

Työttömyysturvan ja omaishoidon yhteensovittamisen lainsäädännölliset muutostarpeet

21.9.2021

Matti Mäkelä, projektipäällikkö



Tiivistelmä muutostarpeista

- Omaishoitajan mahdollisuus ilmoittautua hakemaan osa-aikatyötä, TTL 2:1§.
- Omaishoidon ja työttömyysturvan yhteensovittamisen arviointi tulee pohjautua nykyistä vahvemmin asiakkaan omaan arvioon ja kunnan lausuntoon, TTL 2:5§.
- Työmarkkinatuen odotusaikaa ei asetettaisi, jos henkilö on toiminut omaishoitajana, TTL 7:3§.
- Työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei otettaisi tuloina huomioon omaishoidon hoitopalkkiota, TTL 7:6§.
- Työssäoloehdon tarkastelujakson pidennykseen maininta omaishoidosta ja tarkastelujaksoon pidennys, TTL 5:3§.
- Sopimusomaishoito työssäoloehtoon hyväksyttäväksi työksi, TTL 5:4§.
- Omaishoitajalle oikeus starttirahaan, Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 8:3§.
- Omaishoito pätevä syy kieltäytyä töistä, jos ei ole varattu kohtuullista aikaa läheisen hoidon järjestämiseksi, TTL 2a 5§.



Lähtökohtia 1

- Omaishoidon ja ansiotyön yhteensovittaminen on useimmissa tilanteissa mahdollista.
- Sen sijaan omaishoitajuus työttömyyden aikana voi aiheuttaa vakavia toimeentulo-ongelmia.
- On luotava edellytykset työttömyysturvan, omaishoidon tuen palkkion, sosiaaliturvan ja osa-aikatyön yhdistelyyn.
- Lainsäädännöllisten perusteiden lisäksi on painavia muita perusteita: hoitajapula, työllisyysasteen tavoitteet, omaishoitajien hyvinvointi jne.



Lähtökohtia 2

- Sopimusomaishoitajalla tulee olla oikeus jatkaa työtään, pyrkiä työllistymään ansiotyössä, toimia yrittäjänä tai opiskella.
- Ansiotyötä hakevan omaishoitajan palvelut on järjestettävä niin, että työnhaku ja työn vastaanottaminen mahdollistuu.
- Sopimusomaishoitajalla tulee olla oikeus työttömyysturvaan ja työllisyyttä edistäviin palveluihin.
- Erityisen sitovaa ja vaativaa omaishoitoa toteuttavalla sopimusomaishoitajalla tulee olla mahdollisuus ilmoittautua hakemaan osa-aikatyötä ilman, että hän menettää kokonaan oikeutensa työttömyysturvaan.



Mahdollistetaan omaishoitajalle



Omaishoitajaliitto

osa-aikaisen työn hakeminen

- ”Työttömyysetuuteen on tässä laissa säädettyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.”(Työttömyysturvalaki 2:1§)
- Omaishoitajille kokoaikatyön hakeminen voi joskus olla hankalaa, koska osa-aikatyö ja omaishoito ovat paremmin soviteltavissa yhteen.

Muutosesitys:

- ”Työttömyysetuuteen on tässä laissa säädettyin edellytyksin oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla **tai laki omaishoidon tuesta tarkoittamalla omaishoitajalla** on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.”



Perusteita TTL 2:1 muuttamiseen

- Työttömyysturvalainsäädäntö ja käytännöt kentällä tarkastelevat omaishoitajan oikeutta saada työttömyysturvaa ääripäiden kautta; joko omaishoitaja on oikeutettu täyteen työttömyyskorvaukseen (paitsi työmarkkina-tuen tarveharkinta), jolloin hän on osoittanut pystyvänsä olemaan työmarkkinoiden käytettävissä tai ei ollenkaan oikeutettu, jolloin hänen katsotaan työllistyvän yritystoimintaa vastaavassa omassa työssä.
- Omaishoitaja voi usein olla työmarkkinoiden käytettävissä; esim. työtön omaishoitaja voi sopia kunnan kanssa, että läheinen on kaksi viikkoa kuukaudesta palvelutalossa, tai laitoshoidossa ja kaksi viikkoa omaishoitajan hoidossa. Omaishoitotyö voi jakaantua kotona myös perheen kesken, mutta pääasiallinen hoitaja, jonka kanssa sopimus tehdään, on työtön omaishoitaja.
- Miksi omaishoitajat eivät voisi hakea osa-aikatyötä ja saada soviteltua työttömyysturvaa, jota muutkin nyt saavat? (vrt. esim. lyhennettyä viikkoa tekevät lomautetut tai työtön, joka on vastaanottanut enintään kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön tai osa-aikaiset yrittäjät/oman työn tekijät).



Alkava yritystoiminta ja työllistyminen omassa työssä, TTL 2:5§

Työttömyysturvan ja omaishoitotyön yhteensovittamisessa paikallisviranomaiset luottavat liiaksi kunnan omaishoidon tuen hoitopalkkioluokissa määriteltyihin teksteihin hoitotyön sitovuudesta. Alimmassakin hoitopalkkioluokassa saattaa olla viittauksia ympärivuorokautiseen hoitotyöhön tai siinä voi olla viittaus, että hoitaja ei voi olla kokoaikatyössä. Tällä perustein työvoimaviranomaiset määrittelevät usein kaavamaisesti omaishoitajat työmarkkinoiden ulkopuolella oleviksi ottamatta huomioon todellista hoidon sitovuutta.

Lisäksi on merkille pantavaa, että TE-toimistot kyseenalaistavat kunnan kirjallisesti antamia takeita siitä, että omaishoidettavan hoito voidaan palvelujen avulla järjestää omaishoitajan ansiotyön tmv. aktiivitoimen ajaksi. Tiedossa on myös tilanteita joissa henkilö on ennen työttömyyttä voinut yhteensovittaa omaishoidon ja kokoaikaisen työn, mutta työttömäksi jouduttuaan häntä ei ole kelpuutettu työttömäksi omaishoidon vuoksi, vaikka hoitosuhteessa ei ole tapahtunut muutoksia.



Alkava yritystoiminta ja

työllistyminen omassa työssä, TTL2:5§

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksessa (työministeriön ohje 22.8.1997 työvoimapiirien toimistoille ja työvoimatoimistoille) todetaan: - *Mikäli kyse on ympärivuorokautisesta hoitotyöstä, henkilön päivärahoitus tulisi hylätä sillä perusteella, että hän työllistyy työttömyysturvalain 5a §:n mukaisesti yritystoimintaa vastaavalla tavalla omassa työssään.*

- On kuitenkin paljon tilanteita, ei vain alemmissa, vaan myös ylemmissä hoitopalkkioluokissa, joissa omaishoitaja pystyy jakamaan omaishoitotyötänsä ja olemaan työmarkkinoiden käytettävissä, jos kokoaikaista työtä tarjotaan. Sopimuskäytäntö on omaishoidon tuen osalta sellainen, että sopimus tehdään vain yhden henkilön kanssa. Työttömällä omaishoitajalla voi olla esim. puoliso, isovanhemmat, appivanhemmat, jotka voivat auttaa niin, että omaishoitaja voi olla työmarkkinoiden käytettävissä ja ottaa työtä vastaan, vaikka kunnalliset omaishoidon tuen hoitopalkkioon oikeuttavat kriteerit osoittaisivatkin muuta. Ja vaikka apuja omaishoitajalla ei olisikaan, niin hoitotyö voi olla myös muutoin todellisuudessa vähemmän sitovaa kuin mitä tekstiosuudet hoitopalkkioluokissa antavat ymmärtää.



Omaishoidon sitovuuden arviointia tulee kehittää

- Edellisiin viitaten, Uudenmaan TE-keskukselle jatkossa keskitettyjen omaishoidon tuen ja työttömyysturvan arviointien tulee pohjautua jatkossa pääosin asiakkaan omaan arvioon hänen työmarkkinatilanteestaan ja kunnan antamaan lausuntoon takeista järjestää hoidettavan hoito omaishoitajan työllistymisen mahdollistumiseksi.
- Nykykäytäntöä tulee muuttaa myös siltä osin, että hoito- ja palvelusuunnitelmaa ei enää vaadita hoitoisuuden osoittamisessa, koska pyyntö rikkoo henkilön yksityisyyden suojaa. Tulee kehittää käyttöön muu dokumentti, jolla osoittaa omaishoitajuus.



Omaishoito ja työmarkkinatuen odotusaika

- Jos henkilön työssäoloehto 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 miljoonia 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.



Työmarkkinatuen tarveharkinnan poisto

Työttömyysturvalaki 7:6§

”Omaishoidon tuki ei vähennä työttömyyspäivärahaa, mutta vähentää työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa tuloina ei oteta huomioon:

- 1) lapsilisää;
- 2) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista kotihoidon tukea;
- 3) asumistukea;
- 4) sotilasavustusta;
- 5) sotilasvammalain mukaista elinkorkoa ja täydennyskorkoa;
- 6) kansaneläkelain mukaista täydennysmäärää;
- 7) toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea;
- 8) vian, vamman tai haitan perusteella maksettavaa erityisten kustannusten korvausta;
- 9) liikkuvuusavustuksena maksettavaa työttömyysetuutta.”

Muutosesitys:

- 10) laki omaishoidon tuesta mukaista omaishoitajan tai sijaishoitajan hoitopalkkiota.



Perusteita työmarkkinatuen tarveharkinnan muuttamiseksi omaishoitotilanteissa

- Työmarkkinatuella olevat työttömät, varsinkin pitkäaikaistyöttömät, ovat vaarassa syrjäytyä. Monella heistä on lähipiirissään hoitoa ja huolenpitoa tarvitseva henkilö ja he voisivat soveltua ja ryhtyä omaishoitajaksi, jos tarveharkinta poistuisi. Samalla he kokisivat tekevänsä tärkeitä 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.



Työttömyysturvalaki 5:3§

Työssäoloehto tarkastellaan yleisesti viimeisen 28 työttömyyttä edeltävän kuukauden ajalta. Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla, jos syynä tähän on:

- 1) sairaus, laitoshoido tai kuntoutus;
- 2) asevelvollisuus tai siviilipalvelus;
- 3) päätoimiset opinnot;
- 4) lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito;
- 5) apurahakausi;
- 6) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.

Omaishoito kuuluu kohtaan kuusi, mutta omaishoito tulisi saada listaan omana mainintana, koska usein tulkitaan käytännössä ettei omaishoito olisi pätevä syy olla pois työmarkkinoilta.

Muutosesitys:

5) omaishoito

6) apurahakausi;

7) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.



Työssäoloehdon tarkasteluaika pidemmäksi

Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemän vuotta. TTL 5:3§

Muutosesitys:

Tarkastelujaksoa tulisi pidentää, jotta pitkään omaishoitajana toimineet eivät menettäisi oikeuttaan päivärahan saantiin.



Työssäoloehtoon oikeuttavasta työstä, 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 työssäoloehtoja, 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 työssäoloehtoon tehtäväksi työksi. 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 1134e) ja muiden nyt työssäoloehdon täyttymistä 3 koskevien ehtojen kohdalla tulisi huomioida omaishoitotyön kokonaisuus ja mahdollistaa ns. virallisena omaishoitona tehtävän työn hyväksyminen työssäoloehtoon hyväksyttäväksi työksi.
- Toimeentulotuessa omaishoidon tuki katsotaan tuloksi. Omaishoidon tuki tulisi säätää etuoikeutetuksi tuloksi kuten työttömyysturva tai eläke.



Omaishoitajan oikeudesta starttirahaan

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 8:3§

”Starttirahaa ei makseta, jos henkilöasiakas saa samalta ajalta:

- 1) palkkaa tai korvausta tekemästään yritystoimintaansa liittymättömästä työstä, jolloin palkkana pidetään myös vuosiloma-ajan palkkaa ja irtisanomisajan palkkaa sekä sellaista työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua taloudellista etuutta, jonka on katsottava turvaavan kohtuullisen toimeentulon; ”

Työstä saatavan palkan tai korvauksen suuruudella ei ole vaikutusta asiassa. Tämä epäkohta koskee sopimusomaishoitajien lisäksi myös sijaisomaishoitajia ja perhehoitajia.

Muutosesitys

- 1) palkkaa ~~tai korvausta~~ tekemästään yritystoimintaansa liittymättömästä työstä, jolloin palkkana pidetään myös vuosiloma-ajan palkkaa ja irtisanomisajan palkkaa sekä sellaista työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua taloudellista etuutta, jonka on katsottava turvaavan kohtuullisen toimeentulon;



Pätevä syy työstä kieltäytymiseen

TTL 2a 5§, Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä, jos:

- 1) osa-aikatyöstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus;
- 2) hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen;
- 3) työ on hänen uskonnollisen tai omantunnon vakaumuksensa vastaista;
- 4) työssä edellytetään työtehtäviä, jotka ovat ilmeisesti epäsiiveellisiä tai hyvän tavan vastaisia;
- 5) työhön liittyy ilmeinen väkivallan uhka; tai
- 6) työssä esiintyy työntekijän terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua.

Muutosesitys kohtaan 2

hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon tai muun läheisen hoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen;

Myös omaishoitajille on varattava riittävä aika järjestää hoidettavansa hoito. Kuntien palvelut eivät ole aina välittömästi käytettävissä.



Kuinka montaa henkilöä muutokset koskisivat?

- Sopimusomaishoitajia on 50 000, heistä työkäisiä vajaa 21 000. (Sotkanet tietokanta, 2020).
- Työkäisten sopimusomaishoitajien työmarkkinatilanteesta ei ole kattavaa tietoa. Kelan vuonna 2012 tehdyn kyselytutkimuksen (Rakas mutta raskas työ. Kelan omaishoitohanke, työpapereita 69. Helsinki, Kela) mukaan työttömyysturvan saaminen oli kuitenkin jonkin verran yleisempää omaishoitajien keskuudessa kuin vertailuväestössä.
- Arvioimme, että työttömiä omaishoitajia voisi olla 2000 - 4000.
- Lisäksi tulee huomioida, että osa työkäisistä 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.

