

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Ks. kohta muut huomiot.

Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloa koskevasta ehdotuksesta?

Moni omaishoitaja on täyttänyt työssäoloehdon osittain tai kokonaan palkkatuetulla työllä. Käytännössä esitys tarkoittaa siis heidän toimeentuloturvaansa merkittävää heikennystä. Ks. lisää kohdasta muuta lausuttava.

Lausuttavaa työllistämismääräysten ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

-

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

-

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloa ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?

-

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Ks. kohta muut huomiot.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista vaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

-

Lausuttavaa vaikutuksista toimeenpanijoihin (ml. vaikutukset työttömyysetuuden maksajiin ja julkisen työvoimapalvelun järjestäjään)?

-

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin)?

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Muutosten seurannassa tulisi myös kiinnittää huomiota eri muutosten tosiasiallisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi on viitteitä siitä, että keskittäessä päätöksenteosta on tullut kasvottomampaa ja tulkintalinja on samalla tiukentunut

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

-

Muuta lausuttavaa esityksestä?

OMAISHOITAJALIITON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN MUUTTAMISESTA

JOHDANTO

Omaishoitajaliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotukseen omaishoitajien ja työttömyysturvaa saavien näkökulmasta, ihmis- ja perusoikeudellisesta näkökulmasta sekä systeemisestä näkökulmasta käsin.

Nyt esitetyt muutokset vaikuttavat sekä sopimusomaishoitajiin että niihin omaishoitajiin, joilla ei ole sopimusta. Sopimusomaishoitajia on noin 50 000, heistä työikäisiä vajaa 21 000. (Sotkanet tietokanta, 2022). Työikäisten sopimusomaishoitajien työmarkkinatilanteesta ei ole kattavaa tietoa. Kelan vuonna 2012 tehdyn kyselytutkimuksen (Rakas mutta raskas työ. Kelan omaishoitohanke, Kelan työpapereita 69/2014) mukaan työttömyysturvan saaminen oli kuitenkin jonkin verran yleisempää sopimusomaishoitajilla kuin vertailuväestössä.

Arvioimme, että työttömiä omaishoitajia voisi olla 2000-4000. Lisäksi tulee huomioida, että osa työikäisistä omaishoitajista ei ole hakeutunut työttömäksi työnhakijaksi esim. juuri työttömyysturvajärjestelmän joustamattomuudesta johtuen. Jonkin verran on myös niitä omaishoitajia, jotka ovat hakeutuneet työttömäksi työnhakijaksi, mutta joiden on katsottu työllistyvän omassa toimessaan omaishoitajana. Tarkemmat luvut tulisi selvittää muutosten vaikutusarvioiden tekemiseksi.

Omaishoitajaliitto pitää työttömyysturvan työhön kannustavien elementtien edistämistä lähtökohtaisesti kannatettavana asiana. Omaishoitajaliitto on kuitenkin huolissaan läheis- ja omaishoitoperheiden toimeentulosta, erityisesti heikentyvässä taloustilanteessa. Omaishoitajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että työttömyysturvaa tehdään ”kannustavammaksi” pelkästään

leikkausten ja heikennysten keinoin. Heikennykset tehdään ilman riittävää vaikutusarviota ja nopealla aikataululla, vaikka esimerkiksi valtakunnan oikeuskanslerin virasto on kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien puuttumiseen Orpon hallituksen esityksissä, ml. tämä esitys. Myös Lainsäädännön arviointineuvosto on jo aiemmin peräänkuuluttanut lakimuutosten yhteisvaikutusten arviointia suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Uudistusten ajoitus herättää myös kysymyksiä ja huolta, sillä monet merkit viittaavat siihen, että olemme pitkäkestoisessa taantumassa. Työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan heikentäminen vähentää kotimaista kysyntää ja ostovoimaa entisestään ja voi siten osaltaan syventävää meneillään olevaa laskusuhdannetta.

TYÖTTÖMYYSTURVAMUUTOKSET OMAISHOITAJIEN NÄKÖKULMASTA – MUUTOKSET PALKKATUETUN TYÖN ASEMAAN ERITYISEN ONGELMALLISEMPIA

Omaishoitajaliitto huomauttaa, että muutosesitys, jonka mukaan tuettu palkkatyö ei enää kerrytä työssäoloehto, asettaa monet omaishoitajat välillisesti muita huonompaan asemaan. Monille omaishoitajille juuri palkkatuettu työ on toiminut sekä väylänä takaisin työelämään että tapana täyttää työssäoloehdon vaatimukset. Vaikka palkkatuetettu työ voi muutoksen jälkeenkin toimia väylänä takaisin työelämään, se ei ehdotuksen mukaan enää kerryttäisi työssäoloehdon mukaisia työpäiviä. Sen sijaan se ainoastaan katkaisisi työttömyysjakson, jonka jälkeen ansiosidonnainen työttömyysturva jatkuisi jäljellä olevilla päivillä.

Tämä voi asettaa osan omaishoitajista hankalaan asemaan, sillä heillä ei välttämättä ole muita työllistymismahdollisuuksia kuin palkkatuettu työ. Tällöin näennäisesti neutraalimuutos kuitenkin tosiasiallisesti heikentäisi tietyn ryhmän ansiosidonnaista sosiaaliturvaa tai oikeutta kelan päivärahaan vain siksi, että heillä on läheinen hoidettavanaan. Koska hoidontarve johtuu tyypillisesti vammasta tai terveydellisestä syystä, voidaan tätä pitää välillisesti syrjivänä, ilman hyväksyttävää perustetta. Täten sen voidaan nähdä olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n velvoitteiden kanssa.

Asia voitaisiin mahdollisesti korjata omaishoitajien ja muiden vastaavassa asemassa olevien henkilöiden positiivisella erityiskohtelulla, mikä on hyväksyttävä peruste myös yhdenvertaisuuden toteutumisen ja perustuslain 6 §:n toteutumisen kannalta. Mikäli työssäoloehto ei täyty, voi saada ainoastaan harkinnanvaraista työmarkkinatukea. Yksi keino lieventää esityksen negatiivisia muutoksia työikäisille omaishoitajille, olisi linjata, että työikäiset omaishoitajat lähtökohtaisesti ovat oikeutettuja vähintään työmarkkinatukeen, ilman harkinnan tuomaa epävarmuutta.

Toinen mahdollinen ongelma palkkatuetun työn aseman kohdalla liittyy uravalintoihin. Palkkatuettu työ voi usein olla sellaista, joka auttaa omaishoitajaa palaamaan oman alansa töihin tai jossa hän voi päivittää osaamistaan ja siten vahvistaa työmarkkina-asemaansa. Mikäli palkkatuettu työ ei enää kerrytä työssäoloehto, ei näiden asioiden hoitaminen samanaikaisesti enää onnistu. Voi olla, että

tulevaisuudessa omaishoitaja joutuu valitsemaan, kehittykö hän ammattilaisena vai valitseeko työn, joka täyttää työssäoloehdon vaatimukset. Jälkimmäinen voi vastata yhteiskunnan akuuttiin työvoiman tarpeeseen, mutta sekä yksilöllisellä että makrotasolla voi johtaa siihen, että työn tuottavuus laskee, vaikka tehtyjen työtuntien määrä kasvaakin.

TYÖTTÖMYYSTURVAMUUTOSTARPEET OMAISHOITAJIEN NÄKÖKULMASTA – ASIAKASLÄHTÖISEMPIÄ JA IHMISOIKEUSYSTÄVÄLLISEMPIÄ KÄYTÄNTÖJÄ TARVITAAN

Omaishoitajien näkökulmasta työttömyysturva on ongelmallinen, sillä järjestelmä ei ole rakennettu tätä kohderyhmää huomioiden. Tämä siitäkkin huolimatta, että hoivan tarve tulee ikääntyvässä yhteiskunnassa kasvamaan ja yhä useampi työkäinen ihminen tulee toimimaan joko läheis- tai omaishoitajana.

Yksi konkreettinen esimerkki on ongelmallinen työttömyysturvan myöntämisprosessi. Ennen työttömyysturvan myöntämistä TE-toimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon. Prosessissa on asiakkaan ihmisoikeuksien toteutumisen, mutta myös järjestelmän virtaviivaisuuden näkökulmasta monta asiaa pielessä, esimerkiksi seuraavat:

- Työvoimapoliittisessa lausunnossa mainitaan, että päätöksestä ei voi valittaa, vaikka lausunnon on keskeinen asema ja perustuslain 21 §n mukaan yksilöllä on aina oikeus valituskelpoiseen päätökseen.

- On kyseenalaista, että työnhakijan kriteeriksi on asetettu mahdollisuus työllistyä kokoaikatyöhön. Eikö yhteiskuntamme hyötyisi myös osa-aikaisesta työpanoksista?

- Työvoimapoliittista lausuntoa antaessaan TE-toimisto ei aina tyydy siihen, että hakija ja hyvinvointialue antavat lausunnon siitä, että omaishoitaja voi työllistyä kokopäiväisesti ja että tarvittava sijaishoito järjestyy. Sen sijaan TE-toimisto saattaa toisinaan lähteä arvioimaan omaishoidon sitovuutta, vaikka se on eri kysymys; oikea kysymyshän oli, pystyykö omaishoitaja työskentelemään kokopäiväisesti. TE-toimisto saattaa myös pyytää palvelusuunnitelman sekä muita hyvin henkilökohtaisia tietoja sekä omaishoitajasta että hänen hoidettavistaan. Vaikka tietosuojavaltuutettu on antanut hyväksyntänsä vallitsevalle käytännölle, on silti kyseenalaista,

täyttääkö nykyinen menettely esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 8:n yksityisyydensuojaa koskevaa rajoitusopin.

Rajoitusopin mukaan jokaisen yksityisyyttä koskevaa kavennuksen tulee perustua lakiin, vastata yhteiskunnalliseen tarpeeseen JA olla välttämätöntä. demokraattisessa yhteiskunnassa. Vaikka kaksi ensimmäistä ehtoa täytyy, on hyvin kyseenalaista, onko nykyinen yksityisyyttä loukkaava käytäntö tosiasiallisesti välttämätöntä asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Käytäntönä tämä on myös viranomaisresurssien tuhlaamista, sillä näin omaishoitajan, ja hänen hoidettavan henkilötietoihin joutuu perehtymään usein vähintään kolme eri tahoja; ensinnäkin sosiaalihuolto, jonka toimenkuvaan se kuuluu, toiseksi TE-toimisto ja kolmanneksi esimerkiksi Kelan muutoksenhakuelin.

Yhteiskunta säästyisi turhalta viranomaisresurssien käytöltä sekä omaishoitajien ja hoidettavien yksityisyydensuoja, toimeentuloturva ja oikeussuoja vahvistuisivat, mikäli asia olisi toteutettu asiakaslähtöisemmällä tavalla palvelumuotoilussa. Privacy by design -lähestymistavalla yksilöiden yksityisyydensuoja olisi keskiöissä jo rakenteita ja käytäntöjä kehitettäessä. Yhtenä konkreettisena avauksena Omaishoitajaliitto ehdottaa, että olisi vakioliite, jonka sosiaalihuollon sosiaalityöntekijä täyttäisi. Tällöin omaishoitajan mahdollisuudet työllistyä täysipäiväisesti olisi huomioitu jo prosessin alkuvaiheessa, eikä hyvin yksityisiä ja sensitiivisiä tietoja olisi tarvetta levittää useamman viranomaisen käyttöön. Tämä toteuttaisi huomattavasti nykyistä paremmin ajatusta siitä, että yksityisiin tietoihin ei kajota enempää kuin on välttämätöntä. Myös perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen peräänkuuluttanut perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lain tulkintaa ja soveltamista.

- Omaishoitajaliitto on nähnyt vain TEM:n tulkinnan tietosuojavaltuutetun kannasta liittyen yksityisten tietojen tarkasteluun TE-toimistoissa. Referoidun kannan mukaan riittää, että henkilötiedot ovat piilotettuja. Tämä toki parantaa hieman yksilöiden yksityisyydensuojaa, mutta tämä on kantana ja käytäntönä silti ongelmallinen. Amerikkalaisessa tietosuojaperinteessä riittää, että tietyt henkilötiedot piilotetaan. Euroopassa henkilötietojen ja henkilötiedon suojan käsite on kuitenkin laajempi. Euroopassa on ollut tapana tulkita, että myös erilaiset tiedonjyvät yhdistettyinä muodostavat mahdollisuuden päätellä kenestä on kyse ja siten myös yhdistelty tieto voi ylittää suojattujen henkilötietojen kynnyksen. Mikäli TE-toimistolla on käytössään kaikki työnhakijan henkilötiedot ja sitten hyvin tarkat kuvaukset hänen läheisensä hoidon- ja palveluntarpeista, johtaa tämä siihen, että TE-toimisto voi näiden tietojen perusteella päätellä, kenen yksityisistä tiedoista on kyse. Tässä valossa henkilötunnuksen ja muiden henkilötietojen piilottaminen on hyvä alku, mutta samanaikaisesti riittämätöntä vahvan yksityisyyden suojan turvaamisen kanssa. Usein yksityisyyden rajoituksia tai loukkauksia perustellaan myös turvallisuudella, mutta tässä on huomioitava, että asianosaiset eivät ole tehneet mitään väärää, ellei vamman tai sairauden kanssa elämistä tai työttömäksi työnhakijaksi päätyminen tämänkaltaiseksi synniksi lasketa.

- Työssäoloehdotuksiksi muutettaessa olisi syytä muuttaa myös sopimusomaishoidon työssäoloehtoon hyväksyttäväksi työksi, TTL 5:4§. Omaishoidon tuen palkkiota ei lasketa työttömyysturvassa päivärahan perustana olevaksi palkkatuloksi, eikä omaishoidon tuella tehtävää työtä lueta palkansaajan työssäoloehtoon luettavaksi työksi. Moni omaishoitaja kokee tämän loukkaavaksi ja epäoikeudenmukaiseksi. Työttömyysturvalaissa ei arvosteta omaishoitajan työtä,

vaikka monet omaishoitajat tekevät työtään ympärivuorokautisesti ja ovat oikeutettuja vain kolmeen vapaapäivään kuukaudessa.

- Epäkohta olisi korjattava ja mahdollisuudet päästä omaishoitotyötä tekemällä työttömyysturvan päivärahalle tulisi selvittää. Vaikka omaishoito ei täytä työssäoloehdot, eikä kyse ole palkkatyösuhteesta, vaan toimeksiantosuhteesta, saattaa työtunteja omaishoitajalla olla viikon aikana yhdeksän kertaa enemmän, kuin mitä työssäoloehdon vähimmäissääntö (18h/vko) edellyttää. Tämän tulisi riittää todisteeksi työssäolosta ja vieläpä hyvin vaativasta sellaisesta.

- On ristiriitaista, jos työ- ja elinkeinokeskus toteaa omaishoitajan työllistyvän omassa työssään ja evää häneltä tällä perusteella työttömyyskorvauksen, mutta sama työ ei kuitenkaan kelpaa työssäoloehdoton tehtäväksi työkseen. Omaishoidon työtä ei voi myöskään rinnastaa elinkeinon harjoittamiseen, sillä elinkeinon harjoittajilla on käytössään sopimisen vapaus, kun taas omaishoitajien sopimusehdot ovat pitkälti hyvinvointialueiden sanelemat. Tästä syystä – heikomman osapuolen suojan periaatetta mukailen – tulisi omaishoitajien tekemä hoiva rinnastaa työssäoloehdoton täyttäväksi työnteoksi, ainakin silloin kun se on omaishoitajan edun mukaista.

- Pelkkä palkkatulon vertailu siitä, mikä on oikeaa työtä, ei ole tässä oikeudenmukainen peruste arvioida asiaa. Viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan jo nyt poiketa esim. opettajien, kotityöntekijöiden, urheilijoiden ym. kohdalla. Palkan osalta (kokoaikatyön palkan oltava vähintään 1134 euroa) ja muiden nyt työssäoloehdoton täyttymistä koskevien ehtojen kohdalla tulisi huomioida omaishoitotyön kokonaisuus ja mahdollistaa ns. virallisena omaishoitona tehtävän työn hyväksyminen työssäoloehdoton hyväksyttäväksi työkseen.

- Ehdotamme myös työmarkkinatuen tarveharkinnan poistoa. Jos sitä ei voida kokonaan poistaa kaikilta, niin ehdotamme poiston kohdennettavaksi sopimusomaishoitajiin ja sijaisomaishoitajiin eli Työttömyysturvalaki 7:6§ listaan lisäystä kohdaksi 10. laki omaishoidon tuesta mukaista omaishoitajan tai sijaishoitajan hoitopalkkiota. Perustelemme tätä näillä syillä: Työmarkkinatuella olevat työttömät, varsinkin pitkäaikaistyöttömät, ovat vaarassa syrjäytyä. Monella heistä on lähipiirissään hoitoa ja huolenpitoa tarvitseva henkilö, ja he voisivat soveltua ja ryhtyä omaishoitajiksi, jos tarveharkinta poistuisi. Samalla he kokisivat tekevänsä tärkeätä työtä ja kuitenkin samaan aikaan pystyisivät olemaan myös työmarkkinoiden käytettävissä. Nyt tarveharkinta on osasy siihen, että työtön omaishoitaja ei tee läheisen hoitotilanteessa omaishoidon sopimusta. Tästä seuraa helposti uupumusta, kun hoitaja jää ilman sopimusomaishoitajille kuuluvaa palveluita ja tukea. Omaishoidon tuki ei kelpaa edes työmarkkinatuen suojaosaan kuuluvaksi tuloksi, koska se katsotaan sosiaalitueksi, eikä palkaksi.

- Esitämme myös omaishoitajille erityiskohtelua työmarkkinatuen odotusaikaa asetettaessa. Nykyisellään, jos henkilön työssäoloehdoton ei täyty ja hän on kouluttamaton ja ensi kertaa tulossa työmarkkinoille, hän joutuu viiden kuukauden karenssiin (korvaukseton aika).

Omaishoitaja saattaa olla tehnyt esim. 20 vuotta raskasta omaishoitotyötä ja hänen katsotaan tulevan siitä huolimatta ensi kertaa työmarkkinoille. Käytännössä työmarkkinatuen evääminen usein tiputtaa satoja tuhansia euroja yhteiskunnalle säästäneen omaishoitajan toimeentulotuen varaan.

-Karenssi tulee myös, jos ilman ammatillista koulutusta oleva ja työssäoloehdon täyttämätön omaishoitaja on katsottu aiemmin työttömyysturvaa arvioitaessa työllistyvän omassa työssään, omaishoitajana ja hän ilmoittautuu uudelleen työttömäksi. Ensin siis katsotaan olleen työmarkkinoilla ja sitten ei katsotakaan.

Muutosesitys TTL 7:3§:

Odotusaikaa ei aseteta, jos: 5) henkilö on toiminut omaishoidon tuesta annetun lain määrittelemänä omaishoitajana.

Kohdennettu kysymys TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille: Mikä on tilastotietoihin tai arvioon perustuva käsityksenne muutoksen taloudellisista ja muista vaikutuksista, jos palkkatuettu työ kerryttäisi kokonaisuudessaan työssäolovelvoitetta ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettua seuraamusta?

-

Vartio Elias
Omaishoitajaliitto ry