Erityisasiantuntija Joni Rehunen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS HE 40/2024 VP, SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN VASTINE

Pyydettynä vastineena valiokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin, perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 19/2024 vp) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon (StVL 5/2024 vp). Vastine on valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa siltä osin, kuin vastine käsittelee työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan liittyviä työttömyysturvan työvoimapoliittisiin edellytyksiin ja julkisten työvoimapalvelujen tarjontaan liittyviä seikkoja.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2024 vp ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 5/2024 vp

Hallituksen esityksessä katsottiin, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoi, että perustuslakivaliokunnan olisi suotavaa antaa asiasta lausunto, koska ehdotetun tehtävän kohdalla olisi syytä arvioida tehtävän luonne suhteessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa uudessa vapaaehtoisessa tehtävässä ei sen sisältö, luonne ja toteuttamistapa huomioon ottaen ole kysymys julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslakivaliokunnalla ei ole muutoinkaan huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn ja katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää myönteisenä, että työttömyyskassoille tarjotaan mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä edistäviä palveluja ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että työttömyyskassojen ensisijaisena tehtävänä tulee jatkossakin olla työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan järjestäminen jäsenilleen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, ettei kassan tarjoamilla palveluilla miltään osin korvata julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Työttömillä tulee olla myös jatkossa oikeus saada julkisesti rahoitettua, oikea-aikaista, vaikuttavaa ja henkilökohtaisesti kohdennettua työvoimapalvelua tarpeen mukaisesti. Valiokunta korostaa, että neuvonnasta tulee huolehtia niin työttömyyskassoissa kuin TE-palveluissa siten, että ero työttömyyskassojen vapaaehtoisten palvelujen ja lakisääteisten julkisten velvoittavien työvoimapalvelujen välillä on ymmärrettävä ja selkeä. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tältä osin valiokunnan näkemyksiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi, tulisiko mahdollisten tulkintaepäselvyyksien estämiseksi säätää lain tasolla, että työttömyyskassalain palvelut eivät kuulu työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n soveltamisen piiriin ja että ne eivät ole velvoittavia. Työttömyysturvalain seuraamussäännökset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole katsonut tarpeelliseksi säätää asiasta erikseen laissa. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen säännös olisi lakiteknisesti tarpeeton ja toiseksi säännös saattaisi aiheuttaa epäselvyyksiä palvelun velvoittavuudesta työnhakijalle, joka osallistuu jonkin muun tahon kuin työ- ja elinkeinohallinnon tai työttömyyskassan järjestämään palveluun. Työ- ja elinkeinoministeriö perustelee näkemystään tarkemmin jäljempänä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että muutoksen vaikutuksia työttömyyskassan jäsenten työllistymiseen sekä työttömyyskassojen kuluihin ja toimintaan seurataan. Työttömyyskassoja koskisi jatkossa samat tiedonantovelvollisuudet työ- ja elinkeinoministeriölle, jotka koskevat muitakin yksityisiä työvoimapalveluja järjestäviä tahoja. Tältä osin viitataan hallituksen esitykseen, jossa asiaa on kuvattu tarkemmin.

Asiantuntijalausunnot

Lausunnoissa pidettiin laajasti tärkeänä, että työttömyyskassojen tarjoamat palvelut eivät miltään osin korvaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Tärkeänä pidettiin myös, että palveluiden tarjoaminen ja käyttäminen perustuisi vapaaehtoisuuteen, eikä palveluihin liittyisi seuraamuksia. Tältä osin lausunnot vastaavat hallituksen esitystä.

Kassan varojen käyttäminen

Akavan näkemyksen mukaan työttömyysetuuksien maksamiseksi kerättyjä varoja ei saisi käyttää palveluiden rahoittamiseen. Kassoihin ennen uudistuksen voimaantuloa kerättyjen varojen käyttöä palveluiden hankintaan ei tulisi sallia, koska nämä varat on tarkoitettu käytettäväksi pelkästään etuuksien maksamiseen ja siihen liittyvään hallintoon.

Kassan varojen käyttöön liittyen todetaan seuraavaa. Työttömyyskassan varojen käyttäminen perustuu lakiin. Työttömyyskassalain (603/1984) 23 §:ää ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että työttömyyskassan varoja saisi käyttää työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamisen lisäksi myös ehdotettuun uuteen palvelutoimintaan. Kassan varojen käyttäminen työllistymistä tukeviin palveluihin on loppujen lopulta kassan jäsenistön päätettävissä. Kassan kokous päättää siitä, alkaako työttömyyskassa järjestää ylipäätään työllisyyttä tukevia palveluita jäsenilleen. Kassan kokouksen valitsema hallitus päättää talousarvioesitystä ja jäsenmaksuesitystä laatiessaan siitä, minkä verran kassan varoja tähän toimintaa kohdistettaisiin. Palveluiden järjestämiseen kohdistettavien varojen määrittelyn katsotaan näin ollen olevan työttömyyskassan jäsenistön päätettävissä vastaavalla tavalla kuin jäsenistö tai sen valitsemat edustajat päättävät kulloinkin ansiopäivärahan ja muiden etuuksien järjestämistä varten tarvittavien muun hallinnon rahoituksen kohtuullisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole katsonut tarpeelliseksi rajoittaa varojen käyttöä Akavan ehdottamalla tavalla.

Kassan palvelun ja julkisen työvoimapalvelun suhde

Useammassa lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että neuvonta tulee uudistuksessa hoitaa siten, että työnhakijat ymmärtävät eron työttömyyskassan vapaaehtoisten palvelujen ja velvoittavien julkisten työvoimapalvelujen välillä. STTK toteaa, että tätä neuvontatyötä ei pidä jättää ainoastaan työttömyyskassojen tehtäväksi, vaan myös TE-palveluilla pitää varata tähän riittävät resurssit. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy näkemykseen siitä, että tiedottaminen ja neuvonta yksilön velvoitteista on tärkeää ja myös työvoimaviranomaisella on rooli palveluiden velvoittavuuteen liittyvässä neuvonnassa. Tämä on osa työvoimaviranomaisen tehtäviä nykyisinkin, eikä tähän ole esitetty erityisesti kassojen tehtävien laajenemiseen liittyen lisäresursseja.

Uudenmaan TE-toimisto sekä Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat toivat esille lausunnoissaan mahdollisten julkisten työvoimapalveluiden ja työttömyyskassan tarjoamien palveluiden mahdollisen päällekkäisyyden ja yhteensovittamisen tarpeen. Lausuntojen mukaan työvoimaviranomaisella tulisi olla enemmän tukea lain soveltamisesta, sekä tietoa työttömyyskassojen tarjoamien palveluiden sisällöstä, jotta palveluita voidaan sovittaa yhteen.

Hallituksen esityksessä on todettu, että työttömyyskassojen tarjoamien palveluiden ei ole tarkoitus korvata julkisia työvoimapalveluita. Julkiset työvoimapalvelut ovat ensisijaisia työttömyyskassojen tarjoamiin palveluihin nähden. Osallistuminen työttömyyskassan palveluun ei saa olla esteenä julkisten työvoimapalvelun tarjoamiselle. Julkisten työvoimapalveluiden osalta työvoimaviranomainen voi käyttää harkintavaltaa palvelun tarkoituksenmukaisuudesta esimerkiksi tilanteessa, jossa työnhakija on työttömyyskassan tarjoamassa palvelussa ja samanaikaisesti hänellä olisi mahdollisuus osallistua sisällöltään vastaavaan julkiseen työvoimapalveluun. Kyse on samanlaisesta

tapauskohtaisesta punninnasta, missä arvioidaan mikä yksittäistapauksessa edistää parhaiten työnhakijan työllistymistä, jota työvoimaviranomaisen tulisi nykyisinkin tehdä.

Työttömyyskassan järjestämien palveluiden velvoittavuus

Hallituksen esityksessä on tarkoitettu, että työttömyyskassan järjestämään palveluun osallistuminen olisi työnhakijalle vapaaehtoista, toisin sanoen palveluun osallistuminen, palvelusta kieltäytyminen tai palvelun keskeyttäminen eivät vaikuttaisi työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Uudenmaan ELY-keskus katsoi sekä hallituksen esitystä valmisteltaessa, että eduskunnalle antamassaan lausunnossa, että työttömyyskassan järjestämien palveluiden vapaaehtoisuudesta tulisi selkeyden vuoksi säätää työttömyysturvalaissa. Hallituksen esitysluonnosta ei tältä osin muutettu eikä työ- ja elinkeinoministeriö edelleenkään pidä ELY-keskuksen esittämää muutosta tarpeellisena. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen säännös olisi lakiteknisesti tarpeeton ja toiseksi säännös saattaisi aiheuttaa epäselvyyksiä palvelun velvoittavuudesta työnhakijalle, joka osallistuu jonkin muun tahon kuin työ- ja elinkeinohallinnon tai työttömyyskassan järjestämään palveluun.

Palvelun vapaaehtoisuus on tarkoitus toteuttaa siten, ettei palvelua sisällytetä työnhakijan kanssa laadittavan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman työnhakijaa velvoittavaan osaan. Tällöin työttömyysturvaseuraamuksia koskeva työttömyysturvalain säännös ei tule sovellettavaksi. Jos jonkun työnhakijan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa olisi virheellisesti sovittu työnhakijaa velvoittavasti osallistumisesta työttömyyskassan järjestämään palveluun, hallituksen esityksessä on mainittu, että työttömyysturvalakia tulisi tällöin tulkita työnhakijoiden yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei työttömyysturvaseuraamusta asetettaisi, koska kassojen järjestämiä palveluja ei ole tarkoitettu velvoittaviksi eikä seuraamuksia vastaavassa tilanteessa asetettaisi muillekaan työnhakijoille. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää selvänä, että jos suunnitelmaa laadittaessa tapahtunut virhe huomattaisiin ennen kuin mihinkään työttömyysturva-asian selvittämiseen olisi edes ryhdytty, virhe korjattaisiin suunnitelmaa muuttamalla.

Uudenmaan TE-toimisto viittaa siihen, että hallituksen esityksen mukaan työttömyyskassan järjestämään palveluun osallistumisesta voitaisiin kokonaiskuvan saamiseksi mainita työllistymissuunnitelman taustoittavassa osassa. Hallituksen esityksessä on pyritty käyttämään yleiskielen ilmausta ja välttämään TE-hallinnon käyttämiä teknisiä ilmaisuja. Työllistymissuunnitelman osat ovat TE-toimiston mainitsemat kartoitusosa ja toimintasuunnitelma. Toimintasuunnitelmaosaan kirjataan työnhakijaa velvoittavat toimet määräaikoineen. Hallituksen esityksessä taustoittavalla osalla on tarkoitettu suunnitelman kartoitusosaa.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT viittaa lausunnossaan hankaluuksiin arvioida palveluiden velvoittavuutta, jos työnhakija esimerkiksi keskeyttää työttömyyskassan järjestämän palvelun ja tämä vaikuttaa siihen, ettei työnhakijaa velvoittavan työvoimaviranomaisen järjestämän palvelunkaan jatkaminen ole mahdollista. Johtuen palveluita järjestävien tahojen erillisyydestä ja siitä, ettei työttömyyskassan palveluilla ole tarkoitus korvata julkisia työvoimapalveluja, työ- ja elinkeinoministeriö pitää KT:n mainitsemia tilanteita hyvin epätodennäköisinä. Jos tällainen tilanne kuitenkin toteutuisi, työnhakijan työttömyysturvaoikeus tulisi ministeriön näkemyksen mukaan ratkaista ottamalla huomioon kassan järjestämän palvelun vapaaehtoisuus.

Tiedottaminen ja soveltamisohjeet

Uudenmaan TE-toimisto nosti lausunnossaan esille kuinka useat yhtäaikaiset muutokset voivat johtaa väärinymmärryksiin, mikäli muutoksista tiedottaminen on puutteellista. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n lausunnossa esitettiin soveltamisohjeen laatimista työvoimaviranomaiselle ennen hallituksen esityksen voimaantuloa selkeyttämään lain tulkintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen siirretään vuoden 2025 alusta lukien kuntien vastuulle. Vaativampien työttömyysturva-asioiden ratkaiseminen säilyy valtion viranomaisen tehtävänä. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen työ- ja elinkeinoministeriö ei enää tule antamaan nykyisen kaltaisia soveltamisohjeita julkisten työvoimapalveluiden toimeenpanosta, mutta TE-hallinnon KEHA-keskus tuottaa muuta tukimateriaalia. Työttömyysturva-asioita koskeva työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistus säilyy jatkossakin, mutta nykyistä suppeampana. Työttömyyskassat ja työvoimaviranomaiset tiedottavat ja neuvovat työnhakijoita muutoksessa. Työttömyyskassojen tehtävien muutoksen konkretisoiduttua, voidaan arvioida mahdollinen tarve muulle tiedottamiselle.

Vaikutusarviot

Esityksen vaikutusarvioista lausuttiin vain harvoissa lausunnoissa. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön lausunnossa katsottiin, että kassojen palvelujen vaikuttavuus olisi hallituksen esityksessä arvioitua suuremmat. KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat katsoi, että hallituksen esityksessä on puutteellisesti kuvattu, miten uudistus vaikuttaisi julkista työvoimapalvelua tarjoavien toimintaan. Vaikutusarvioiden osalta todetaan, että ne on tehty parasta käytettävissä olevaa tietoa hyödyntäen. Myös lainsäädännön arviointineuvosto on katsonut, että hallituksen esitys täytti kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Esityksessä on arvioitu, ettei muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia työvoimaviranomaiseen, koska työttömyyskassan järjestämät palvelut olisivat julkisia palveluita täydentäviä. Työnhakijat voivat nykyisinkin osallistua muun kuin työvoimaviranomaisen järjestämiin työvoimapalveluihin, joilla ei ole vastaavia oikeusvaikutuksia kuin työvoimaviranomaisen järjestämillä palveluilla. Esitys ei toisi työvoimaviranomaiselle uusia tehtäviä. Esityksessä on huomioitu kuitenkin muun muassa lisääntyvät neuvontatilanteet.

Akava kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä puuttuvat esimerkkilaskelmat, joiden perusteella pystyisi hahmottamaan sitä suuruusluokkaa, mitä esitettyjen palveluiden mahdollistaminen työttömyyskassojen taloudessa tai jäsenmaksun suuruudessa tarkoittaisi. Toive esimerkkilaskelmista esitettiin jo hallituksen esityksen lausuntokierroksella annetussa lausunnossa. Kuten esityksen lausuntopalautteen käsittely koskevassa luvussa 6.1.7 on todettu, vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta erityisesti siksi, että ehdotettu lainsäädäntö on luonteeltaan mahdollistavaa. Palveluiden tarjoaminen olisi kassoille vapaaehtoista, mistä syystä on vaikea ennakoida, millaisia palveluja kassat ryhtyvät tarjoamaan ja missä laajuudessa. Pyydettyjen arvioiden tekeminen edellyttäisi sellaisten oletusten tekemistä muun muassa palvelutarjonnasta ja palveluiden kustannuksista, joita ei voitaisi perustaa mihinkään luotettavaan tietoon. Tästä syystä tällaisten esimerkkilaskelmien informaatioarvoa ei pidetty suurena, eikä sellaisia esitykseen sisällytetty. Hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu, ettei jäsenmaksujen merkittävä nouseminen palveluiden takia ole todennäköistä, koska kalliiden toimenpiteiden järjestäminen ei olisi arvion mukaan kassoille taloudellisesti houkuttelevaa.

Muuta

Akava pitää tärkeänä, että laki mahdollistaa kassan jäsentä koskevien työllistymisen kannalta tarpeellisten tietojen vaihdon kassan ja ammattiliittojen välillä sekä kassoille palveluiden hankinnan liitoilta niille kassan jäsenille, jotka ovat myös liiton jäseniä.

Henkilötietojen käsittely ja –luovuttamista koskevista seikoista todetaan seuraavaa. Esityksessä ehdotetusti henkilötietoja voitaisiin käsitellä ja hyödyntää palveluja tarjottaessa jäsenen antaman suostumuksen mukaisesti. Tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi siten yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta eli se, että rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Tähän käsittelyperusteeseen ei yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan liity kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, vaan suostumukselle asetettavista vaatimuksista säädetään asetuksessa ja ne soveltuvat kansallisesti sellaisenaan. Koska yleinen tietosuoja-asetus on näiltä osin kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta,

rekisterinpitäjänä toimivalla työttömyyskassalla olisi velvollisuus suunnitella suostumuksen pyytämiseen ja käyttämiseen liittyvät käytäntönsä siten, että ne vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy käsitykseen siitä, että henkilötietoja voidaan myös tarvittaessa luovuttaa eteenpäin suostumuksella.

Palveluiden hankkimisesta ammattiliitoilta ja joidenkin palveluiden tarjoamisesta pelkästään tietyn ammattiliiton jäsenille todetaan seuraavaa. Ehdotetussa sääntelyssä ei rajoiteta millaisilta toimijoilta palveluita voisi hankkia, mutta työttömyyskassan tulee itsestään selvästi noudattaa myös muuta olemassa olevaa sen oman toiminnan järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä kuin työttömyyskassalakia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 12 luvun 4 §:n ja työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 143 §:n mukaan yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava tasapuolisuutta. Työttömyyskassojen tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa myös työttömyyskassalain 3 §:n 4 momentissa edellytettyä kassan jäsenten yhdenvertaisuutta.