuvälineitä. Ohjeiden mukaisen toiminnan valvonnan vastuita tulisi kuitenkin selventää. Vaikka toimintaa johtava torjuntaviranomainen on viime kädessä vastuussa vapaaehtoisista, on epäselvää, voiko esimerkiksi ryhmänjohtajana tai joukkueenjohtajana rantojen puhdistuksessa tai tukitehtävissä toimiville vapaaehtoisille langeta onnettomuuden sattuessa vastuita. Myös Suomen Punaiseen Ristiin työsuhteessa toimivan vapaaehtoistoiminnan johtajan vastuuta vapaaehtoisista tulisi selventää.

Tapaturman satuttua on aina mahdollisuus hakeutua lähimpään hoitopaikkaan (ml. päivystävä terveyskeskus), joka laskuttaa hoidosta Valtiokonttoria. Terveysturvalain (1326/2010) 50 §:n mukaan *”kiireellinen sairaanhoito – on annettava potilaalle hänen asuinpaikastaan riippumatta. Kiireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.”* (Työterveyslaitos 23.10.2015.) Valtiokonttorilla ei ole sopimuskumppanuuksia sairaanhoitolaitosten kanssa, eli vapaaehtoinen voi hakeutua hoitoon lähellä olevaan hoitopaikkaan (Valtiokonttori 9.7.2015).

6.2. Työtapaturmat ja ammattitauti -korvaus Valtiokonttorista

Korvaus työtapaturman tai ammattitaudin johdosta maksetaan valtion varoista. Korvauksen perusteet ja suuruus määräytyvät vuoden 2015 loppuun tapaturmavakuutuslain (1948/608) mukaan ja 1.1.2016 alkaen uuden työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaan. Korvausasian käsittelee hakemuksesta Valtiokonttori.

Valtiokonttorin internetsivuilla⁹ on tapaturma- ja ammattitauti -ilmoituslomake, jolla vahinko ilmoitetaan. Vapaaehtoinen voi itse täyttää ilmoituslomakkeen. Sen liitteeksi tulee kuitenkin liittää viranomaisen tai organisaation selvitys kyseisestä torjuntatehtävästä tai vaihtoehtoisesti taho, jolta Valtiokonttori voi pyytää lisätietoja. Ilmoituslomakkeeseen tulee kirjata huolellisesti vammamekanismi, eli mitä vapaaehtoinen oli tekemässä, mitä poikkeavaa sattui ja miten henkilö vahingoittui (Valtiokonttori 9.7.2015). Edellä mainittujen tietojen saatavuus Valtiokonttorin ilmoituslomakkeeseen tarkoittaa käytännössä, että vapaaehtoisen loukkaantumisesta on ilmoitettu öljyntorjuntaorganisaatiossa taholle, joka on kirjannut ilmoituksen viestipäiväkirjaan. Viestipäiväkirjat pitää arkistoida siltä varalta, että vahingosta aiheutunut vamma vaatii hoitoa vasta pidemmän ajan kuluttua. Tämän vuoksi on tärkeää, että koulutuksessa on huomioitu oikeaoppisen toimintatavan kouluttaminen organisaation sisäistä viestintää hoitaville tahoille. Hakemus Valtiokonttoriin tapaturman tai ammattitaudin korvaamisesta olisi hyvä laittaa vireille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jolloin tilanne tulee varmasti dokumentoitua riittävän huolellisesti. (Valtiokonttori 9.7.2015.)

Valtiokonttori selvittää tapauskohtaisesti oikeutensa korvausten takaisinperintään aiheuttajalta. Tämä ei vaikuta vapaaehtoisen henkilön oikeuteen saada tapaturmavakuutuslain mukaisia korvauksia. (Valtiokonttori 9.7.2015.)

9 [www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Lomakkeet/Lomakkeet_kansalaisille_ja_yhteisöille/ Vahingonkorvausten_hakemuslomakkeet/Vahingonkorvausten_hakemuslomakkeet\(44673\)](http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Lomakkeet/Lomakkeet_kansalaisille_ja_yhteisöille/Vahingonkorvausten_hakemuslomakkeet/Vahingonkorvausten_hakemuslomakkeet(44673))

7. Yleishyödyllisten yhteisöjen ja viranomaisten talous- ja henkilöstöhallinto öljyvahingossa

Öljyntorjunta laajamittaisessa öljyvahingossa eroaa merkittävästi muista viranomaisten johtamista tehtävistä, joissa viranomaiset tukeutuvat vapaaehtoiisiin. Ensinnäkin vapaaehtoisille kuuluu maksaa öljyvahinkojen torjuntalain mukaan kohtuullinen palkkio. Toiseksi laajamittaisen öljyonnettomuuden kohdalla puhutaan sadoista tai tuhansista vapaaehtoisista. Kolmanneksi vapaaehtoisten käytön ja torjuntatyön etenemisen dokumentoinnilla on poikkeuksellisen tarkat kriteerit, koska korvausta kustannuksista haetaan loppumaksajalta (öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009, 35 §; CLC 1969; IOPC Funds 1971 ja 1992). Seuraavaksi tarkastellaan näihin poikkeavuuksiin liittyen muutamia haasteita, joita selvitystä tehtäessä pystyttiin identifioimaan.

7.1. Henkilörekisteri

Lähtökohtaisesti öljyvahingossa hyödynnetään kolmenlaisia rekistereitä vapaaehtoisten osalta: hälytys-, koulutustieto- ja henkilötietorekisteriä. Näistä kahta ensimmäistä järjestöt käyttävät hälytysvaiheessa. Henkilötietorekisterillä viitataan tässä selvityksessä onnettomuuskohtaiseen rekisteriin, johon kirjataan viranomaisen johtamaan öljyntorjuntaorganisaatioon kuuluvien vapaaehtoisten tiedot ja päivittäinen työaika muun muassa palkkionmaksua varten ja korvausten hakemiseksi viimesijaiselta maksajalta.

Tärkeää on huomioida, että öljyonnettomuudessa voi toimia viranomaisen johtamassa organisaatiossa vapaaehtoisena myös henkilöitä, jotka eivät kuulu öljyvahingossa toimivaan järjestöön tai järjestön rekisteriin, eli spontaaneja vapaaehtoisia. Kaikki viranomaisen torjuntaorganisaatioon hyväksytyt vapaaehtoiset rekisteröidään perustamiskeskuksessa, joten yhtenäisen rekisterin pitäminen eri järjestöjen vapaaehtoisista ja spontaaneista vapaaehtoisista onnistunee helposti, jos tällainen rekisteri on luotu ennakolta.

Tietotekniikka avuksi

Järjestöjen jo olemassa olevat netti- ja mobiiliappi-pohjaiset sovellukset voivat helpottaa rekisteröintiä.

Rekisterin perustaminen ja ylläpitovelvollisuus pitäisikin ratkaista jo ennen laajamittaisen öljy- ja kaasunnettomuuden tapahtumista. Vapaaehtoisen on annettava kirjallinen suostumus henkilötietojansa ja terveyttään koskevien tietojen tallentamiseksi viranomaisen ja/tai yleishyödyllisen yhteisön rekisteriin.

Henkilötietojen tallentamisen seurauksena muodostuu henkilörekisteri. Rekisterin pitäjän pitää laatia henkilörekisteristä rekisteriseloste (henkilötietolaki 523/1999, 10 §). Rekisteriseloste toimitetaan tietosuojavaltuutetun toimistoon. Tarvittavat lomakkeet ja ohjeet ovat saatavissa tietosuojavaltuutetun toimiston internetsivuilta⁹.

Rekisterin ylläpitäjän valinnassa on otettava huomioon useita asioita. Ensinnäkin on huomioitava, kuka maksaa palkkion vapaaehtoiselle. Palkkion maksajia voi olla useita, esimerkiksi pelastuslaitos voi olla maksajana torjunnan alkuvaiheessa ja kunta jälkitorjunnassa. Palkkion viimesijainen maksaja vapaaehtoiselle voi olla myös pelastuslaitoksen, kunnan tai Suomen ympäristökeskuksen sijaan yleishyödyllinen yhteisö. Toiseksi pitäisi sopia eri viranomaisten ja tarvittaessa järjestöjen mahdollisuudesta saada tarvittavat tiedot rekisteristä torjuntatöiden johtajan vaihtuessa sekä varmistaa, ettei synny useita rinnakkaisia henkilörekistereitä.

Henkilötunnuksen rekisteröinti

- Henkilötunnuksen saa tallentaa rekisteriin henkilön antamalla suostumuksella.
- Tunnus on tarpeen, kun henkilön yksilöiminen on tärkeää hänen oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa kannalta.
- Tunnusta ei kuitenkaan tarpeettomasti saa merkitä tulosteisiin tai asiakirjoihin.

Terveydentilan rekisteröinti

- Henkilön terveydentilaa koskevia tietoja saa tallentaa rekisteriin henkilön antamalla suostumuksella.

⁹ www.tietosuoja.fi/fi/index/materiaalia/lomakkeet/rekisteri-jatietosuojaselosteet.html

7.2. Kirjanpito ja raportointi öljyntorjunnassa

Vastuu kirjanpidosta ja raportoinnista kuuluu viranomaisille. Tämä voi tuoda merkittävän työmäärän lisäyksen henkilöstön päivittäisiin tehtäviin riippuen öljyonnettomuuden suuruudesta ja jälkitorjunnan kestosta. Vapaaehtoiset voivat avustaa viranomaisia muun muassa rekisteröimällä vapaaehtoisia ja syöttämällä heidän tietonsa henkilörekisteriin perustamiskeskuksesta, pitämällä kirjanpitoa varusteista ja dokumentoimalla vapaaehtoisten toimintaa. Vapaaehtoisiaakin koskee salassapitovelvoite.

Vakuutusyhtiölle tehtävässä kustannusten takaisinperinnässä dokumenttien pitäisi olla sähköisessä muodossa. Isoissa öljyonnettomuuksissa on käytettävä kansainvälisen öljyvahinkorahaston (International Oil Pollution Compensation Fund) korvaushakemusmallia¹⁰, mutta pienemmissä öljyonnettomuuksissa dokumentointi on vapaamuotoisempaa.

Vapaaehtoisen vaitiolovelvollisuus

Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009, 34 §) mukaan torjuntaviranomaisen johtamaan öljyntorjuntaorganisaatioon hyväksyttyä vapaaehtoista koskee salassapitovelvollisuus. Vapaaehtoisen vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Vaitiolovelvollisuus koskee nähtyjä ja kuultuja tilanteita, toisia vapaaehtoisia koskevia henkilötietoja sekä vapaaehtoisilta tai viranomaisilta saatuja tietoja. Vapaaehtoinen on vaitiolovelvollinen myös vapaaehtoisena toimimisen jälkeen.

11 Mallihakemus: www.iopcfunds.org/uploads/tx_iopcpublishations/claims_form_e.pdf. Vinkkejä hakemusten tekemiseen: www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/document/tip-15-preparation-and-submission-of-claims-from-oil-pollution. Vinkkejä hakemusten tekemiseen: www.itopf.com/knowledge-resources/documents-guides/document/tip-15-preparation-and-submission-of-claims-from-oil-pollution

8. Lopuksi

Selvityksen tavoitteena oli nostaa esiin vapaaehtoiisiin liittyviä lainsäädännöstä kumpuvia velvoitteita öljyvahinkojen torjunnassa ja kiinnittää oleellisten toimijoiden huomio näihin velvoitteisiin niiltä osin kuin velvoitteisiin vastaamiseen ei ole olemassa selkeää tulkintaa tai toimintamallia. Selvitystä tehtäessä tuli selkeästi esiin, että olemassa oleva lainsäädäntö on tehty normaalia työelämää varten. Vapaaehtoistyöhön yleisellä tasolla liittyvän lainsäädännön kehittämistä on esitetty valtiovarainministeriön raportissa (39/2015) *Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu – kaikki käy*, ja tässä yhteydessä myös öljyvahinkojen torjunnassa toimiviin vapaaehtoiisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista voitaisiin harkita. Kuitenkin myös suositusluontoisilla ohjeilla voidaan parantaa useita asioita, jotka liittyvät vapaaehtoisten osallistumiseen öljyntorjuntaan.

Selvitykseen saaduista lausunnoista kävi selvästi ilmi, että valtakunnallisia viranomaisohjeita tarvitaan ja ohjeistusten puute koetaan ongelmalliseksi. Öljyvahinkojen torjunnan osalta vapaaehtoistoiminnan edistämistä ja laatua palvelisi, että toimivia menettelytapoja kehitettäisiin ja koostettaisiin sekä työryhmätyöskentelynä että yhteisissä harjoituksissa torjuntaviranomaisten ja öljyntorjunnan alalla toimivien keskeisten järjestöjen kesken. Nämä menettelytavat olisi syytä kirjata valtakunnallisiksi suositusluontoisiksi ohjeiksi.

Tämän selvityksen teon yhteydessä koottiin huomioita kehittämistarpeista ja edelleen selvitettävistä asioista, jotka ovat listattuina seuraavassa luvussa. Selvityksen teon tukena toiminut asiantuntijaryhmä hyväksyi kehittämistarpeet 26.11.2015 pidetyssä kokouksessa.

8.1. Selvityksessä havaittuja kehittämistarpeita

Vapaaehtoisten, järjestöjen ja viranomaisten yhteistoiminnan sujuvuus edellyttää, että toiminnan ehdoista ja edellytyksistä on sovittu ennen toiminnan aloittamista. Alla olevien asiakokonaisuuksien vastuuministeriöiden tai niiden alaisen hallinnon tulisi laatia valtakunnallisesti yhtenevät tulkinnat, suositusluontoiset ohjeet tai valmistella tarvittaessa säädösmuutokset seuraaviin asioihin:

Korvaukset

- Ohjeet vapaaehtoisille maksettavasta palkkiosta
Ohjeiden pitäisi olla valtakunnallisesti yhtenäiset ja sisältää maksuperusteet, palkkion suuruuden sekä ohjeistuksen työajan kirjaamiseen. Palkkion maksamisesta aiheutuva hallinnollinen kuormitus pitäisi huomioida ohjeistuksessa.
- Ohjeet vapaaehtoisille maksettavasta matkakorvauksesta
Periaatteet vapaaehtoisille maksettavista matkakorvauksista pitäisi sopia valtakunnallisesti esimerkiksi erillisen matkustusohjeen tai valtion matkustussäännön mukaisesti.
- Ohjeet matkakorvausten ja muiden suorien kulukorvausten maksajasta vapaaehtoiselle öljyvahingoissa
Matkakorvausten ja muiden kulukorvausten pitäisi olla vapaaehtoiselle verotonta maksajasta riippumatta. Näiden kulujen maksamisesta aiheutuva hallinnollinen kuormitus pitäisi huomioida ohjeistuksessa.
- Ohjeet järjestöille korvattavien kulujen sopimisesta
Ohjeen pitäisi sisältää järjestöille öljyvahingon torjuntaan osallistumisesta aiheutuvat toimintakulut.

Vastuukysymykset

- Toimintamalli vapaaehtoisten hyväksymisestä torjuntaorganisaation jäseniksi torjuntaviranomaisen toimesta
- Ohjeet vastuunjaosta vapaaehtoisten työnjohdossa öljyvahingon torjuntaan liittyvässä vapaaehtoistoiminnassa

Lisäksi toiminnan sujuvuutta öljyvahinkojen torjunnassa edistäisi seuraavien asioiden toteuttaminen tai selvittäminen asianomaisten torjuntaviranomaisten ja järjestöjen yhteistyönä:

Muut asiat

- Selvityksen liitteenä olevan Öljyntorjunnan ilmoittautumiskortin käyttöön ottaminen
- Selvityksessä mainitun henkilörekisterin perustaminen
- Selvitys, miten vapaaehtoinen voisi luopua henkilökohtaisesta palkkiosta järjestön hyväksi ilman veroseuraamuksia
- Selvitys työturvallisuuslain nojalla annettujen tarkentavien säädösten vaikutuksesta vapaaehtoiisiin öljyntorjunnassa niiltä osin kuin säädöksiä ei ole tarkasteltu tässä selvityksessä
- Selvitys ulkomailta saapuvien vapaaehtoisten käyttämisestä öljyntorjuntatehtävissä öljyvahingon tapahduttua.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

- Kujala, Isto (2011). Palokuntasopimukset Suomessa – sopimusten selvittämishankkeen loppuraportti. Suomen Sopimuspalokuntien Liitto.
- Niinimäki, Teemu ja Waara, Reita (2015). Opas vapaaehtoisten pikakouluttamiseksi rantapuhdistukseen öljyvahingon torjunnassa. Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan -kehittämishanke. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. (painossa.)
- Valtiovarainministeriö (2015). Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu – kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön raportti 39. Valtiovarainministeriö.
- Virtanen, Tommi (2015). Vapaaehtoistoiminnan johtaminen ja organisointi öljyvahingon torjunnassa. Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan -kehittämishanke. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. (painossa.)
- Waara, Reita ja Lönnqvist, Irina (2015). Vapaaehtoisille soveltuvat tehtävät öljyvahingon torjunnassa. Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan -kehittämishanke. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. (painossa.)
- Willberg, Elina (2015). Vapaaehtoistoiminnasta iloa monille. Hyvinvointia tukevan vapaaehtoistyön vastuut ja käytännöt. Sitran selvityksiä 93/2015. Sitra.

Hallinnolliset dokumentit

- Poliisihallituksen ohje 2020/2013/3177. Sopimus poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta. Voimassa 31.12.2015 asti.
- Rajavartiolaitoksen päätös 332/42/2010. Meripelastustoimen tehtävistä maksettavat palkkiot ja korvaukset.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Lausunto 961343 v. 4. 6.11.2015.
- Työterveyslaitos. Työterveyslaitos antoi kirjallisen lausunnon 23.10.2015. Lausunnon allekirjoittajana on johtaja Kari-Pekka Martimo.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014). Tuloksellisuustarkastuskertomus. Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2014.
- Ympäristöministeriö (2012). Vapaaehtoisjärjestöjen osallistuminen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan -selvitys. Muistio 3.12.2012.

Ohjeistukset

- CLC (1969). International Convention on Civil Liability for Oil Pollution. International Maritime Organization.
- IOPC Funds (1971 ja 1992). The International Oil Pollution Compensation Fund 1971. Täydennetty vuonna 1992: Supplementary Fund Protocol. International Maritime Organization.
- IOPC (2013). The International Oil Pollution Compensation Fund. Claims Manual. Vuoden 2013 painos.

SÖKÖ II -hanke, manuaali 2 (2011). Öljyntorjuntaorganisaation järjestäytyminen ja henkilöstöhallinto. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

SÖKÖ II -hanke, manuaali 5 (2011). Työterveys ja -turvallisuus alusöljyvahingon torjunnassa. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Lainsäädäntö

Ennakkoperintäasetus 1124/1996

Ennakkoperintälaki 1118/1996

Henkilötietolaki 523/1999

Tapaturmavakuutuslaki 608/1984

Terveydenhuoltolaki 1326/2010

Tuloverolaki 1535/1992

Työsopimuslaki 55/2001

Työtapaturma- ja ammattitautilaki 459/2015

Työttömyysturvalaki 1290/2002

Työturvallisuuslaki 738/2002

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Valtioneuvoston asetus 1485/2001 (Terveystarkastukset erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavissa töissä)

Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009

Digitaaliset lähteet

Kelan verkkosivut. Viitattu 27.9.2015. www.kela.fi/maara_peruspaivaraha-omat-tulot-vaikutavat

SVT, Suomen virallinen tilasto: Kuluttajahintaindeksi [verkkojulkaisu]. 2014, Rahanarvonkerroin 1860–2014. Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu: 24.9.2015. www.stat.fi/til/khi/2014/khi_2014_2015-01-19_tau_001.html

The Guardian. Viitattu: 24.11.2015. www.theguardian.com/business/2010/jun/24/bp-cleanup-contractors-pay-fraud

Verotusohje A19/200/2014. Työmatkakustannusten korvaukset verotuksessa. Viitattu: 20.11.2015. [www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Työmatkakustannusten_korvaukset_verotuks\(31683\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeinoverotus/Työmatkakustannusten_korvaukset_verotuks(31683))

Sähköpostikeskustelulähteet

Ahtiala, Riika ja Lång, Johan. Vakuutusyhtiö Gard (Baltic) Ab Oy. 7.8.2015. ja 24.9.2015.

Björklund, Mikael. Vakuutusyhtiö Alandia Marine. 25.6.2015.

Koivisto, Terhi. Valtiokonttori. 9.7.2015.

Liitteet

Liite 1. Malli öljyntorjunnan ilmoittautumiskortista

ÖLJYNTORJUNNAN ILMOITTAUTUMISKORTTI

HENKILÖTIEDOT

Etunimet

Sukunimi

Henkilötunnus

Kotikunta

Lähiomainen (nimi, puhelinnumero)

Järjestö, jos rekisteröitynyt onnettomuudessa avustavaan järjestöön

Ammatti

YHTEYSTIEDOT

Lähiosoite

Postinumero

Postitoimipaikka

Puhelinnumero

Sähköpostiosoite

PALKKIO

Haluatko palkkion? kyllä ☐ en ☐

Pankki

Tilinumero (IBAN-muodossa)

TYÖTEHTÄVÄ ONNETTOMUUDESSA

TERVEYSTIEDOT

Onko mahdollista, että olet raskaana?

☐ kyllä ☐ ei

Onko sinulla tehtäviesi suorittamiseen tai niissä tarvittavaan suojautumiseen vaikuttavaa sairautta?

☐ kyllä ☐ ei ☐ en tiedä

Jos vastasit kyllä, minkälainen sairaus on kyseessä:

Katsotko olevasi riittävän terve rantojen puhdistamiseen öljystä tai muihin öljyn käsittelyä vaativiin tehtäviin?

☐ kyllä ☐ en

Katsotko olevasi riittävän terve öljyntorjunnan tukitehtäviin?

☐ kyllä ☐ en

Oletko lukenut seuraavan kohdan "Öljyntorjunnan terveysvaarat" ja ymmärtänyt lukemasi?

☐ kyllä ☐ en

ÖLJYNTORJUNNAN TERVEYSVAARAT

Öljyntorjuntatyö voi aiheuttaa vaaraa terveydelle. Öljyntorjuntatyössä aiheutuu riskejä vapaaehtoiselle työympäristön kemiallisista, fysikaalisista, fyysisistä ja psyykkisistä vaaratekijöistä. Kaikki riskit pystytään minimoimaan oikeaoppisilla toimintatavoilla sekä suojaruuvareilla. Hyvin johdettu ja varustettu öljyntorjuntaryhmä toimii kentällä turvallisesti ja riskit minimoiden. Torjuntatyöhön osallistuvan vapaaehtoisen on oltava 18-vuotias ja työkyntoinen. Vapaaehtoinen arvioi itse nykyisen terveydentilansa. Vapaaehtoisen pitää ilmoittaa sellaisesta sairaudesta, jolla on vaikutusta työn suorittamiseen. Raskaana olevat eivät voi työskennellä tehtävissä, joissa on riskinä altistua öljylle. Jokaisella on oikeus kieltäytyä tehtävästä, jonka kokee vaaralliseksi tai epämiellyttäväksi.

ÖLJYNTORJUNNAN VAARATEKIJÖITÄ:

Öljyt (kevyt-, poltto- ja raakaöljy) ovat myrkyllisiä yhdisteitä, jotka väärin käsiteltyinä aiheuttavat silmien, ihon, hengitysteiden ja sisäelinten ärsytystä sekä pysyviä vaurioita:

- Öljyjen höyryt voivat aiheuttaa hengitysteiden ärsytystä ja hengenvaarallisen keuhkotulehduksen.
- Öljyjen nieleminen aiheuttaa hengenvaarallisen myrkytyksen.
- Öljyt aiheuttavat laadusta riippuen ihon ärsytystä ja pitkä altistuminen voi johtaa iho-syöpään.
- Raakaöljyn bentseeni aiheuttaa syöpävaaraa sekä lisääntymisongelmia.
- Öljyt sisältävät terveydelle vaarallisia polyaromaattisia hiilivetyjä sekä raskasmetalleja, joille altistuminen vaikuttaa hormonitoimintaan, soluihin ja aineenvaihduntaan.

Öljyntorjuntatyön fysikaalisia ja fyysisiä vaaratekijöitä ovat altistuminen lämpö- ja sääoloille, tapaturmat sekä työn fyysinen kuormitus:

- Kesällä torjuntavarustus voi olla todella kuuma ja altistaa nestehukalle sekä lämpöhalvaukselle.
- Talvella pitkäkestoisessa operaatiossa paleltumisriski on huomioitava.
- Hankala maasto sekä havainnointia ja liikkumista hankaloittava suojaruuvareilla altistavat tapaturmille.
- Öljyntorjuntatyön ergonominen kuormittavuus voi olla merkittävää etenkin pitkäkestoisissa öljyntorjuntaoperaatioissa.

Psyykkinen kuormitus:

- Öljyntorjunta on yleensä hitaasti etenevää ja raskasta työtä. Öljyyntynyt luonto ja eläimet voivat aiheuttaa masennusta ja turhautumista sekä lisätä psyykkistä kuormitusta.

Lähde: SÖKÖ II -hanke manuaali 5, 9–15

Tämän lomakkeen allekirjoittamalla sitoudut ilmoittamaan, mikäli terveydentilassasi tapahtuu muutoksia. Sitoudut olemaan tupakoimatta työalueella ja olemaan työskentelemättä päihteiden vaikutuksen alaisena. Sitoudut myös noudattamaan annettuja turvallisuusohjeita ja käyttämään sinulle annettuja suojavarusteita.

Lomakkeen allekirjoittamalla sitoudut vaitiolovelvollisuuteen öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 34 §:n mukaisesti.

Lisäksi lomakkeen allekirjoittamalla annat luvan henkilörekisterin ylläpitäjälle säilyttää ja jakaa tätä lomaketta rekisteriselosteen mukaisesti.

Paikka ja aika Vapaaehtoisen allekirjoitus ja nimenselvennys

Paikka ja aika Viranomaisen hyväksymisallekirjoitus ja nimenselvennys

Liite 2. Malli öljyntorjunnan työaika- ja varustekortista

ÖLJYNTORJUNNAN TYÖAIKA- JA VARUSTEKORTTI

HENKILÖTIEDOT

Etunimet

Sukunimi

Henkilötunnus

Järjestö, jos rekisteröitynyt onnettomuudessa avustavaan järjestöön

ERITYISOSAAMINEN

TYÖAIKA

Päiväys

Saapunut

Lähtenyt

MERKINTÄ, JOS TERVEYDENTILASSA ON ILMENNYT MUUTOKSIA PÄIVÄN AIKANA

VARUSTEET

Vapaaehtoisen omat varusteet torjuntatehtävässä

1.

2.

3.

Viranomaisen luovuttamat varusteet

1.

2.

3.

Vapaaehtoinen: olen vastaanottanut yllä olevat varusteet viranomaiselta

Viranomaisen edustaja: varusteet on palautettu

Paikka ja aika

Vapaaehtoisen allekirjoitus ja nimenselvennys

Paikka ja aika

Viranomaisen hyväksymisallekirjoitus ja nimenselvennys



Kolmannen sektorin osallistumista öljyonnettomuuden hoitoon ei ole aiemmin suunniteltu kokonaisvaltaisesti. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK koordinoi *Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan* -hanketta, jossa kehitettiin viranomaisten ja järjestöjen välistä yhteistyötä öljyntorjunnassa. Hanke alkoi syksyllä 2014 ja päättyi vuoden 2015 lopussa. Hankkeessa tuotettiin kuusi eri dokumenttia laaja-alaisessa yhteistyössä viranomaisten ja järjestöjen edustajien kesken.

Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan -kehittämishanketta rahoitti Reijo Rautauoman säätiö.



Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
Ratamestarinkatu 11, 00520 Helsinki
p. (09) 476 112
spekinfo@spek.fi
www.spek.fi