Perustuslakivaliokunnalle

Perutuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 40/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Työttömyyskassoista annetun lain (603/1984) 1.1 §:n mukaan ”työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (*palkansaajakassa*) tai yrittäjiä (*yrittäjäkassa*)”. Kassan ”tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen”. Lain 1.3 §:n mukaan ”työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa”. Työttömyyskassa ”ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi”.

Työttömyyskassoille on kuitenkin voitu lain 1.3 §:n estämättä antaa muualla lainsäädännössä sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanotehtäviä. Niinpä kassat toimeenpanevat vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) tarkoitettua vuorottelukorvausta sekä työttömyysturvalaissa tarkoitettua liikkuvuusavustusta ja muutosturvarahaa. Sekä työttömyyskassalaissa että muualla lainsäädännössä työttömyyskassoille annetut tehtävät toteuttavat perustuslain 19 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta.

Hallituksen esityksessä työttömyyskassoja luonnehditaan yksityisoikeudellisiksi yhteisöiksi, jotka hoitavat julkista lakisääteistä tehtävää. Työttömyyskassojen sääntelyssä on kuitenkin vahvoja julkisoikeudellisia piirteitä, eivätkä kassat toimi

missään yleisessä yksityisoikeudellisessa organisaatiomuodossa, kuten yhdistyksenä, yhtiönä tai säätiönä. Kun kassat eivät kuitenkaan kuuluu julkisen hallinnon viranomaisorganisaatioon, ne on luokiteltava niin sanotun välillisen julkishallinnon toimielimiksi.

Työttömyyskassojen toiminta rahoitetaan jäsenmaksuilla sekä valtion ja työttömyysvakuutusrahaston rahoitusosuuksilla. Keskeisenä taustatekijänä kassojen toimintaa rajoittavalle työttömyyskassalain 1.3 §:n säännökselle on taata rahoituksen suuntaaminen perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamaan perustoimeentulon turvaan kuuluvan työttömyysturvan toimeenpanoon.

Hallitus ehdottaa työttömyyskassalakiin lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan työttömyyskassa voisi ”kassan kokouksen niin päättäessä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita” (uusi 1.2 §). Kuten hallituksen esityksessä todetaan, työttömyyskassoille mahdollistettavat palvelut olisivat luonteeltaan yksityisiä työvoimapalveluita, joihin osallistuminen olisi vapaaehtoista. Kyse ei olisi lakisääteisistä julkisista työvoimapalveluista, joista on säädetty laissa julkisesta (916/2012 vp) työvoima- ja yrityspalvelusta sekä laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023). Työvoima- ja elinkeinotoimistojen järjestämät julkiset työvoimapalvelut siirtyvät 1.1.2025 alkaen kuntien järjestämisvastuuseen.

Julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen voi olla työttömän työnhakijan velvollisuutena, ja velvollisuuden laiminlyönnin sanktiona voi olla työttömyysturvaetuuden menetys. Yksityisten työvoimapalveluiden käyttäminen on vapaaehtoista, eikä niihin liity työttömyysturvaetuutta koskevia sanktioita. Yksityiset työvoimapalvelut kuuluvat perustuslain 18 §:n turvatun elinkeinovapauden piiriin. Yksityisistä työvoimapalveluista on kuitenkin annettu säännöksiä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä. Säännösten taustana on ILO:n yleissopimus n:o 181 yksityisistä työnvälitystoimistoista ja EU:n vuokratyödirektiivi.

Yksityisillä työvoimapalveluilla tarkoitetaan viittaamissani säännöksissä ”työvoimaviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia

työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta”. Yksityisiä työvoimapalveluja tarjottaessa on noudatettava tasapuolisuutta, eikä alaikäistä työntekijää saa tarjota työhön, johon alaikäisen ottaminen on nuorista työntekijöistä annetun lain mukaan kiellettyä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Yksityisiä työnvälityspalveluita koskee maksukielto (L julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 12:4-5; laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 143-144 §).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä on saatettu pitää paitsi hallinnollista päätöksentekoa myös palvelutehtäviä. Niinpä sote-uudistusta koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. erit. PeVL 26/2017 vp) yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja on tarkasteltu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä silloin kun ne ovat toteuttaneet julkiselle vallalle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta. Siitä ei nyt ole kyse.

Kun työttömyyskassoille mahdollistettavat yksityiset työvoimapalvelut ovat kassan jäsenille vapaaehtoisia ja kun niihin ei liity työttömyysturvaetuuden menettämistä koskevia sanktioita, katson, että nämä palvelut rinnastuvat yksityisten subjektien nykyisin tarjoamiin palveluihin, joista on säädetty edellä selostamissani julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annettujen lakien säännöksissä. Nämä säännökset eivät muuta yksityistä työvoimapalvelua julkiseksi hallintotehtäväksi. Myöskään työttömyyskassan asemalla välillisen julkishallinnon yksikkönä ei ole vaikutusta kassan tarjoamien työvoimapalvelujen oikeudelliseen luonteeseen. Välillisen julkishallinnon, kuten varsinaisenkin julkishallinnon, yksiköllä voi olla myös yksityiseksi (yksityisoikeudelliseksi) luokiteltavaa toimintaa.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 6/2022 vp, että hallituksen perustettavaksi ehdottaman Työkanava Oy:n tehtävissä oli perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Työkanava Oy:n oli määrä edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille. Perustuslakivaliokunnan mukaan tehtävät liittyivät julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin, ja ne lähenivät eräiltä osin työvoima- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä.

Työkanava Oy:lle ehdotettiin myös itsenäistä päätöksentekovaltaa työllistettävien henkilöiden valinnassa työ- ja elinkeinotoimiston osoittamista työnhakijoista. Valiokunta katsoi, että yhtiön päätöksillä oli ”käytännössä yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia”.

Työttömyyskassojen työvoimapalveluilla ei olisi samankaltaista yhteyttä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työllisyyden edistämistä tarkoittaviin viranomaistehtäviin, eikä niiden päätöksillä olisi samankaltaisia ”yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia”. Työkanava Oy:n oikeudellis-organisatorinen asema valtion omistamana ja hallinnoimana osakeyhtiönä – ”erityistehtäväyhtiönä – poikkeaa myös olennaisesti työttömyyskassoista. Kuten yllä olen todennut, työttömyyskassoille mahdollistettavat työvoimapalvelut rinnastuvat yksityisten subjektien nykyisin hoitamiin yksityisiin työvoimapalveluihin, jotka kuuluvat perustuslain 18.1:n suojaamaan elinkeinovapauteen ja joihin sovelletaan julkisia työvoimapalveluja sääänteleviin lakeihin sijoitettuja, edellä selostamiani säännöksiä.

Hallituksen ehdottaman 19 a §:n mukaan työvoimapalveluiden järjestäminen rahoitetaan työttömyyskassan omista varoista, toisin sanoen jäsenmaksuilla ja tasoitusrahaston varoilla. Palveluiden järjestämiseen ei siten voitaisi käyttää valtion tai työttömyysvakuutusrahaston rahoitusosuutta. Hallitus ehdottaa myös tasoitusrahastoa koskevaa 20 §:ää muutettavaksi siten, että sen suuruudessa otettaisiin huomioon myös jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvat kustannukset. Näillä säännöksillä pyritään osaltaan estämään, että kassan itselleen ottamat työvoimapalvelutehtävät eivät vaaranna perustoimentulon turvaa toteuttavien työttömyysetuuksien toimeenpanoa. Kun kassa on jäsenten keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, joka päättää itse kokouksessaan työvoimapalvelujen järjestämisestä, ja kun nämä palvelut osaltaan liittyvät perustuslain 18.2 §:n työllisyyden edistämistavoitteeseen, en pidä hallituksen esitystä ongelmallisena myöskään perustoimeentulon turvasta säätävän perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Sysmässä 22.5.2024

Kaarlo Tuori