Olli Mäenpää
23.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 40/2024 vp)

Työttömyyskassa on työttömyyskassalain 1 §:n 1 momentin mukaan keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä tai yrittäjiä. Työttömyyskassalain 1 §:n 3 momentin mukaan työttömyyskassa saa harjoittaa vain kyseisessä laissa tarkoitettua toimintaa.

Esityksen tarkoituksena on lisätä työttömyyskassalakiin säännös, jonka mukaan työttömyyskassa voisi kassan kokouksen niin päättäessä tarjota jäsenilleen myös työllisyyttä tukevia palveluja. Tällaisten palvelujen järjestäminen rahoitettaisiin työttömyyskassan varoista. Työllisyyden tukemisesta aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa huomioon työttömyyskassan tasoitusrahastossa.

Työttömyyskassalle ehdotettu uusi tehtävä olisi kassalle vapaaehtoinen. Tehtävän sisältönä olisi tarjota työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita.

Työllisyyden edistäminen

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen lähinnä perustuslain 18 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa osaltaan toteuttavan tätä julkiseen valtaan kohdistuvaa perustuslaillista toimeksiantoa, vaikka sen merkitys olisi arvioitavissa vähäiseksi. Esityksen perustelujen mukaan kassojen palveluiden työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan todennäköisesti nolla tai vähäisesti positiivinen, mutta palvelutehtävä olisi kuitenkin uusi väline työllisyyden edistämisen kokonaisuudessa (s. 38).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut säännöksen soveltamisalaa, ja tätä lausuntokäytäntöä selostetaan myös esityksen perusteluissa.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen kannalta relevantilla tavalla Työkanava Oy:tä koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 6/2022 vp, kappale 11) katsonut, että yhtiöllä olisi eräitä työllistämiseen liittyviä tehtäviä, joita ei tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia olivat ainakin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelutoiminta ja tuotannollinen toiminta sekä työllistämiseen mahdollisesti liittyvät suorittavat toimet. Myös työttömyyskassojen uusi tehtävä rinnastuisi sisällöltään ensisijaisesti tällaisiin tehtäviin.

Toisaalta perustuslakivaliokunta piti kyseisessä lausunnossa julkisena hallintotehtävänä yhtiölle ehdotettua itsenäistä päätösvaltaa siltä osin, kuin yhtiön tehtävänä oli valita todennäköisesti melko laajasta ryhmästä yksittäisiin työtehtäviin työllistettävät työnhakijat, jotka ovat rajoitetusti työkykyisiä. Yhtiön päätöksillä oli siten käytännössä yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia, ja sen tehtävät myös lähenivät tietyiltä osin työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (PeVL 46/2002 vp, s. 9-10). Uusi palvelutehtävä ei sen sijaan määrittelisi työttömyyskassoille tällaisiin tehtäviin rinnastettavaa lain soveltamis- ja toimeenpanotehtävää eikä kassoille määritellä tällaisiin tehtäviin sisältyvää päätösvaltaa, joka kohdistuisi yksilön oikeuksiin ja etuihin. Ehdotettu palvelutehtävä ei korvaisi julkisia työvoimapalveluita.

Ehdotettua uutta tehtävää koskeva sääntely ei myöskään perustaisi työttömyyskassoille toimivaltaa velvoitteiden tai seuraamusten määrittelyyn, eikä tehtävän toteuttamiseen liity valvonnallisia piirteitä. Ehdotettua uutta vapaaehtoista tehtävää ei sen sisältö, luonne ja toteuttamistapa huomioon ottaen ole perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettua sääntelyä ei siten ole tarpeen arvioida tältä kannalta.