Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
10.5.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 14.5.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TEHTÄVIEN LAAJENTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 40/2024/VP)

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään hallituksen esitystä työttömyyskassalain muuttamisesta (HE 40/2024 vp) mahdollistaen työttömyyskassojen tehtävien laajentamisen. Esityksen mukaan työttömyyskassoille annettaisiin mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Esityksessä muutettavaksi on ehdotettu työttömyyskassalakia, joka ei kuulu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Työttömyyskassalakiin tehtävillä muutoksilla on kuitenkin yhteys työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin tehtäviin. Asiantuntijalausunnossa käsitellään näitä muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut toimialaansa kuuluvien tehtävien valmisteluun yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Yksityiset työvoimapalvelut

Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain (916/2012) 12 luvun 4 §:n ja 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 16 luvun 143§:n mukaisesti yksityisellä työvoimapalvelulla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassat voisivat tarjota työnvälitystä, tieto- ja neuvontapalveluita, ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja sekä valmennuspalveluita. Työttömyyskassojen tarjoamat työnvälityspalvelut ja muut työnhakuun liittyvät palvelut olisivat yksityisiä työvoimapalveluita.

Yksityisen työnvälityksen maksukielto

Kansainvälisessä sopimuksessa kuin kansallisessa laissa on yksityisiä työvoimapalveluita koskeva vaatimus työnvälityksen maksuttomuudesta. Yksi maksukiellon keskeisimmistä periaatteista on, ettei työpaikan saamisesta peritä työntekijältä maksua. Yksityistä työnvälitystä koskevan kansainvälinen ILO-sopimuksen 181, 7 artiklan mukaan yksityiset työnvälitystoimistot eivät saa periä, suoraan tai välillisesti, osin tai kokonaan, maksuja tai kuluja työntekijöiltä. Yleissopimuksessa 181 käsite ”työntekijät” luetaan myös ”työnhakijat”.

ILO-sopimuksen mukaiseen maksukieltoon perustuu myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (5§) sekä 1.1.2025 voimaan tulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (144§) oleva yksityisiä työvoimapalveluita koskeva maksukielto. Työnvälityksen maksukiellon rikkomisen seuraamuksista on säädetty rikoslaissa (39/1889). Yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavat eivät saa periä henkilöasiakkaalta maksua tarjoamistaan palveluista, jotka vastaavat julkisena työvoimapalveluna toteuttavia työnvälityspalveluja, avoimia työpaikkoja ja työnhakua koskevaa tiedon välittämistä ja neuvontaa tai työnhakijaksi rekisteröimistä.

Esityksen mukaisista työttömyyskassan tarjoamista palveluista työnvälityspalvelut, sekä tieto- ja neuvontapalvelut kuuluvat maksukiellon piiriin. Esityksen mukaan työttömyyskassojen tarjoamat palvelut rahoitettaisiin kassan omista varoista, eikä rahoitukseen käytettäisi julkista rahoitusta. Käytännössä työttömyyskassojen tarjoamat palvelut rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Edellä mainitut seikat huomioiden työttömyyskassojen tarjoamat työnvälityspalvelut, sekä tieto- ja neuvontapalvelut ovat maksukiellon piirissä olevia palveluita. Tämä on huomioitu esityksen valmistelussa.

Esityksen mukaisten työttömyyskassan tarjoamien maksukiellon piirissä olevien palveluiden osalta olisi ongelmallista, mikäli jäsenvaroista rahoitetut palvelut olisivat pelkästään työttömyyskassan jäsenten saatavilla. Näin ollen esityksessä on täsmennetty sitä, että työttömyyskassan tarjoamat maksukiellon piirissä olevat palvelut tulisi olla muidenkin kuin työttömyyskassan jäsenten saatavilla. Toisin sanoen maksukiellon piirissä olevat palvelut tulisivat olla saatavilla myös ilman jäsenmaksua. Esityksessä on tuotu esille, että työttömyyskassan julkaisemat avoimet työpaikat eivät saisi olla pelkästään työttömyyskassan jäsenten nähtävillä, vaan ne tulisi julkaista esimerkiksi kassan avoimilla verkkosivuilla. Vaihtoehtoisesti avointen työpaikkojen saatavuus kaikille voitaisiin varmistaa siten, että työttömyyskassa julkaisisi avoimilla verkkosivuillaan linkit, jotka ohjaisivat työpaikkoja välittävän tahon verkkosivuille. Työttömyyskassa voisi tarjota avoimia työpaikkoja jäsenilleen kohdennetusti, jos tarjottavat työpaikat olisivat avoimesti muidenkin kuin kassan jäsenten saatavilla esimerkiksi kaikille avoimilla verkkosivuilla.

Maksupiiriin kuulumattomia palveluita voitaisiin tarjota pelkästään työttömyyskassan jäsenille. Esityksen mukaisista työttömyyskassan tarjoamista palveluista maksukiellon piiriin eivät kuulu asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus, sekä valmennuspalvelut.

Yksityisen työnvälityksen tiedonantovelvollisuus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 4 §:n sekä 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 16 luvun 143 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Valtioneuvoston asetuksella (1073/2012, 36§) annetaan tarkempia säännöksiä annettavista tiedoista sekä säädetään tietojen käsittelystä ja muusta yhteistyöstä.

Yksityisten työnvälitystoimistojen on toimivaltaisen viranomaisen määräämin väliajoin toimitettava viranomaiselle sen pyytämät tiedot, joita tarvitaan, jotta toimivaltainen viranomainen kansallisten ehtojen ja käytäntöjen edellyttämällä tavalla olisi selvillä yksityisten työnvälitystoimistojen rakenteesta ja toiminnoista. Lisäksi tietoja tarvitaan tilastollisiin tarkoituksiin.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan yksityisten työvoimapalveluiden tarjoajan on pyynnöstä annettava työ- ja elinkeinoministeriölle tiedot:

1) työhön välitettyjen henkilöiden määrästä ammattiryhmittäin;
2) vuokrattujen henkilöiden määrästä ja vuokratyösuhteiden keskimääräisestä kestosta;
3) työnvälityspalveluja käyttäneiden ja työvoimaa vuokranneiden asiakkaiden määrästä;
4) muista tarjoamistaan työnhakuun liittyvistä palveluista.
Tiedot on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen tarkemmin määräämällä tavalla. Tietoja voidaan kerätä esimerkiksi kyselyjä tai erinäisiä rekisteritietoja hyödyntäen.

Esityksen mukaisena yksityisinä työvoimapalveluiden tarjoajina, työttömyyskassoja koskisi yksityisen työnvälityksen tiedonantovelvollisuus. Tietoja voitaisiin luovuttaa työ- ja elinkeinoministeriölle siltä osin, kun ne koskisivat työttömyyskassojen tarjoamia yksityisiä työvoimapalveluita. Esitys ei mahdollista työttömyyskassoille vuokratyötoimintaa. Esityksen mukaan työttömyyskassat hyödyntäisivät työnvälityksessä kaikille avoimia työnvälitysalustoja, joten työttömyyskassoilla ei myöskään olisi tiedossaan työhön välitettyjen henkilömäärää ammattiryhmittäin. Työttömyyskassat kuitenkin olisivat velvollisia luovuttamaan työ- ja elinkeinoministeriölle tietoja siltä osin, kuin sen on heidän toteuttamiensa palveluiden puitteissa mahdollista.

Työttömyyskassojen tehtävien laajentaminen suhteessa julkisiin työvoimapalveluihin

Esityksen valmistelussa on tunnistettu riski julkisten työvoimapalveluiden ja työttömyyskassan tarjoamien yksityisten työvoimapalveluiden päällekkäisyyden osalta. Esityksessä esitetyt muutokset kuitenkin kohdistuvat työttömyyskassalakiin, eivätkä ne aiheuta muutoksia työvoimapalveluita koskevaan lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tai 1.1.2025 voimaan tulevaan lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Työttömyyskassan tarjoamat palvelut olisivat julkisia työvoimapalveluita täydentäviä, eivätkä ne näin ollen vaikuttaisi velvollisuuksiin järjestää julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Ne eivät myöskään korvaisi työnhakijalle tarjolla olevia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka ovat kaikkien työnhakijoiden saatavilla.

Esityksen mukaan työttömyyskassojen tarjoamiin palveluihin osallistuminen olisi työnhakijalle vapaaehtoista, eikä osallistuminen tai osallistumatta jättäminen vaikuttaisi työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lähtökohtaisesti työnhakijan osallistuminen julkisiin työvoimapalveluihin olisi ensisijaista verrattuna osallistumiseen työttömyyskassojen tarjoamiin palveluihin.

Työ- ja elinkeinotoimiston, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tai 1.1.2025 alkaen toimintansa aloittavan työvoimaviranomaisen ei tulisi sisällyttää työttömyyskassan palveluita työnhakijan kanssa laadittavaan työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan, sillä työttömyyskassojen tarjoamat palvelut eivät korvaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Mikäli kuitenkin koettaisiin tarpeelliseksi hahmottaa palvelukokonaisuuksia, työttömyyskassan palveluista voitaisiin mainita työnhakijan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, suunnitelman taustoittavassa osiossa.

Työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman taustoittavaan osioon kirjattavien toimien toteutumista ei seurata, eivätkä ne ole työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavia. Työnhakijaa koskevien tietojen kirjaaminen taustoittavaan osioon on jo nykyisellään mahdollista, eikä sen mahdollistaminen vaadi muutoksia lainsäädäntöön tai tietojärjestelmään. Taustoittavaan osioon kirjattu osallistuminen voisi antaa julkisten työvoimapalveluiden tehtävää hoitavalle taholle tiedon minkälaiseen palveluun työttömyyskassan jäsenellä olisi mahdollisuus osallistua ja näin vältettäisiin samankaltaisten palveluiden tarjoamista samanaikaisesti. Julkisilla työvoimapalveluilla kuitenkin edelleen säilyisi vastuu ja velvollisuus tarjota työnhakijalle työvoimapalveluita, työttömyyskassan jäsenyydestä riippumatta.

Esityksen mukaan työttömyyskassa voisi itse päättää kassan kokouksella, ryhtyisikö se järjestämään jäsenten työllisyyttä tukevia palveluita ja missä laajuudessa se näitä palveluita toteuttaisi. Toistaiseksi on hankala arvioida, kuinka moni työttömyyskassoista aikoo tarjota työvoimapalveluita ja missä laajuudessa. Näin ollen myös työttömyyskassojen tehtävien laajentamisen mahdollisia vaikutuksia julkisiin työvoimapalveluihin on hankala arvioida.

Laati: erityisasiantuntija Eveliina Vainikka