Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 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 §:ssä 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 §).

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 elinkeinovapauden nojalla 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.

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.

Perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa olen katsonut, että 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, hallituksen esitys ei ole ongelmallinen perustoimeentulon turvasta säätävän perustuslain 19 §:n 2 momentin

kannalta. Mietintövaliokunnan tehtävänä on pohtia, onko syytä sallia työttömyyskassojen käyttävän edes jäsentensä päätöksellä jäsenmaksuina kerättyjä varoja muihin tehtäviin kuin työttömyysturvaetuuksien toimeenpanoon. Työvoimapalvelujen tarvetta tyydyttävät nykyisin jo lakisääteiset ja julkisen vallan järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat palvelut sekä yksityisten subjektien elinkeinovapauden nojalla tarjoamat yksityiset työvoimapalvelut. Tarvitaanko lisäksi välillisen julkishallinnon yksikköinä toimien työttömyyskassojen tarjoamia yksityisiä palveluja, jotka kuluttaisivat kassojen jäsenmaksuina keräämiä varoja?

Sysmässä 22.5.2024

Kaarlo Tuori