



SOPIMUSPALOKUNTATOIMINNASSA HUOMIOITAVAT ASIAT HYVINVOINTIALUEILLA

HYVINVOINTIALUEEN TYÖNTEKIJÄ SOPIMUSPALOKUNTALAISENA

Selvitettävänä ongelmana on ollut kysymys, millaiset mahdollisuudet hyvinvointialueen työntekijällä (esim. sairaanhoitaja, kiinteistöhoitaja, lääkäri) on osallistua palokuntatoimintaan vapaa-ajaltaan? Työaikalaki määrittää viikkotuntien enimmäismääräksi 40. Vuorotyöhön ja jaksotyöhön sovelletaan tuota viikkotuntimäärää. Tavoitteena sääntelyssä on varmistaa riittävä lepo. Useammat hyvinvointialueen (myöh. HVA) työntekijät ovat palokuntalaisia joko sivutoimisessa työsuhteessa pelastuslaitokseen tai palokuntayhdistyksen jäsenyyden kautta. Tähän kysymykseen vastaamisessa on käytetty seuraavia palokuntien sidonnaisuusperiaatteita:

1. päätoiminen henkilöstö (tutkintopohjaiset virat ja tehtävät)
2. sivutoiminen henkilöstö (päätyö muualla, henkilökohtainen sopimus pelastuslaitoksen kanssa)
3. palokuntayhdistyksen jäsen (VPK), saa kuitenkin palkan pelastuslaitokselta (työnantajasuhte tapauskohtainen)
4. palokuntayhdistyksen jäsen (VPK), puhtaasti vapaaehtois pohjalta toimiva

Jos henkilöllä on palvelussuhde HVA:n kanssa ja sen lisäksi hänen katsotaan olevan työsuhteessa HVA:han palokuntatoimintansa kautta, tehdyt työtunnit molemmista palvelussuhteista lasketaan yhteen ja palokuntatoiminnasta kertyneet työtunnit ovat lisä- tai ylityötä (tilanne 2). Samalle työnantajalle tehty työ ynnätään yhteen, vaikka työ tehtäisiin eri sopimusten perusteella. Näin on linjannut muun muassa Euroopan Unionin tuomioistuim.

Ongelmaa ei kuitenkaan synny, jos palokuntatoiminnan osalta ei vallitse työsuhdetta relaatiossa HVA ↔ työntekijä. Näin voi olla tilanteissa 3 ja 4, jolloin henkilöllä on sopimus palokuntayhdistyksen kanssa ja palokuntayhdistyksellä puolestaan sopimus HVA:n kanssa. Samoin on tilanteen laita, jos työnantajuus on vuokrausyrityksellä. Viimeksi mainitun osalta on kuitenkin huomattava, että vuokrausyritystä ei saa perustaa lainkiertotarkoituksessa. Jos esimerkiksi HVA perustaisi vuokrausyrityksen ja toteuttaisi sopimukset tämän kautta, jotta saisi "keinotekoisesti" syntymään kaksi eri työnantajaa ylityökorvausten välttämiseksi. Tässä piilee riskiä siitä, että tuomioistuim voisi samaistaa työnantajien vastuut. Vastaavaa asetelmaa ei syntynyt silloin, kun työnantajuus on palokuntayhdistyksellä, koska se on perustettu palvelemaan sääntöjensä mukaista toimintaa muiden tahojen kuin HVA:n toimesta.

Yhtenä ratkaisuna ongelmiin voisi olla, että HVA:t kehittävät ja yhdenmukaistavat toimintamallit siihen suuntaan, että HVA:t tekevät sopimukset palokuntayhdistysten kanssa ja palokuntatoimintaa harrastavat/sivutoimenaan työskentelevät tekevät sopimukset palokuntayhdistysten kanssa. Tällöin HVA:n ja palokuntatoimintaa harjoittavien henkilöiden välille ei synny sopimussuhdetta. Sinänsä pelkkä palkanmaksu ei osoita sopimussuhdetta. Yhteiskunnassamme on muitakin sijaismaksutilanteita. Tämä ajatus on syntynyt puhtaasti näitä työoikeudellisia kulmia katsoen. Asiaan liittyy monia muitakin aspekteja, jotka vaikuttavat toimintamallin valintaan tai niiden runsaaseen kirjoon.

Työn ulkopuolisen harrastustoiminnan kieltäminen ei ole ihan suoraviivainen juttu. Virkapuolella voi olla joitakin tilanteita, joissa työnantaja voi rajoittaa harrastustoimintaakin, jos virkatoimen ja harrastustoiminnan oikeudet/velvollisuudet voivat sekoittua. Työsuhteisilla asiaa voi lähestyä lähinnä



TSL 3:3 §:n mukaisen kilpailevan toiminnan kiellon kautta. Se edellyttää, että kysymys olisi työnantajaa vahingoittavasta hyvän tavan vastaisesta kilpailuteosta.

TAL 2 §:ssä on määritelty poikkeuksia soveltamisalasta. Tästä pykälästä ei löydy sellaista poikkeusta, joka soveltuisi helpotuksen antamiseen palokuntatoimintaan liittyvien tuntien laskemisesta. Säännöksessä olevien poikkeusten soveltaminen edellyttää, että työntekijällä on työaika-autonomia tai eräiden tehtävien osalta tessillä on huolehdittu työaikasuojelestusta. Työaika-autonomia tarkoittaa sitä, että työntekijä voi itse pitkälti päättää työntekonsa sijoittamisesta ja pituudesta.

Yhtenä vaihtoehtona voidaan tarkastella vielä työaikalain olemassa olevat joustot. Enimmäistyöaika 48h/vk on keskimääräinen neljän kuukauden ajanjaksolla ja tarkastelujaksoa voidaan TES:illä tai VES:illä pidentää 12 kuukauteen. On syytä arvioida, riittäisikö tämä liikkumavara korjaamaan tilanteen. Eli meneekö näillä HVA:n työntekijöillä silloin 48h/vk yli, jos määrää tarkastellaan vuoden tasolla keskimääräisenä.

Tämän tulkinnan takana on työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvos.

Vuokratyöfirman hyödyntäminen pelastuslain sääntelyn kautta

Pelastuslain (379/2011) 25 §:n mukaan *pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Alueen pelastustoimi voi käyttää 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.*

Vuoden 2011 pelastuslain 25 § on kumottu 1.1.2023 voimaan tulevalla lailla pelastuslain muuttamisesta (616/2022). Pelastuslain muutetun 2 a §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan *sopimuspalokunnalla tarkoitetaan pelastustoimen järjestelmään kuuluvaa vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa tai sotilaspalokuntaa, joka on tehnyt hyvinvointialueen kanssa sopimuksen pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.* Pelastuslain muutetun 27 §:n 4 momentin mukaan *tämän lain 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna sopimuspalokuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin hyvinvointialue niiden kanssa sopii.*

On huomattava, että pelastuslain 27 §:n 4 momentti esitetään hyvinvointialueiden itsehallinnosta johtuen muutettavaksi uudelleen, ennen kuin sen lailla 616/2021 tehty muutos on ehtinyt tulla voimaan. Eduskunnan käsiteltävä on hallituksen esitys pelastuslain ja pelastusopistosta annetun lain muuttamiseksi (HE 184/2022). Esityksen mukaan pelastuslain 27 §:n 4 momentti ehdotetaan muutettavaksi 1.1.2023 lukien seuraavasti: *Hyvinvointialue voi tuottaa pelastustoimintaan kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.* Uusi säännös olisi informatiivinen eikä sillä rajoiteta nykyiseen tapaan hyvinvointialueen valtaa päättää pelastustoimen palveluiden tuottamistavasta. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan *hyvinvointialue vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavan valinnasta.* Hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n mukaan *hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta.* Pelastustoimen lainsäädännössä ei siis säädetä pelastustoimen tehtävien tuottamistavan valinnasta, vaan siitä säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa. Päätösvalta on hyvinvointialueella.



Toisin sanoin pelastustoimen lainsäädäntö ei 1.1.2023 lukien sisällä erityisiä säännöksiä pelastuslaitoksen henkilöstörakenteesta eikä sopimuspalokunnan asemasta suhteessa pelastuslaitokseen ("apuna"). Näistä päättää hyvinvointialue hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetyllä tavalla.

Vuokratyössä yritys, joka tarvitsee työntekijöitä, tekee sopimuksen vuokratyörytymen kanssa työntekijöiden vuokraamisesta. Tätä työntekijöitä tarvitsevaa yritystä kutsutaan käyttäjäyritykseksi. Vuokratyörytymen vuokraa työntekijänsä käyttäjäyritykselle tai etsii saamansa toimeksiannon perusteella uuden työntekijän ja vuokraa tämän käyttäjäyritykselle.

Vuokratyössä vuokratyörytymen on työntekijän työnantaja, mutta työ tehdään käyttäjäyritykselle. Tämä tarkoittaa työntekijän kannalta sitä, että työntekijä tekee työnsopimuksen vuokratyörytymen kanssa, vaikka työntekopaikka on käyttäjäyrityksessä. Vuokratyörytymen maksaa työntekijän palkan ja hoitaa kaikki muutkin sille työnantajana kuuluvat velvoitteet, mutta käyttäjäyrityksen tehtävänä on ohjata ja opastaa työntekijää. Käyttäjäyrityksellä myös valvoo työntekijän työn tekemistä. Lainsäädännössä ei lähtökohtaisesti ole rajoitettu käyttäjäyrityksen mahdollisuutta käyttää vuokratyövoimaa.

Pelastuslaki sisältää kuitenkin julkisen vallan käyttöön ja siitä johtuvaan henkilön palvelussuhteen laatuun liittyviä rajoituksia.

Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan *merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan ... antaa vain viranomaiselle*. Tämän johdosta pelastuslain 27 §:n 4 momentin mukaan *muuta kuin hyvinvointialueeseen virkasuhteessa olevaa henkilöä ei voida käyttää tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä*. Pelastuslain 26 §:n 2 momentin mukaan *hyvinvointialueen pelastusviranomaisia voivat olla pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä hyvinvointialueen asianomainen monijäseninen toimielin*. Pelastuslain 51 §:n 1 momentin mukaan *pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten viranomaistoimivaltuuksien käyttöä taikka tarkastus- tai valvontatoimintaa*. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:n mukaan *viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa kunta tai hyvinvointialue on työnantajana ja viranhaltija työn suorittajana*.

Vuokratyöntekijä ei näin ollen ole pelastuslaissa tarkoitettu pelastuslaitoksen viranhaltija, eikä häntä näin ollen voi käyttää tehtävissä, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten pelastustoiminnan johtamisessa tai tarkastus ja valvontatoiminnassa.

Vuokratyörytymen ei voi pitää pelastuslaissa tarkoitettuna pelastusalalla toimivana yhteisönä, eikä vuokratyörytymen ole hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettu pelastustoimen palveluiden tuottaja. Vuokratyörytymen tulee toimia hyvinvointialueen johdon ja valvonnan alaisena. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021) sisältää tehtävään ja määrään perustuvia rajoituksia vuokratyörytymen käytölle sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pelastustoimen järjestämisestä annettu laki (613/2021) ei sisällä vastaavia vuokratyörytymen käyttöön liittyviä rajoituksia. Hyvinvointialue vastaa kuitenkin siitä, että sen käyttämällä vuokratyörytymellä on pelastuslaissa säädetty koulutus ja että heihin sovelletaan työturvallisuuslain (738/2002) määräyksiä. Työturvallisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jos työstä saattaa aiheutua erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa, tällaista työtä saa tehdä vain siihen pätevä ja henkilökohtaisten edellytystensä



puolesta työhön soveltuva työntekijä tai tällaisen työntekijän välittömässä valvonnassa muu työntekijä.

Sillä, maksetaanko työstä ylityökorvausta vai ei, ei ole merkitystä arvioitaessa vuokratyörytymisen käytön mahdollisuutta.

Edellä sanotun lisäksi tulee erikseen arvioida mm. työaikalain (872/2019) pakottavan sääntelyn vaikutus järjestelyn lainmukaisuuteen. Tämä ei kuitenkaan kuulu sisäministeriön toimivaltaan. Tämä on avattu edellä työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvoksen tulkinnassa.

Pelastuslakiin liittyvän tulkinnan antoi sisäministeriön pelastusosaston hallitusneuvos.

VPK:LAISTEN TYÖTTÖMYYSTURVA

Vapaa!-Fri! –hankkeen aikana yksi keskeisimmäksi lainsäädännöstä johtuvaksi haasteeksi on noussut työttömyysturvalain sääntely koskien työttömän oikeutta toimia vapaaehtoisena.

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään kaksiportaisesta arvioinnista työttömyysetuuksien maksamisen kannalta sallitun vapaaehtoistoiminnan luonteen arvioimiseksi. Lain 2 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään ensimmäisestä kriteeristä. Sen mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän palkatta osallistuu *tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön* tai *tavanomaiseen talkootyöhön*. Pykälän 2 momentissa säädetään lisäehdosta, jonka mukaan sallittua ei ole kuitenkaan palkatta työskenteleminen yrityksessä tai *sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana*.

Tähän selvitykseen liittyen päätettiin kirkastaa, määritelläänkö palokuntatoimintaa jotenkin työttömyysturvan käsittelyn menettelytaoahjeissa.

VPK-toimintaa arvioidaan seuraavasti:

- 1) vapaaehtoistyönä (työttömyysturvalain 2 luvun 4 §), jos kyse ei ole työsuhteesta eikä työstä makseta palkkaa tai palkkiota tms.,
- 2) työsuhteena, jos on tehty työsopimus ja maksetaan palkkaa, tai
- 3) ns. omassa työssä työllistymisenä, jos ei ole tehty työsopimusta, mutta työstä maksetaan kuitenkin palkkaa tai palkkiota.

Uudenmaan ELY-keskuksen valtakunnallisessa Työttömyysturvalain soveltamisen menettelytaoahjeessa on kerrottu palokuntatoiminnasta näin:

1.5 Palokuntatoiminta

Palokuntatoiminnan vaikutus työttömyysetuuteen voi tulla arvioitavaksi myös vapaaehtoistyön yhteydessä. Vapaapalokuntatoiminnan voidaan katsoa olevan yleishyödyllistä ja tavanomaista. Tavanomaisuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan osallistuu eri elämäntilanteissa olevia henkilöitä, esim. työssäkäyviä ja opiskelijoita.

Keskeinen tunnusmerkki on toiminnan palkattomuus. Jos toiminnasta maksetaan palkkaa, palkkiota tai muuta korvausta tehdystä työstä, kyse ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettusta palkattomasta vapaaehtoistyöstä. Vapaaehtoistyöhön liittyvät kulukorvaukset,



esim. oman auton käytöstä, ovat mahdollisia eivätkä estä toiminnan pitämistä palkattomana.

Palokuntatoimintaan voi eri puolilla maata liittyä myös erilaisia sopimusjärjestelyitä ja kyse voi siten olla myös työsuhteesta tehtävästä työstä tai toiminnasta, josta maksetaan korvausta. Jos sopimuspalokuntalainen saa toiminnasta palkkaa, palkkiota tai muuta korvausta, on kyse työsuhteesta (tai omassa työssä työllistymisestä) eikä vapaaehtoistyöstä. Asiaa voi hämärtää se, että yleisesti kuitenkin voidaan puhua vapaapalokunnasta tai vapaaehtoisesta palokuntatoiminnasta. TE-toimiston on ratkaistava saatujen selvitysten perusteella se, onko kyse työttömyysturvalaissa tarkoitettua palkattomasta vapaaehtoistyöstä, vai onko kyse työsuhteesta tehdystä työstä taikka muusta työskentelymuodosta.

Vapaaehtoistyö on tässä yhteydessä ongelmaton.

Myös työsuhteen arviointiin on täysin vakiintuneet käytännöt. VPK-toiminnassa mahdollinen työsuhteen kesto on yleensä yli kaksi viikkoa. Silloin oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen säilyy, jos työtä tehdään enintään 80 % alan enimmäistyöajasta (eli työtä pidetään osa-aikaisena). TE-toimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta toteaa osa-aikaisuuden työsopimuksen perusteella. Työttömyyskassa tai Kela tarkistaa myöhemmin etuushakemuksen yhteydessä toteutuneen työajan ja ottaa huomioon suojaosan sekä laskee maksettavan etuuden määrän. Toki jollakin tulotasolla etuuden määräksi jää tulojen takia 0. Tästä on tarkempaa infoa Kelan ja esimerkiksi Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön sivuilla, www.tyj.fi.

Hankalin arvioitava on omassa työssä työllistyminen (kts. erityisesti työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 2 mom). Arviointi on keskitetty valtakunnallisesti Uudenmaan TE-toimiston tehtäväksi. Soveltamiskäytäntö on vuosien mittaan muodostunut melko tiukaksi, ja työllistymistä on pidetty päätoimisena (ei oikeutta työttömyysetuuteen) melko vähäiselläkin työtuntimäärällä. TEM on toukokuussa tarkentanut asiaa koskevaa ohjeistusta (<https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/540001/48158>, s. 17 – 19). Ohjeen mainittu kohta koskee yritystoimintaa, mutta kun sovellettava työttömyysturvalain säännös on sama, esitetyt periaatteet tulevat sovellettaviksi myös omassa työssä työllistymistä arvioitaessa. Ohjeen tarkoituksena on, että asiaa ratkaistaessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota sen arvioimiseen, onko muu kokoaikaisessa työssä käyminen mahdollista samanaikaisesti omassa työssä työllistymisen kanssa.

Omassa työssä työllistymisessä ”tavanomaisuus” ei tule tässä variaatiossa ratkaistavaksi eikä sovellettava säännös ole TTL 2:4 vaan 2:5, jos saa muuta kuin kulukorvausta. Silloin ratkaisu perustuu vastaamiseen siihen kysymykseen, onko muu kokoaikaisessa työssä käyminen mahdollista samanaikaisesti omassa työssä työllistymisen kanssa (lakitekstissä ”Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.”).

Tämän tulkinnan takana on työ- ja elinkeinoministeriön vanhempi hallitusneuvos.

Muistion on koontanut pelastusylitarkastaja Jari Lepistö ja käsitelty sopimuspalokuntatoiminnan kansallisessa yhteistoimintaryhmässä 8.12.2022 ja sisäministeriön pelastusosaston johtoryhmässä 12.12.2022.