

Asia: VN/3215/2021

Väliraportti: Vapaa!-Fri! -hanke vapaaehtoistoiminnan edistämiseksi ikääntyvässä yhteiskunnassa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai talkootyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työttömän työnhakijan osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi työssäkävyn henkilön.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että työnhakijalla on mahdollisuus osallistua tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai talkootyöhön työhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä, ottaen erityisesti huomioon väliraportissakin kuvattu vapaaehtoistoiminnan yhteys työkyvyn ja tietotaidon ylläpitämiseen.

Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoiminnassa, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Säännös rajaa tavanomaisen yleishyödyllisen vapaaehtoistyön ja talkootyön ulkopuolelle palkattoman työskentelyn yrityksessä. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että työnhakija tekee työtä ja työttömyysetuudesta muodostuu vastike tehdystä työstä. Työnantajien näkökulmasta tällainen menettely voisi myös vääristää kilpailua. Väliraportissa tuodaan vapaaehtoistoiminnan ja hyvinvointiyhteiskunnan välisen suhteen osalta esiin riski siitä, että vapaaehtoisilla teetetäisiin ammattilaisten työtä säästöjen tavoittelemiseksi. Myöskään työttömyysetuusjärjestelmän näkökulmasta tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ohjeen työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (29.04.2022 TEM/12765/2022), jonka 1.7 luvussa käsitellään tavanomaisen yleishyödyllisen vapaaehtoistyön ja talkootyön vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Väliraportin mukaan sidosryhmät ovat tuoneet esiin, että työttömyysetuuden maksamisen keskeyttäminen vapaaehtoistoimintaan liittyvän arvioinnin ajaksi hankaloittaa käytännön tilanteita. Lisäksi väliraportissa on kuvattu työttömyysturvan ja vapaaehtoistoiminnan yhteensovittamiseen liittyvien haasteiden kohdistuvan erityisesti tilanteisiin, joissa vapaaehtoistoiminta on luonteeltaan jollain tavoin ”vaativampaa” tai ihmisen aikaisempaa ammattia joltain osin muistuttavaa toimintaa. Keskeisenä seikkana väliraportissa nostetaan tämän osalta myös esiin, että lain soveltamisesta koskevan ohjeistuksen sallivasta sanamuodosta huolimatta lain sanamuoto mahdollistaa työttömyysetuuksien eväämisen tilanteissa, joissa vapaaehtoistehtävän katsotaan rinnastuvan sellaiseen tehtävään, josta maksetaan jossain muualla palkkaa. Väliraportissa todetaan myös, että eron tekeminen niin sanotun ammattitehtävän ja vapaaehtoistehtävän välillä on monissa tilanteissa haastavaa tai jopa keinotekoista.

Työttömyysturvalain 11 luvun 6 §:n perusteella työttömyysetuuden maksaminen voidaan väliaikaisesti keskeyttää tai maksettavan etuuden määrää vähentää, jos on ilmeistä, että sen saajalla ei olosuhteiden muuttumisen tai muun syyn perusteella ole siihen enää oikeutta tai etuuden määrää tulisi vähentää. Työttömyysetuuden maksaja ratkaisee työttömyysetuuden maksamisen väliaikaisen keskeyttämisen. Työttömyysetuuden maksamisen keskeyttämisellä pyritään siihen, ettei maksettu työttömyysetuus tulisi myöhemmin takaisinperittäväksi. Jos maksettu työttömyysetuus peritään takaisin joskus myöhemmin, henkilöllä ei esimerkiksi välttämättä ole enää mahdollisuutta hakea toimeentulotukea tai muuta sosiaalietuutta kyseessä olevalle ajalle.

Työnhakijan työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä annetaan työttömyysetuuden maksajaa sitova työvoimapolitiittinen lausunto. Tiettyjen harkintaa vaativien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen on 1.10.2021 alkaen valtakunnallisesti keskitetty Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle. Tehtävien keskittämisen tarkoituksena on turvata soveltamis- ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee ja antaa työvoimapolitiittisen lausunnon työnhakijan työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaisesta palkasta työskentelyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Jos kyse on selvästi suoraan tavanomaisesta yleishyödyllisestä vapaaehtoistyöstä tai talkootyöstä, asia ratkaistaan siinä työ- ja elinkeinotoimistossa tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevassa kunnassa, jossa työnhakija on asiakkaana. Näissä tilanteissa asian käsittelystä ei välttämättä aiheudu viivettä työttömyysetuuden maksamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa (29.04.2022 TEM/12765/2022) on kuvattu verrattain selkeästi vapaaehtoistyön keskeisiä tunnusmerkkejä ja eroa palkatta työskentelyyn yrityksessä:

"Vapaaehtoistyön tavanomaisuutta osoittaa ainakin se, että eri elämäntilanteissa olevat henkilöt (esimerkiksi työssäkäyvät ja opiskelijat) voivat osallistua siihen. Esimerkiksi urheilu- tai muissa yleisötapahtumissa tehtävä vapaaehtois- tai talkootyö sekä toimiminen vertaistukena erilaisissa vertaistukiryhmissä on työttömyysturvalaissa tarkoitettua yleishyödyllistä ja tavanomaista vapaaehtois- tai talkootyötä. Vapaaehtoistyölle on tunnusomaista, että henkilö osallistuu siihen, kun hänelle sopii ja vapaaehtoistyön voi lopettaa halutessaan. -- Vapaaehtoistyön keskeinen tunnusmerkki on toiminnan tapahtuminen yleishyödyllisten päämäärien edistämiseksi tai taloudellista voittoa tavoittelemattoman yhteisön toiminnan tukemiseksi. Tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä on esimerkiksi erilaisten yhdistysten kautta tapahtuva toiminta.

Jos henkilö on aiemmin ollut vapaaehtoistyötä järjestävän tahon palveluksessa työsuhteessa ja siirtyy tekemään samoja tai samankaltaisia tehtäviä palkattomana vapaaehtoistyönä, kyseessä olevia tehtäviä pidetään yleisesti työsuhteessa tehtävinä. Tilanne on sama, vaikka henkilö itse ei olisi aiemmin ollut vapaaehtois- tai talkootyön järjestäjän palveluksessa, mutta toimijan palveluksessa on jatkuvasti ja säännöllisesti työsuhteessa olevia työntekijöitä samoissa tehtävissä, joita tehdään myös talkoo- ja vapaaehtoistyönä. Jos toiminnan järjestäjän palveluksessa ei ole palkattuja työntekijöitä, toimintaan osallistuminen on työttömyysturvalaissa tarkoitettua tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä.

Jos talkoo- ja vapaaehtoistyön järjestäjän palveluksessa on satunnaisesti ollut esimerkiksi palkkatuella palkattuja työntekijöitä samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä, kyse ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuista tehtävistä, joita yleisesti tehdään työsuhteessa."

Tavanomaisesta yleishyödyllisestä vapaaehtoistyöstä tai talkootyöstä ei anneta työvoimapolitiittista lausuntoa, eikä näiden lausuntojen määrä näin ollen ole saatavissa. Työvoimapolitiittisia lausuntoja työnhakijan työskentelystä palkatta yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana on annettu eri henkilöille vuonna 2019 arviolta noin 390, vuonna 2020 arviolta noin 420 ja vuonna 2021 arviolta noin 540. Nämä lausunnot koskevat siis tilanteita, joissa työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Vuonna 2019 annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen vapaamuotoisten perustelujen perusteella verrattain pienessä osassa kyseisenä vuonna annettuja lausuntoja on kyse tilanteista, joissa työnhakijan tavanomaiseksi yleishyödylliseksi vapaaehtoistyöksi tai talkootyöksi ilmoittaman toiminnan ei ole katsottu täyttävän tällaisen toiminnan tunnusmerkkejä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan väliraportissa kuvatussa työttömyysturvan ja tavanomaisen yleishyödyllisen vapaaehtoistyön tai talkootyön yhteensovittamiseen liittyvässä haasteessa on tältä osin kyse verrattain rajattua henkilökuntaa koskevasta ongelmasta.

Väliraportissa nostetaan lisäksi esiin niin sanottu pelotevaikutus eli sidosryhmät kokevat epävarmuutta siitä, minkälainen vapaaehtoistoiminta täyttää lain edellytykset toiminnan tavanomaisuudesta ja yleis-hyödyllisyydestä. Sidosryhmät kokevat myös, että perusteet työttömyystukien eväämiseen näyttävät järjestöille epäselvinä, ja tästä syystä järjestöjen on mahdotonta antaa selkeitä ohjeistuksia asiasta omille vapaaehtoisilleen.

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävä on neuvoa työnhakijoita työttömyysetuusasioissa. Työnhakijalla on aina mahdollista olla yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistoon tietyn toimintansa, esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan vaikutuksesta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan vapaaehtoisjärjestöjen ei tule tai tarvitse osata neuvoa vapaaehtoisiaan heidän työttömyysturva-asioissaan, vaan järjestöt voivat tarvittaessa ohjata vapaaehtoisen ottamaan yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon. Vaihtoehtoisesti työnhakija voi olla yhteydessä valtakunnalliseen työttömyysturvaneuvontaan –puhelinpalveluun. Lisäksi ohjeistusta on saatavissa TE-palvelujen verkkosivulta, joissa on esimerkiksi ohjeistettu vapaaehtois- ja talkootyön vaikutuksesta työttömyysetuusoikeuteen.

Vapaaehtoistoimintaan osallistuvan tai toimintaan osallistumista harkitsevan työnhakijan tietoisuuden lisääminen tahoista, joilta työttömyysturva-asioihin liittyvää neuvontaa on saatavissa ja tarvittaessa työnhakijan ohjaaminen näiden tahojen suuntaan, voinee vaikuttaa väliraportissa kuvatun niin sanotun pelotevaikutuksen lieventymiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että väliraportissa kuvatut epävarmuudet työttömyysturvalain säännösten vaikutuksista vapaaehtoistyössä toimimiseen ovat luonteeltaan sellaisia, ettei mahdollinen työttömyysturvalain muutos ensisijaisena toimenpiteenä välttämättä merkittävästi vaikuttaisi koettujen epävarmuuksien lieventymiseen.

Neimala Antti
Työ- ja elinkeinoministeriö

Santala Noora
Työ- ja elinkeinoministeriö