

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakea.

Esityksen mukaan työttömyyskassoille annettaisiin mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Työttömyyskassa voisi tarjota työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi.

Työttömyyskassan tarjoamat palvelut olisivat yksityistä työvoimapalvelua, jolla ei korvattaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Palvelujen tarjoaminen ja palveluihin osallistuminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Palvelut rahoitettaisiin kassan omista varoista. Palvelujen rahoitukseen ei käytettäisi julkista rahoitusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Työttömyyskassat	4
2.1.1 Työttömyyskassojen tehtävä ja toimialue	4
2.1.2 Työttömyyskassojen toiminnan rahoitus	5
2.1.3 Työttömyyskassojen valvonta	7
2.2 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut	8
2.2.1 Yleistä	8
2.2.2 Työnvälityspalvelut	8
2.2.3 Tieto- ja neuvontapalvelut	8
2.2.4 Asiantuntija-arvioinnit	8
2.2.5 Ammatinvalinta- ja uraohjaus	9
2.2.6 Valmennus	9
2.2.7 Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille	9
2.3 Yksityiset työvoimapalvelut	9
2.3.1 Yleistä	9
2.3.2 Yksityisiä työvoimapalveluita tarjoavien tiedonantovelvollisuus	10
2.3.3 Yksityisen työnvälityksen maksukielto	10
2.4 Nykytilan arviointi	11
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	12
4.1 Keskeiset ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	16
4.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin	16
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	17
4.2.3 Vaikutukset yrityksiin	21
4.2.4 Vaikutukset toimeenpanijoihin	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	24
5.1.1 Palvelutehtävän määrittely	24
5.1.2 Suhde julkisiin työvoimapalveluihin	24
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	25
5.2.1 Tanska	25
5.2.2 Ruotsi	26
6 Lausuntopalaute	26
6.1 Lausuntopalautteen yhteenveto	26
6.1.1 Uuden palvelutehtävän sisältö ja tavoitteet	26
6.1.2 Palveluiden rahoitus	27
6.1.3 Työttömyyskassojen valvonta	28
6.1.4 Palveluiden velvoittavuus ja suhde julkisiin työvoimapalveluihin	28
6.1.5 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
6.1.6 Henkilötietojen käsittely	30

6.1.7 Muuta.....	31
6.1.8 Voimaantulo	31
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	32
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
8 Lakia alemman asteinen sääntely	36
9 Voimaantulo	36
10 Toimeenpano ja seuranta.....	37
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	37
11.1 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	37
11.2 Julkinen hallintotehtävä.....	38
11.3 Kansainväliset velvoitteet.....	41
11.4 Henkilötietojen käsittely ja -suoja	42
LAKIEHDOTUS	43
Laki työttömyyskassalain muuttamisesta	43
LIITE	45
RINNAKKAISTEKSTI	45
Laki työttömyyskassalain muuttamisesta	45

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan työttömyyskassoille annetaan mahdollisuus tarjota asiakkailleen työvoimapalveluita.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Keskeiset työmarkkinaosapuolet ja työttömyyskassojen edustajat ovat osallistuneet esityksen valmisteluun.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 15.1.2024–26.2.2024. Hallituksen esitysluonnokseen annetun lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=fe7b758e-6416-4d56-8644-644da73197a9> ja hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM097:00/2023>.

Lainsäädännön arviointineuvoston esitysluonnoksesta antama lausunto on luettavissa osoitteessa: <https://vnk.fi/arviointineuvosto/lausunnot>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Työttömyyskassat

2.1.1 Työttömyyskassojen tehtävä ja toimialue

Työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkista lakisääteistä tehtävää. Työttömyyskassojen toiminnasta säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassojen tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassat eivät saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Työttömyyskassoille on kuitenkin annettu muualla lainsäädännössä etuuksien toimeenpanotehtäviä. Työttömyyskassat toimeenpanevat vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) tarkoitettua vuorottelukorvausta sekä työttömyysturvalaissa tarkoitettua liikkuvuusavustusta ja muutosturvarahaa.

Työttömyyskassan toimialueena on koko maa. Palkansaajakassoja on 13 ja yrittäjäkassoja yksi. Työttömyyskassojen lukumäärä on lukuisten yhdistymisten johdosta vähentynyt tasaisesti viime vuosina. Työttömyyskassojen jäsenmäärä ei ole muuttunut merkittävästi vuosien saatossa. Työttömyyskassoissa oli vuoden 2022 lopussa noin kaksi miljoonaa jäsentä. Taulukossa 1 on kuvattu työttömyyskassojen jäsenmäärät ja etuudensaajien määrät 31.12.2022. Työttömyyskassat eroavat merkittävästi kooltaan ja sen suhteen kuinka suuri osa jäsenistöstä on etuudensaajina. Vuonna 2022 pienimmissä kassoissa on ollut alle 20 000 jäsentä ja suurimmassa yli 500 000. Yli 100 000 jäsenen kassoja on vuonna 2022 ollut seitsemän. Työttömyyskassat eroavat myös sen suhteen ketkä voivat kassaan liittyä. Osa työttömyyskassoista on kaikille palkansaajille avoimia ja osa kassoista on toimialakohtaisia. Yrittäjiä vakuuttaa yksi työttömyyskassa.

Taulukosta ilmenevien etuuden saajien lisäksi osa työttömyyskassan jäsenistä saa etuutta Kansaneläkelaitoksesta joko työmarkkinatukena tai peruspäivärahana. Kyse on työttömistä työnhakijoista, jotka eivät ole vielä täyttäneet palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoa

työttömyyskassan jäsenyysaikana, tai pitkäaikaistyöttömistä eli henkilöistä, jotka ovat saaneet työttömyyskassan maksamaa ansiopäivärahaa enimmäisajan ja ovat siksi siirtyneet työmarkkinatuella.

Taulukko 1. Työttömyyskassojen jäsenmäärä ja etuudensaajien määrät 31.12.2022. Lähde: Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ.

Työttömyyskassa	Jäsenmäärä	Etuuden saajat	Saajien osuus jäsenistä
Avoim työttömyyskassa	193 467	39 556	20 %
Erityisalojen toimihenkilöiden työttömyyskassa ¹	21 276	3 376	16 %
Erityiskoulutettujen työttömyyskassa Erko	90 868	7 665	8 %
Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa	126 116	20 945	17 %
Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO	243 429	15 107	6 %
Kuljetusalan työttömyyskassa ²	34 553	7 332	21 %
Lakimiesten ja Lääkärien työttömyyskassa	34 587	552	2 %
Opetus ja tiede -työttömyyskassa	104 998	8 206	8 %
Palvelualojen työttömyyskassa	121 229	27 292	23 %
Paperityöväen työttömyyskassa	13 152	2 368	18 %
Suomen Elintarviketyöläisten työttömyyskassa ³	17 220	2 728	16 %
Super työttömyyskassa	65 033	5 753	9 %
Sähköalojen työttömyyskassa ⁴	17 257	2 140	12 %
Terveystieteiden työttömyyskassa	133 108	5 588	4 %
Työttömyyskassa Aaria	93 128	8 196	9 %
Työttömyyskassa Pro	92 535	8 758	9 %
YTK Työttömyyskassa	515 447	92 093	18 %
Yrittäjäkassa	28 506	1 468	5 %

2.1.2 Työttömyyskassojen toiminnan rahoitus

Työttömyyskassojen rahoitus muodostuu jäsenmaksuista, Työllisyysrahaston maksamasta osuudesta sekä valtionosuudesta. Työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kassan säännöissä on mainittava jäsenmaksujen laskemisen perusteet sekä se, miten jäsenmaksujen suuruutta muutetaan. Jäsenmaksuvelvollisuus on kassan jäsenen keskeisimpiä velvollisuuksia. Osa työttömyyskassoista perii jäseniltään jäsenmaksua, joka on tietty prosentti palkkatuloista, mutta suurin osa kassoista perii kiinteää kuukausi- tai vuosimaksua.

¹ Nykyisin osa Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO:a

² Nykyisin osa Avoim työttömyyskassaa

³ Nykyisin osa Avoim työttömyyskassaa

⁴ Nykyisin osa työttömyyskassa Aariaa

Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon kassan jäsenmaksujen vuotuinen ylijäämä siirretään. Tasoitusrahaston tarkoitus on turvata kassan rahoitusta ja maksuvalmiutta, ja sen varoja käytetään kassan vastuulla olevan ansio-osasta muodostuvan menon rahoittamiseen ja työttömyyskassan toiminnan rahoittamiseen. Työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokuluja vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä. Taloudellisista suhteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi kerätä tasoitusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän. Tasoitusrahastoon kerätyt varat on kerätty kassan jäsenmaksuilla ja niiden tuotolla.

Työttömyyskassat rahoittavat jäsenmaksutuotolla valtaosan hallintokuluista. Hallintokulut muodostuvat henkilöstökuluista, poistoista, toiminnan valvonnan kuluista, jäsenmaksukuluista ja muista hallintokuluista. Keskeisiä etuuksien maksamiseen liittyviä hallintokulua aiheuttavia henkilöstökuluja ovat etuuskäsittelytyötä tekevien ja etuuksien maksamiseen liittyviä työtehtäviä tekevien palkat ja palkkiot sekä suoraan tällaisesta työstä maksetun palkan perusteella määräytyvät henkilöstösivukulut. Välittömästi etuuksien maksamiseen liittyvät poistot koskevat etuuskäsittelyyn liittyvän aineellisen omaisuuden kuten koneiden hankintamenosta tehtäviä poistoja ja aineettomien oikeuksien kuten esimerkiksi maksatusta varten hankittavien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hankintamenosta tehtäviä poistoja. Muita etuuksien maksamiseen liittyviä hallintokuluja ovat etuuksien maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät laskutettavat tietojärjestelmäkulut ja esimerkiksi päätösten lähettämisestä syntyvät kulut. Etuuksien maksamiseen voi liittyä myös muita toimistokuluja ja lisäksi tilakuluja.

Työttömyyskassojen hallintokulut rahoitetaan valtion ja Työllisyysrahaston osuuksilla hallintokuluihin sekä kunkin työttömyyskassan omista varoista. Hallintokuluihin osoitettavista valtion ja Työllisyysrahaston rahoitusosuuksista säädetään työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:ssä. Hallintokuluihin kohdistuvana valtion osuutena ja Työllisyysrahaston osuutena maksetaan työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:ssä säädettyä peruspäivärahaa vastaava määrä kutakin alkavaa 100 jäsentä kohti ja 0,35 prosenttia niistä kassan viimeksi kuluneen kalenterivuoden aikana maksamista työttömyyspäivärahoista, vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) tarkoitetuista vuorottelukorvauksista ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 luvun 1 §:n mukaisista kulukorvauksista, joihin suoritetaan valtion osuus tai Työllisyysrahaston osuus. Lisäksi Työllisyysrahaston osuutena suoritetaan palkansaajakassoille 2 euroa jokaista ansiopäivärahapäätöstä kohden. Hallintokuluihin kohdistuvat osuudet eivät yhteensä kuitenkaan saa olla enempää kuin neljä viidesosaa kassan kohtuullisista hallintokuluista.

Se osuus hallintokuluista, joka ei tule katetuksi edellä todetuilla valtion ja Työllisyysrahaston osuuksilla, rahoitetaan työttömyyskassan omista varoista. Tätä rahoitusvastuuta varten työttömyyskassa kerää työttömyyskassalain 19 §:n perusteella jäsenmaksua, joka on määrättävä siten, että jäsenmaksun tuotto palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen.

Finanssivalvonta vahvistaa kunkin työttömyyskassan jäsenmaksun vuosittain kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä työttömyyskassalain 20 §:ssä säädetään

tasotusrahastosta ja lain 20 a §:ssä säädetään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta.

Työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (272/2001) 9 §:ssä säädetään tarkemmin jäsenmaksun vahvistamisesta. Asetuksen mukaan, kun työttömyyskassa hakee jäsenmaksun vahvistamista Finanssivalvonnalta, sen on liitettävä hakemukseensa seuraavaa vuotta koskeva talousarvio sekä laskelma jäsenmaksun riittävydestä huomioon ottaen työttömyyskassan maksamat etuudet, hallintokulut ja siirrot tasotusrahastoon ja, jos työttömyyskassa haluaa jäsenmaksua vahvistettaessa huomioitavaksi taloutensa tervehdyttämissuunnitelman, myös sanottu suunnitelma.

Menettelystä seuraa, että jos työttömyyskassan jäsenmaksuesitys ei Finanssivalvonnan kannan mukaan ole riittävä työttömyyskassan vastuista huolehtimiseen, se ei voi vahvistaa työttömyyskassan jäsenmaksua kassan esityksen mukaisena.

2.1.3 Työttömyyskassojen valvonta

Työttömyyskassojen valvonnasta säädetään työttömyyskassalaissa ja Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008). Työttömyyskassalain 58 §:n mukaan työttömyyskassojen valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnasta annetun lain 4 § mukaan työttömyyskassat ovat niin kutsuttuja muita valvottavia. Säännökset eroavat osittain niin kutsuttuja toimilupaavalvottavia koskevista säännöksistä.

Finanssivalvonta valvoo, että työttömyyskassat noudattavat niiden toiminnasta annettuja säännöksiä sekä säännösten nojalla annettuja Finanssivalvonnan määräyksiä.

Finanssivalvonnasta annetussa laissa on yleiset säännökset valvojan valvontavaltuuksista kuten oikeudesta saada valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja, tarkastusoikeudesta sekä valvojan käytettävissä olevista hallinnollisista seuraamuksista. Työttömyyskassalaissa on puolestaan toimialakohtaiset erityissäännökset Finanssivalvonnan tehtävistä ja toimivallasta.

Työttömyyskassalain nojalla Finanssivalvonta muun muassa rekisteröi työttömyyskassat niitä perustettaessa ja vahvistaa niiden säännöt sekä sääntöjen muutokset. Finanssivalvonta pitää työttömyyskassarekisteriä. Finanssivalvonnan on vahvistettava työttömyyskassan säännöt, jos ne ovat lainmukaiset ja rekisteröitävä työttömyyskassa, jos rekisteri-ilmoitus täyttää laissa sille asetetut vaatimukset. Koska työttömyyskassojen toiminta poikkeaa vakuutusyhtiöiden ja työeläkeyhtiöiden toiminnasta, rekisteröinnille ei ole tarpeen asettaa toimiluvan myöntämistä vastaavia vaatimuksia. Työttömyyskassojen toiminta rajoittuu laissa säädettyyn toimintapiiriin.

Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä muun muassa työttömyyskassojen sijoitus-, riskienhallinta- ja tervehdyttämissuunnitelmasta. Työttömyyskassan sulautuminen ja jakautuminen edellyttävät Finanssivalvonnan lupaa.

Käytännössä työttömyyskassojen valvonnassa noudatetaan pitkälti menettelytapaa, jossa säännönmukaisten kassatarkastusten ja taloudellisen valvonnan ohella tarkastustoimintaa ja toimeenpanon ohjausta suunnataan sellaisiin asiakokonaisuuksiin, joilla on merkitystä hyvän hallinnon toteuttamisessa sekä jäsenten oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Taloudellisessa valvonnassa kohteena on työttömyyskassojen kyky suoriutua sitoumuksistaan eli lakisääteisten etuuksien rahoituksesta, minkä lisäksi on varmistuttava työttömyyskassojen itsenäisestä asemasta ja siitä, että työttömyyskassojen varoja käytetään vain laissa säädettyyn tarkoitukseen.

Työttömyyskassojen julkisten tehtävien hoitamisen vuoksi myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yleinen laillisuusvalvonta ulottuu työttömyyskassojen toimintaan niiden hoitaessa tehtäviä, jotka koskevat lakisääteisten etuuksien hoitamista. Myös hallintolakia sovelletaan työttömyyskassoissa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

2.2 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

2.2.1 Yleistä

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Työ- ja elinkeinoviranomainen, sekä käynnissä oleva työllisyyden edistämisen kuntakokeilu tarjoaa julkisena työvoima- ja yrityspalveluna työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, osaamisen kehittämispalveluja sekä yritystoiminnan käynnistämistä ja kehittämispalveluja. Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä palveluihin ja asiantuntija-arviointeihin liittyvät taloudelliset etuudet sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Henkilöasiakkaille tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia. Myös työnantajalle tarjottavat palvelut ovat maksuttomia, lukuun ottamatta yhteishankintana järjestettävää työvoimakoulutusta. Yrityksille tarjottavat yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat maksullisia.

2.2.2 Työnvälityspalvelut

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työnvälityspalveluihin kuuluu avoimia työpaikkoja koskevien tietojen julkaiseminen ja välittäminen, avoimeen työpaikkaan sopivien työnhakijoiden esitteleminen työnantajalle, sekä työnhakijan ohjaaminen hakemaan hänelle sopivaa työpaikkaa. Työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työpaikan sopivuutta työnhakijalle ottamalla huomioon työnhakijan työkokemuksen, koulutuksen ja muun osaamisen sekä työkyvyn. Lisäksi osaksi työnvälityspalveluita kuuluu työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoama mahdollisuus työnhakijalle julkaista tämän laatima työllistymistä tukeva esittely siihen tarkoitettuun verkkopalveluun.

2.2.3 Tieto- ja neuvontapalvelut

Työ- ja elinkeinopalvelujen ja käynnissä olevan työllisyyden kuntakokeilun tehtävänä on tukea kansalaisia ammatillisten tavoitteiden työstämisessä ja toteuttamisessa. Työ- ja elinkeinotoimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa avoimista työpaikoista ja työnhausta, työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta, koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista, työmarkkinoista, aloista ja ammateista, yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista sekä muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

2.2.4 Asiantuntija-arvioinnit

Henkilöasiakkaan osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voivat hankkia asiantuntija arviointeja. Asiantuntija-arviointeina hankitaan osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja, yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arviointeja ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa

tarkoitettuja alkukartoituksia. Laki mahdollistaa myös muiden asiantuntija-arviointien hankkimisen.

2.2.5 Ammatinvalinta- ja uraohjaus

Ammatinvalinta ja uraohjauksella tuetaan henkilöasiakasta ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehittämisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa. Ammatinvalinta- ja uraohjauksessa voidaan tarvittaessa käyttää asiakkaan suostumuksella asianmukaisia psykologisia arviointimenetelmiä.

2.2.6 Valmennus

Valmennuksena tarjotaan työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta. Työnhakuvalmennuksella tuetaan ja ohjataan henkilöasiakasta työn hakemisessa. Uravalmennuksella tuetaan ja ohjataan henkilöasiakasta ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämisessä, ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämisessä. Työhönvalmennuksen tavoitteena on tukea ja ohjata henkilöasiakasta työhön sijoittumisessa ja työpaikalla suoritettavassa koulutuksessa. Valmennusten enimmäiskestoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2.2.7 Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille

Laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) säädetään julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Laki astuu voimaan 1.1.2025 alkaen. Kunnille siirtyvät julkiset työvoimapalvelut vastaavat pääosin työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin tarjoamia työvoima- ja yrityspalveluita. Lain muutoksen myötä kansallisen lain sisältö säilyy siten, että muutoksia ei aiheudu yksityisen työvoimapalveluiden määritelmän, yksityisen työnvälityksen tiedonantovelvollisuuden, sekä yksityisen työnvälityksen maksukiellon osalta. Lisäksi työnvälitystä, tieto- ja neuvontapalveluita, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennuksia, sekä asiantuntija-arviointeja koskeva lainsäädännön sisältö säilyy lähes muuttumattomana.

2.3 Yksityiset työvoimapalvelut

2.3.1 Yleistä

Työnvälitystä sääntelee erityisesti yksityisiä työnvälitystoimistoja koskeva Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus (nro 181) vuodelta 1997 sekä EU:n vuokratyödirektiivi. Merialaa koskee merityöyleissopimus, joka sisältää sekä julkista että yksityistä merivälitystä ja merenkulkijoiden työllisyyden edistämistä koskevia määräyksiä. Lisäksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen 1.1.2025 korvaavassa työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa on säännöksiä yksityisistä työvoimapalveluista, jotka pohjautuvat ILO:n yleissopimukseen.

Yksityisellä työvoimapalvelulla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista tasapuolisuutta, eikä niissä saa tarjota alaikäistä työvoimaa työhön, johon sen ottaminen nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) mukaan on kiellettyä.

Suomessa yksityistä työnvälitystä edustavat henkilöstöalan yritykset sekä työllisyyttä edistävät valmennus-, koulutus- ja työllisyyspalvelut. Lisäksi muun muassa järjestöt, ammattiliitot, ja muut työnvälitystä harjoittava yritykset harjoittavat yksityistä työnvälitystä. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset hankkivat julkisen TE-palveluiden vahvistamiseksi vuosittain 200 miljoonalla eurolla työvoima- ja yrityspalveluita, joiden tuottamisessa myös yksityisellä sektorilla on merkittävä rooli. Työnvälitys sekä osaamisen kehittämispalveluista ammatinvalinta- ja uraohjaus ovat lähtökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimiston itse tuottamia palveluja. Ulkopuolisilta palveluntuottajilta hankitaan muun muassa työvoimakoulutusta, valmennuspalveluja ja asiantuntija-arviointia.

2.3.2 Yksityisiä työvoimapalveluita tarjoavien tiedonantovelvollisuus

Yksityisiä työvoimapalveluita koskevasta tiedonantovelvollisuudesta on säädetty niin kansainvälisessä yleissopimuksessa kuin kansallisessa laissa. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. 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. Tietoja on viimeksi pyydetty yksityisistä työvoimapalveluista vuonna 2005.

2.3.3 Yksityisen työnvälityksen maksukiello

Yksityisiä työvoimapalveluita koskevasta työnvälityksen maksukiellosta on säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa, työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa sekä ILO:n yleissopimuksessa.

Yksityisen työnvälityksen maksukiellon piirissä ovat työnvälityspalvelut, eli avoimiksi ilmoitettujen työpaikkojen julkaiseminen ja välittäminen työnantajan toimeksiannon mukaisesti, avoimeen työpaikkaan sopivan henkilön esittelemineen työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla, työnhakijan laatiman työllistymistä tukevan esittelyn julkaisemisen mahdollistaminen verkkopalvelussa, työnhakijan ohjaaminen hakemaan hänelle sopivia työpaikkoja, sekä työpaikan sopivuuden arvioiminen ottamalla huomioon työnhakijan työkokemuksen, koulutuksen ja muun osaamisen ja työkyvyn. Yksityisen työnvälityksen maksukiellon piirissä ovat myös avoimien työpaikkojen ja työnhaun koskevan tiedon välittäminen ja neuvonta, sekä työnhakijaksi rekisteröiminen. Maksua ei saa periä myöskään

vuokratyöntekijältä, joka toimeksiannon päättymisen jälkeen siirtyy työsopimuslaissa tarkoitetun käyttäjäyrityksen palvelukseen. Rangaistus työnvälityksen maksukiellon rikkomisesta säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 §:ssä. Rangaistuksena työnvälityksen maksukiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

2.4 Nykytilan arviointi

Työttömyyskassan tehtävistä säädetään voimassa olevassa työttömyyskassalaissa tyhjentävästi. Sen mukaan työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Työttömyyskassoille on muussa lainsäädännössä kuitenkin annettu myös muiden etuuksien toimeenpanotehtäviä. Työttömyyskassa ei kuitenkaan nykyisen lainsäädännön mukaan voi tarjota minkäänlaisia työvoimapalveluja eikä antaa esimerkiksi avoimiin työpaikkoihin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa.

Heikentävä demografia ja työvoimapula haastavat hyvinvointiyhteiskunnan kantokykyä. Työllisyyden vahvistuminen on tärkeää myös julkisen talouden kestävyuden parantamiseksi. Vaikka työllisyysaste on Suomessa noussut viime vuosina, työttömyysaste on kuitenkin edelleen korkea. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman tammikuun 2024 työllisyyskatsauksen mukaan tammikuun lopussa oli 291 000 työtöntä työnhakijaa⁵. Suomen elintason parantamiseksi, kestävä kasvun vauhdittamiseksi ja hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden rahoitus pohjan turvaamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä. Myös tehtyjen työtuntien määrää pyritään kasvattamaan. Työtä hakevien mahdollisuudet työllistyä turvataan ensisijaisesti julkisilla työvoimapalveluilla. Tavoitteen saavuttamiseksi yksityisillä työvoimapalveluilla voisi olla nykyistä merkittävämpi rooli.

Työttömyyskassoilla on suuri jäsenkunta. Työttömyyskassoihin kuuluu lähes kaksi miljoonaa palkansaajaa ja yrittäjää. Työttömyyskassoilla on myös yhteys työttömiin jäseniin ja erityisesti ansiopäivärahaa saavat työttömät jäsenet ovat aktiivisesti yhteydessä työttömyyskassansa. Työttömyyskassat tarjoavat kassan toimeenpanemisiin etuuksiin liittyvää neuvontaa puhelimitse ja sähköisissä palveluissa. Työttömyyskassat eivät voi tarjota esimerkiksi työnhakuun liittyvää neuvontaa. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön arvion mukaan työttömyyskassojen erilaisissa neuvontakanavissa tapahtuu vuosittain lähes miljoona kontaktia jäsenten kanssa. Työttömyyskassojen yhteisjärjestöltä saatujen tietojen mukaan kolmen kooltaan suuren työttömyyskassan, YTK Työttömyyskassan, Korkeakoulutettujen työttömyyskassan KOKO:n ja Palvelualojen työttömyyskassan työttömät jäsenet kirjautuvat keskimäärin 4–5 kertaa kuukaudessa työttömyyskassan asiointipalveluun. Kaiken kaikkiaan työttömyyskassojen sähköisiin asiakaspalveluihin kirjaudutaan vuoden aikana arviolta 8–9 miljoonaa kertaa.

Etuuden saajalla on velvollisuus antaa työttömyyskassalle etuuden myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot. Tästä säädetään työttömyysturvalaissa. Työttömyyskassalla on käytössään kassan jäsenen perustiedot, joita kassa tarvitsee ansiopäivärahan maksatuksessa. Näitä tietoja ovat muun muassa henkilötiedot, kuten nimi ja osoite, työttömyyttä edeltäneen työnantajan nimi ja ainakin viimeisimmän työsuhteen kesto alku- ja päättymispäivämäärineen. Kassalla on myös tieto jäsenen mahdollisesta työttömyyden aikaisesta työskentelystä.

⁵ Suomen virallinen tilasto (SVT): Työ- ja elinkeinoministeriö, Työnvälitystilasto. ISSN 1797–3694. 2024:01, Työllisyyskatsaus, tammikuu 2024. Helsinki. Työ- ja elinkeinoministeriö (viitattu 19.3.2024). Saantitapa: <https://temtyollisyyskatsaus.fi>

Työttömyyskassa voisi hyödyntää osittain sillä jo olemassa olevaa tietoa palveluiden tarjoamisessa jäsenen suostumuksella.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää työttömyyskassaan kuuluvien työttömien työllistymistä ja työttömyysuhan alla olevien työssä pysymistä antamalla työttömyyskassoille mahdollisuus järjestää jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita.

Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyyskassalain 1 §:n mukaan työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Ehdotetuilla muutoksilla ei muutettaisi tätä työttömyyskassojen lakisääteistä tarkoitusta ja päätehtävää. Kassoille ehdotettu työllisyyttä tukeva toiminta olisi alisteinen kassan päätehtävälle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Muutoksilla työttömyyskassoille annetaan mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Kohderyhmä olisi nimenomaan työttömyyskassan henkilöjäsenet. Työttömyyskassa voisi tarjota työnvälitystä, tietoa-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointia, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyden tukemiseksi.

Työttömyyskassan tarjoamat palvelut olisivat yksityistä työvoimapalvelua, jolla ei korvattaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Palvelujen tarjoaminen perustuisi kokonaisuudessaan vapaaehtoisuuteen. Työttömyyskassa voisi itse kassan kokouksen päätöksellä päättää, ryhtyykö se järjestämään jäsenten työllisyyttä tukevia palveluita.

Kassan jäsenelle palveluihin osallistuminen olisi vapaaehtoista, eikä osallistumiseen tai osallistumatta jättämiseen liittyisi yksilöä koskevia velvollisuuksia tai oikeuksia. Palvelun laiminlyönti ei voisi johtaa etuuden menetykseen eikä osallistumisesta maksettaisi korotusosia tai kulukorvauksia. Palvelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta samoin edellytyksin kuin muulloinkin työnhakijan ollessa työtön. Jos palvelua olisi pidettävä esimerkiksi opiskeluna, työnhakijan työttömyysturvaoikeus ratkaistaisiin työttömyysturvalain opiskelua koskevien säännösten perusteella.

Henkilötietojen käsittely

Siltä osin kuin palvelujen tarjoaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä, ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

Työttömyyskassa voisi käsitellä jäsenen henkilötietoja palveluiden tarjoamiseksi jäsenen suostumuksella. Tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi siten yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta eli se, että rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Tähän perusteeseen on päädytty yhtäältä siitä syystä, että työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoaminen olisi

ehdotuksen mukaan työttömyyskassoille lakiin perustuva, mutta ei velvoittava tehtävä. Ottaen toisaalta huomioon se, että tarkoitettujen palvelujen käyttäminen olisi työttömyyskassan jäsenelle vapaaehtoista, on pidetty perusteltuna sitä, että jäsen voisi itse vaikuttaa siihen, käsitelläänkö hänen henkilötietojaan. Tähän käsittelyperusteeseen ei yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan liity kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, vaan suostumukselle asetettavista vaatimuksista säädetään asetuksessa ja ne soveltuvat kansallisesti sellaisenaan.

Työttömyyskassa kerää etuuskäsittelyn yhteydessä jäsenistään tietoja, jotka olisivat hyödyllisiä myös työllisyyttä tukevien palveluiden tarjoamisessa ja kohdentamisessa. Tällainen tieto on esimerkiksi henkilön asuinpaikka ja tieto työttömyyden kestosta. Työttömyyskassalla on myös tietoja ainakin henkilön viimeisimmästä työhistoriasta. Lisäksi työttömyyskassa voisi pyytää henkilöltä erikseen palveluiden tarjoamiseksi tarvittavia tietoja, kuten tietoja jäsenen koulutuksesta ja työllistymistoiveista. Kaikissa tapauksissa tietojen hyödyntäminen palveluiden tarjoamisessa edellyttäisi jäsenen suostumusta. Suostumuksen pyytämisessä työttömyyskassan tulisi ottaa huomioon ne edellytykset, jotka yleinen tietosuoja-asetus asettaa suostumuksen käyttämiselle.

Henkilötietoja voitaisiin siis käsitellä ja hyödyntää palveluja tarjottaessa jäsenen antaman suostumuksen mukaisesti. Jos työttömyyskassa esimerkiksi julkaisisi verkkosivuillaan ilmoituksia avoimista työpaikoista tai välittäisi tietoa muualla avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista, voisi kassa niin halutessaan kohdentaa työpaikkailmoituksia tässä työnvälitystoiminnassaan jäsenen henkilötietojen perusteella, mikäli jäsenen suostumuksen olisi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti katsottava ulottuvan tähän. Työttömyyskassan sähköisessä asiointipalvelussa jäsenelle voitaisiin siis näyttää kohdennetusti työpaikkoja, jotka voisivat kassalla olevien tietojen perusteella olla jäsenelle sopivia. Yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely huomioiden jäsenen tulisi voida ilmaista suostumuksensa tällaiseen palvelujen kohdentamiseen eritellysti ja halutessaan myös pidättäytyä suostumuksen antamisesta tällaiseen palvelujen kohdentamiseen. Edellä kuvatussa toiminnallisuudessa ei olisi kyse automaattisesta päätöksenteosta, eikä siitä seuraisi jäsenelle velvollisuuksia tai oikeusvaikutuksia. Kaikki asiointipalvelussa tai kassan verkkosivulla ilmoitetut työmahdollisuudet olisivat kuitenkin kaikkien näiden palvelujen käyttäjien nähtävillä.

Rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan rekisteröidyn vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Suostumukselle asetettavista edellytyksistä säädetään asetuksen 7 artiklassa. Silloin kun henkilötietojen käsittely nojautuu suostumukseen, rekisterinpitäjän on muun muassa pystyttävä osoittamaan, että rekisteröity on antanut suostumuksen henkilötietojensa käsittelyyn. Jos rekisteröity antaa suostumuksensa kirjallisessa ilmoituksessa, joka koskee myös muita asioita, suostumuksen antamista koskeva pyyntö on esitettävä selvästi erillään muista asioista helposti ymmärrettävässä muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus peruuttaa suostumuksensa koska tahansa, mistä rekisteröidylle on ilmoitettava ennen suostumuksen antamista. Suostumuksen peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin sen antamisen. Tämä edellyttää käytännössä muun muassa sitä, että rekisterinpitäjän tulee järjestää toimintansa niin, että tieto suostumuksen mahdollisesta peruuttamisesta voidaan ottaa viivytyksettä huomioon, koska suostumuksen tultua peruutetuksi käsittelylle ei ole enää asetuksen tarkoittamaa oikeusperustetta. Suostumuksen peruuttaminen ei vaikuta suostumuksen perusteella ennen sen peruuttamista suoritetun käsittelyn lainmukaisuuteen. Suostumusta ei yleensä voida pitää vapaaehtoisena, mikäli palvelun tarjoamisen ehdoksi asetetaan suostumus sellaisten henkilötietojen käsittelyyn, jotka eivät ole tarpeen palvelun järjestämiseksi.

Suostumukseen liittyviä näkökohtia käsitellään myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa. Johdanto-osan kohdan 32 mukaan suostumuksena ilmaisevana toimena voisi esimerkiksi olla se, että rekisteröity rastittaa ruudun vieraillessaan internetsivustolla tai esittää minkä tahansa muun lausuman tai toimii tavalla, joka selkeästi osoittaa tässä yhteydessä, että hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyä koskevan ehdotuksen. Suostumusta ei sen vuoksi pitäisi voida antaa vaikenemalla, valmiiksi rastitetuilla ruuduilla tai jättämällä jokin toimi toteuttamatta. Suostumuksen olisi katettava kaikki käsittelytoimet, jotka toteutetaan samaa tarkoitusta tai samoja tarkoituksia varten. Jos käsittelyllä on useita tarkoituksia, suostumus olisi annettava kaikkia käsittelytarkoituksia varten.

Johdanto-osan kohdassa 42 suostumukselle asetettavia edellytyksiä tarkennetaan siltä osin, että suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, jos rekisteröidyllä ei ole todellista vapaan valinnan mahdollisuutta ja jos hän ei voi myöhemmin kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa. Johdanto-osan kohdassa 43 puolestaan todetaan, että suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Suostumusta ei myöskään katsota vapaaehtoisesti annetuksi, jos ei ole mahdollista antaa erillistä suostumusta eri henkilötietojen käsittelytoimille huolimatta siitä, että tämä on asianmukaista yksittäistapauksissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suostumuksen käyttöä henkilötietojen käsittelyperusteena ei kuitenkaan ole pidetty täysin poissuljettuna viranomaistoiminnassakaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi etsivää nuorisotyötä leimaavan sellainen palvelun järjestäjän ja tuen tarpeessa olevan nuoren välinen vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyösuhde, että kyseisessä sääntelykontekstissa voitiin tukeutua suostumukseen perustuvaan henkilötietojen käsittelyyn, vaikka kyseessä on viranomaistoiminta (PeVL 42/2016 vp). Arvioitaessa suostumuksen soveltumista henkilötietojen käsittelyperusteeksi palvelun vapaaehtoisuudelle on siten perustuslakivaliokunnassa annettu merkittävää painoarvoa. Kyseistä lausuntoa annettaessa yleinen tietosuoja-asetus oli jo annettu ja sen voimaantulo oli tiedossa. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan tuonut esiin myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 43, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn ei yleensä tulisi nojautua suostumukseen silloin, kun rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta, kuten on erityisesti tilanteessa, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Valiokunta on siten katsonut, että tarkoitettua epäsuhtaa ei aina vallitse viranomaistoiminnassakaan, antaen merkitystä viranomaisen palvelun luonteelle ja palveluun liittyville olosuhteille. Lausunnossa ei erikseen nosteta esiin sitä, että etsivän nuorisotyön asiakaskuntaan voi kuulua myös alaikäisiä henkilöitä, mutta perustuslakivaliokunta ei siis ole tässä sääntelykontekstissa pitänyt tätä esteenä katsoa suostumusta vapaaehtoisesti annetuksi.

Työttömyyskassoille tässä esityksessä ehdotetun uuden tehtävän ei katsota sisältävän julkisen vallan käyttöä, eikä kyseessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tähän kysymykseen palataan lähemmin esityksen jaksossa 11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys. Kassan tarjoamiin työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistuminen olisi kassan jäsenelle vapaaehtoista, eikä niihin osallistumiseen tai osallistumatta jättämiseen liittyisi velvoittavuutta tai suoria taloudellisia kannustimia. Palvelun laiminlyönti ei voisi johtaa työttömyyskassan tai työvoimaviranomaisen asettamiin seuraamuksiin tai muihin kielteisiin etuusvaikutuksiin eikä osallistumisesta toisaalta maksettaisi korotusosia tai kulukorvauksia. Ottaen huomioon työttömyyskassojen palveluihin osallistumisesta yksilölle seuraavat oikeusvaikutukset – ennen muuta se, että sanktioita tai sanktionomaisia vaikutuksia ei olisi eikä

palveluihin osallistumiseen toisaalta myöskään liittyisi muita kannustimia kuin itse palvelun piiriin pääsy – voidaan katsoa olosuhteiden mahdollistavan henkilön vapaan valinnan.

Työttömyyskassa ei myöskään ole viranomainen vaan yksityisoikeudellinen keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö. Koska työttömyyskassa on jäsenten keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, on jokaisella jäsenellä myös mahdollisuus vaikuttaa kassan hallintoon esimerkiksi käyttämällä äänivaltaa kassan kokouksessa. Työttömyyskassan jäsen ei myöskään ole sidottu yhden tietyn kassan jäsenyyteen, vaan jäsen voi halutessaan vakuuttaa itsensä jossakin toisessa kassassa. Koska kaikkien työttömyyskassan mahdollisesti järjestämien työllisyyspalvelujen käyttö olisi kassan jäsenelle vapaaehtoista, sekaannuksille tämän suhteen ei pitäisi jäädä varteenotettavaa sijaa. Palvelut erottaisi julkisista työvoimapalveluista niiden erilainen oikeudellinen luonne: tehtävään ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä eikä kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä. Kansalaisten silmissä palvelut erottaisi julkisista työvoimapalveluista se, että palvelut järjestäisi työttömyyskassa yksityisoikeudellisena, keskinäisen vastuun perusteella toimivana yhteisönä, johon liittyminen on vapaaehtoista.

Edellä kuvatun perusteella voidaan katsoa, että jäsenellä on edellytykset antaa vapaaehtoinen suostumus henkilötietojensa käyttämiseen tarkoitetuissa palveluissa, vaikka kassa muutoin voi eri tilanteissa päättää jäsentä koskevista etuuksista. Suostumuksen antamatta jättämisestä ei seuraisi työttömyyskassan jäsenelle muita menetyksiä tai haitallisia seuraamuksia kuin se, että hän ei suostumuksen antamisesta pidättäytyessään voisi hyödyntää työttömyyskassan työllisyyttä edistäviä palveluja ainakaan siltä osin kuin niiden järjestäminen ei ole mahdollista ilman henkilötietojen käyttämistä. Palvelujen käyttämisen vapaaehtoisuutta työttömyyskassan jäsenelle voitaisiin lisäksi pysyvästi korostaa palveluja koskevassa tiedottamisessa.

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. Työttömyyskassan tulisi palveluja järjestäessään ottaa soveltuvin osin huomioon myös muu yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely, esimerkiksi asetuksen 5 artiklassa säädetyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Näihin sisältyy muun muassa ns. tietojen minimoinnin periaate: käytettävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Mainittuihin periaatteisiin kuuluu myös käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhemmän käyttötarkoituksen sekä henkilötietojen keräämisen alkuperäisen käyttötarkoituksen yhteensopivuuden arviointi ja yhteensopivuudesta varmistuminen on rekisterinpitäjän tehtävänä. Käyttötarkoitusten yhteensopivuuden arviointi ei kuitenkaan ole yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 mukaan tarpeen silloin, kun henkilötietojen käsittely muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mihin ne on alun perin kerätty, perustuu rekisteröidyn suostumukseen. Näin ollen ei olisi estettä sille, että työttömyyskassa voisi käyttää tarkoitettujen palvelujen tarjoamisessa myös sellaisia tietoja, jotka sillä on ennestään käytettävissään.

Mikäli henkilötietojen käsittely koskee myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee asetuksen 6 artiklan mukaisen oikeusperusteen lisäksi käsillä olla jokin asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetyistä edellytyksistä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla tarkoitetaan asetuksen 9 artiklan mukaan sellaisia henkilötietoja, joista ilmenee esimerkiksi henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys tai henkilön terveyttä, seksuaalista käyttäytymistä tai suuntautumista koskevia tietoja.

Työttömyyskassalla voi olla esimerkiksi tietoja henkilön nykyisestä tai aiemmista työpaikoista, jotka voivat antaa viitteitä jäsenen poliittisista mielipiteistä tai uskonnollisesta ja filosofisesta vakaumuksesta. Euroopan unionin tuomioistuimien on ratkaisussaan C-184/20, OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija katsonut, että tietoa oli pidettävä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisena erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona, kun tiedosta saattoi tehdä päätelmiä henkilön seksuaalisesta suuntautumisesta. Henkilön työskentely esimerkiksi poliittisen puolueen tai uskonnollisen tai filosofisen aatteellisen yhdistyksen palveluksessa voisi mahdollistaa päätelmien tekemisen henkilön poliittisista mielipiteistä tai vakaumuksista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artikla on kirjoitettu erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan lähtökohtaisen käsittelykiellon varaan, joka sisältyy artiklan 1 kohtaan. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua vain edellyttäen, että asetuksen 6 artiklan mukaisen oikeusperusteen lisäksi käsillä on jokin asetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellytyksistä, jotka oikeuttavat poikkeamaan käsittelykiellosta. Käsittely voi 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan olla sallittua muun muassa sillä perusteella, että rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten, kunhan Unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty siitä, että kyseinen käsittely ei ole mahdollista edes rekisteröidyn suostumuksella. Tarkoitettu käsittely voisi siten perustua rekisteröidyn suostumukseen niin erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen kuin muiden tietojen osalta.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta yleinen tietosuoja-asetus edellyttää henkilön suostumuksen olevan nimenomainen. Muiden henkilötietojen käsittelyn osalta asetus ei edellytä suostumuksen nimenomaisuutta, vaikka suostumuksen tulee muun muassa täyttää vaatimukset sen suhteen, että se on tietoinen ja yksilöity. Kun suostumus henkilötietojen käyttämiseen annetaan verraten laajalle asiakasryhmälle järjestettävää palvelua varten, suostumuksen pyytäminen ja antaminen nimenomaisena lienee käytännössä selkein vaihtoehto myös muiden kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Työttömyyskassoille ehdotettava palvelutehtävä perustuisi vapaaehtoisuuteen eli työttömyyskassan omaan valintaan siitä, tarjoaako kassa työllisyyttä tukevia palveluja vai ei. Vaikutukset kotitalouksiin riippuvatkin siitä kuuluuko henkilö kassaan vaiko ei. Kassan kuulumattomat henkilöt eivät pystyisi hyödyntämään esimerkiksi kassan tarjoamia ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointia tai valmennuksia. Myös kassaan kuuluvien kohdalla vaikutukset ovat kassakohtaisia, sillä kaikki kassat eivät välttämättä tarjoaisi palveluita ollenkaan ja myös palveluiden taso ja laajuus vaihtelisi todennäköisesti kassoittain. Muutos voi johtaa ainakin joissakin tapauksissa työttömyyskassojen jäsenmaksun nousemiseen. Tämä nostaisi työttömyysvakuutuksen kustannuksia.

Työttömyyskassaan kuulumattomista henkilöistä on tehty jonkin verran tutkimusta⁶. Suomessa kassaan kuulumattomat ovat todennäköisemmin matalatuloisia, matalan koulutustason omaavia

⁶ Katso mm. seuraavat tutkimukset:

Maczulskij, 2016, ”Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski”, Talous- ja yhteiskunta, 3/2016

Maczulskij, 2016b. ”Ketkä eivät kuulu työttömyyskassojen ulkopuolelle?”, Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 304.

ja työhistorian perusteella korkeamman työttömyysriskin omaavia. Työttömyyskassoihin kuulumattomat ovat myös useammin miehiä, naimattomia, nuoria ja yrittäjiä.

Tutkimusten tulokset ovat kaksijakoisia. Vaikka kassaan kuulumattomien kohdalla monet taustatekijät viittaavat heikkoon työelämään kiinnittymiseen, on tutkimuksissa kuitenkin havaittu positiivinen korrelaatio työttömyysriskin ja kassaan kuulumisen välillä (Maczulskijn, 2016b ja Kauhanen 2021). Työttömyyskassaan kuulumattomuus on liitetty yksilöiden preferensseihin, sillä työttömyyskassaan kuulumattomien on havaittu olevan vähemmän turvallisuushakuisia ja heillä olevan suurempi usko siihen, ettei työttömyys ole todennäköistä omalla kohdalla (Grimm-Vikman 2019).

Työttömyyskassojen tarjoamat palvelut täydentäisivät julkisia työvoimapalveluja. Henkilöillä, jotka eivät olisi oikeutettuja kassan järjestämiin palveluihin olisi edelleen mahdollisuus saada työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluja samoilla edellytyksillä kuin ennen muutosta.

Työttömyyskassojen tarjoamat palvelut eivät lisäisi työttömien velvoitteita eikä niihin osallistumisella olisi vaikutuksia henkilön saamaan työttömyysetuuteen. Palveluiden laiminlyönnistä ei voitaisi asettaa korvauksetonta määräaikaa eikä palveluun osallistumisen ajalta maksettaisi työttömyyspäivärahan korotusosia tai kulukorvauksia.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Työttömyyskassojen laajentuvien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Palveluiden tarjoaminen on kassoille vapaaehtoista, mistä syystä on vaikeaa ennakoida, millaisia palveluita lakimuutoksen seurauksena syntyy ja missä laajuudessa.

Yleisesti ottaen työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta on olemassa paljon tutkimusnäyttöä.⁷ Tutkimustulosten perusteella työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat olla vaikuttavia. Vaikuttavuus kuitenkin riippuu muun muassa toimenpiteestä, kohdejoukosta, suhdanteesta ja aikavälistä, jolla vaikuttavuutta mitataan (Card ym. 2018⁸).

Työvoimapalveluiden vaikuttavuutta koskevat tutkimustulokset soveltuvat osittain työttömyyskassojen laajentuvien tehtävien potentiaalisen vaikuttavuuden arviointiin. Työttömyyskassojen laajentuviin tehtäviin voi lukeutua esimerkiksi työnhaussa avustaminen. Tältä osin on tärkeää huomioida, että kassat eivät voi velvoittaa tai sanktioida työnhakijoita. Näin ollen tutkimustulokset ohjelmista, jotka sisältävät sanktiointielementin, eivät suoraan sovellu kassojen tekemän työnhaussa avustamisen vaikuttavuuden arviointiin.

Kauhanen Merja, 2021. ”Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan?”, Palkansaajien tutkimuslaitos, raportteja 44.

Grimm-Vikman Susanna 2019. ”Työttömyyskassaan kuulumattomat – miksi vakuutus ei kelpaa?” Ammatillinen lisensiaattitutkielma, Sosiaalitieteiden laitos, Turun Yliopisto.

⁷ Esimerkiksi Alasalmi ym. (2020) sisältää kirjallisuuskatsauksen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta, mukaan lukien työnhaun ohjelmien työllisyysvaikutuksista. Alasalmi Busk, Kauhanen, Leinonen, Solovieva, Valkonen, Viikari-Juntura 2020, ”Työpolitiikka ja työllisyysaste tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.

⁸ Card, Kluve, Weber, 2018, ”What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations” Journal of the European Economic Association, 16(3), 394–931.

Card ym. (2018) kokoavat estimaatit työnhaussa avustaville ohjelmille (”job search assistance”), jotka sisälsivät työnhaussa avustamista sekä monitorointia ja sanktiointia, jos työnhaku ei ole riittävän aktiivista. Näiden ohjelmien keskimääräinen työllisyysvaikutus on lyhyellä aikavälillä (alle 1 vuosi ohjelman päättymisestä) 1,1 prosenttiyksikköä, keskipitkällä aikavälillä (1–2 vuotta ohjelman jälkeen) 2,0 prosenttiyksikköä ja pitkällä aikavälillä (yli 2 vuotta ohjelman jälkeen) 1,1 prosenttiyksikköä⁹. Nämä vaikutukset todennäköisesti yliarvioivat kassojen palveluiden vaikutuksia, koska ohjelmiin voi sisältyä myös sanktioelementti. Samalla on syytä huomata, että ohjelmien vaikuttavuus vaihtelee, ja esimerkiksi Suomessa 1990-luvun lopussa toteutetut työnhakuvalmennuskokeilut eivät vaikuttaneet osallistujien työllisyyteen (Hämäläinen ym. 2008¹⁰).

Palveluiden potentiaalisen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta on tärkeää tarkastella toimenpiteen kohdejoukkoa. Card ym. (2018) tulosten mukaan työvoimapalveluiden vaikutukset ovat suurempia pitkäaikaistyöttömille ja/tai heikossa työmarkkina-asemassa (esimerkiksi pienituloisuuden perusteella) oleville henkilöille. Kassan järjestämien palveluiden ydinkohderyhmässä olisivat kassaan kuuluvat työttömät työnhakijat. Suomessa kassaan kuulumattomat ovat todennäköisemmin matalatuloisia, matalan koulutustason omaavia ja työhistorian perusteella korkeamman työttömyysriskin omaavia (Maczulskij 2016¹¹). Toisaalta Suomessa kassaan kuulumisen ja työttömyysriskin välillä on Suomessa positiivinen korrelaatio (Kauhanen 2021¹²), mistä päätellen työttömyyskassan jäseneksi valikoituu korkeamman työttömyysriskin henkilöitä. Näiden seikkojen perusteella on vaikeaa sanoa, olisiko palveluiden vaikuttavuus kassaan kuuluvien kohdalla keskimääräistä alhaisempaa vai korkeampaa.

Ehdotetun uudistuksen myötä valikoitumista tapahtuisi kassaan kuulumisen ohella myös palveluihin valikoitumisen osalta. Palveluihin valikoitumisen kohdalla on tärkeää huomioida, miten palvelut rahoitetaan. Jos palvelut rahoitetaan osallistumismaksuilla, palveluihin valikoituisi henkilöitä, jotka odottaisivat hyötyvänsä palveluista, koska ovat valmiita niistä maksamaan. Tästä syystä osallistumismaksut tukisivat palveluiden vaikuttavuutta verrattuna tilanteeseen, jossa palvelut rahoitetaan jollain muulla tavalla. Toisaalta palveluiden piiriin todennäköisesti valikoituisi henkilöitä, joilla on paremmat taloudelliset edellytykset maksaa palveluista. Tällöin palveluihin valikoituminen mahdollisesti valikoisi osallistujiksi henkilöitä, jotka ovat vahvemmin kiinnittyneitä työmarkkinoille, minkä seurauksena valikoituminen mahdollisesti heikentäisi vaikuttavuutta.

Palveluiden rahoittaminen jäsenmaksuilla voisi aiheuttaa valikoitumista palveluita tarjoavan kassan jäseneksi. On mahdollista, että kassan jäseniksi valikoituisi henkilöitä, joilla on suurempi riski jäädä työttömäksi, sillä palveluista koituvan hyödyn odotusarvo ennen työttömäksi jäämistä olisi suurempi korkean työttömyysriskin omaavilla. Työttömyysriskin mukaista valikoitumisesta paremmalle työttömyysturvalle on evidenssiä esimerkiksi Ruotsista (Landais

⁹ Card ym. (2018) taulukko 3a.

¹⁰ Hämäläinen, Uusitalo, Vuori, 2008, ”Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised jobsearch training experiments”, *Labour Economics*, Volume 15, Issuen 4.

¹¹ Maczulskij, 2016 ”Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski”, *Talous ja yhteiskunta*, 3/2016.

¹² Kauhanen, 2021, ”Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan?”, *Palkansaajien tutkimuslaitos, raportteja* 44.

ym. 2021¹³)¹⁴ ja Suomesta (Kauhanen 2021). Tässä tilanteessa palveluiden tarjoaminen voisi olla kassalle taloudellisesti kannattamatonta, koska jäseniksi valikoituisi korkeamman työttömyysriskin omaavia, ja kassan ansiopäivärahan rahoitusosuus, joka on pääsääntöisesti 5,5 prosenttia¹⁵, heikentäisi kassan taloudellista asemaa. Palvelujen rahoittaminen jäsenmaksuilla voisi tämänkaltaisen valikoitumisen seurauksena heikentää palveluiden syntymisen edellytyksiä.

Kassojen mahdollisuus rahoittaa palveluita jäsenmaksuilla tai osallistumismaksuilla riippuu jäsenten maksuhalukkuudesta. Jos jäsenet reagoivat nouseviin jäsenmaksuihin esimerkiksi siirtymällä toisen kassan jäseneksi, rajoittaa se kassojen mahdollisuutta rahoittaa palveluita jäsenmaksuilla.

Palveluiden rahoittamiseen voitaisiin käyttää myös kassan tasoitusrahastoon kerättyjä varoja. Tasoitusrahaston käyttäminen voi ainakin lyhyellä tähtäimellä lieventää painetta korottaa jäsenmaksuja. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että palvelutoiminnan kulut huomioitaisiin tasoitusrahaston riittävyyttä arvioitaessa. Tällä osaltaan pyritään turvaamaan kassan vakavaraisuus kaikissa tilanteissa.

Kassojen laajentuvia tehtäviä voidaan tarkastella työvoimaviranomaisten resurssien näkökulmasta. Työvoimaviranomaisten resursseilla voi olla vaikutusta työllistymispalveluiden vaikuttavuuteen. Esimerkiksi Saksassa julkisten työvoimatoimistojen virkailijoiden määrän lisääminen suhteessa työnhakijoihin lyhensi työttömyyden kestoa ja edisti työllistymistä (Hainmueller ym. 2016¹⁶). Resurssien kasvun myötä virkailijat määräsivät enemmän sanktioita työnhakijoille, jotka eivät hakeneet riittävän aktiivisesti töitä. Lisäksi virkailijat rekisteröivät enemmän avoimia työpaikkoja. Työttömyyskassojen laajentuneiden tehtävien kannalta on epäselvää, missä määrin uudistus kasvattaisi kokonaisresursseja, joita käytetään työnhakijoiden tukemiseen. Vaikutusten takana olevien mekanismien osalta avoimien työpaikkojen rekisteröinti mahdollisesti sisältyisi kassojen keinovalikoimaan, kun taas sanktiot eivät. Tästä päätellen resurssien lisäämisen vaikutukset kassojen kontekstissa olisivat todennäköisesti tutkimuksen löydöksiä pienemmät.

Hainmuellerin ym. (2016) tutkimustulosten soveltamisen kannalta on tärkeää huomata, että Suomessa kassat hyötyisivät työllistymisestä jonkin verran alentuneiden ansiopäivärahamenojen kautta, mutta eivät juuri palkkahyödyn kautta, koska kassojen jäsenmaksut ovat pääasiassa kiinteitä ja riippumattomia kassan jäsenten palkoista.¹⁷ Kassojen

¹³ Landais, Nekoei, Nilsson, Seim, Spinnewiin, 2021, "Risk-Based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications", *American Economic Review*, 111(4): 1315–55.

¹⁴ Päätös liittyä joko kassan jäseneksi tai jääminen kassan ulkopuolelle on yksi päätöksenteon vaihe. Valikoituminen voi kuitenkin olla profiililtaan erilaista kassan jäseniksi valikoituneiden joukossa eli seuraavassa päätöksenteon vaiheessa. Eli tilanne, jossa henkilö on päättänyt liittyä kassan jäseneksi ja pohtii, minkä kassan jäseneksi liittyisi. Tällöin kalliimpi jäsenyys kassassa, joka tarjoaa palveluita voi olla houkuttelevampi henkilölle, jolla on korkeampi työttömyysriski. Tästä ei ole erikseen evidenssiä, ja Ruotsissa havaittu valikoituminen viittaa siihen, että riskin mukainen valikoituminen on mahdollista.

¹⁵ Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta, 4 §.

¹⁶ Hainmueller, Hofmann, Krug, Wolf, 2016, "Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices", *Scand. Journal of Economics* 118: 941–974.

¹⁷ Työttömyyskassojen yhteisjärjestöjen tietojen mukaan 11 kassalla 13:sta (pois lukien Yrittäjän työttömyyskassa) on kiinteä jäsenmaksu vuonna 2024. Kahdella kassalla maksu on 0,3 prosenttia palkasta.

tulisi kantaa kaikki kustannukset palveluiden lisäämisestä, mutta etuuksiin liittyvistä hyödyistä kassat saisivat noin 5,5 prosenttia. Kassan kannusteiden näkökulmasta voidaan arvioida, että työvoimaintensiivisen toimenpiteen kustannushyöty-suhde olisi kassojen näkökulmasta alhainen. Yhden keskimääräisen ansiopäivärahaa saavan työttömän työllistyminen hyödyttäisi työttömyyskassaa noin 900 eurolla vuodessa.¹⁸ Esimerkiksi Hainuellerin ym. (2016) tutkimuksessa vaikuttavuutta mitataan toimenpiteelle, jossa virkailijoiden määrää suhteessa työttömiin kasvatettiin 1:100:sta 1:40:een. Toimenpiteen vaikutus työllistymisasteeseen oli noin 1,47 prosenttiyksikköä vuodessa. Lukuja yksinkertaistamalla voidaan havainnollistaa vastaavan toimenpiteen kannattavuutta yksittäisen kassan näkökulmasta. Oletetaan, että 1 työntekijä vastaa aluksi 100 työttömän työllistymispalveluista, ja kassa palkkaa toisen virkailijan, jolloin virkailijoiden suhde suhteessa työttömiin laskisi 1:100:sta 1:50:een. Tutkimuksen mukaisen vaikuttavuuden perusteella kassa hyötyisi toimenpiteestä työllistymisen parantumisen kautta noin 1 300 eurolla vuodessa.¹⁹ Yhden työntekijän palkkaamisen kustannus on kuitenkin vähintään noin 36 000 euroa vuodessa. Lisäksi tulee huomata, että palvelun vaikuttavuus olisi todennäköisesti sovellettua tutkimustulosta heikompi, koska tutkimuksen perusteella sanktiot ovat yksi keskeinen mekanismi vaikuttavuuden taustalla, ja sanktiot eivät ole mukana kassojen keinovalikoimassa.

Kokonaistyöllisyyden kannalta on merkitystä myös sillä, onko tarjottavilla palveluilla niin kutsuttu syrjäyttämisaikutus, joka tarkoittaa sitä, että palveluiden avulla työllistynyt syrjäyttää paikasta jonkin toisen työttömän. Tällöin yhden kassan tarjoamat palvelut heikentäisivät muiden työttömien työllistymistä. Crepon ym. (2013)²⁰ tutkivat nuorille tarjottuja työnhakupalveluita siten, että he satunnaistavat osallistujien osuuden alueen mukaan ja alueen sisällä satunnaistavat henkilöt joko kohde- tai kontrolliryhmään, jolloin he voivat tutkia syrjäyttämisaikutusta.²¹ Tutkijoiden estimaatit viittaavat syrjäyttämisaikutukseen, mutta vaikutukset eivät ole tilastollisesti kovin tarkkoja. Vastaavasti Cheung ym. (2019)²² tutkivat työnhakuavustuksen syrjäytysvaikutuksia, ja heidän tulostensa mukaan ohjelma alensi työttömyyttä ohjelmaan osallistuneilla, mutta heikensi sitä ohjelmaan osallistumattomilla hieman vähemmän, minkä perusteella merkittävä osa positiivisista vaikutuksista katoaa

¹⁸ Vuonna 2022 keskimääräisen ansiopäivärahan suuruus oli noin 65 euroa päivässä eli $65 \cdot 21,5 = 1\,407,5$ euroa kuukaudessa. Työttömyyskassa hyötyisi noin 5,5 prosentin osuudella henkilön siirtymisestä työttömästä työlliseksi eli $0,055 \cdot 1\,407,5 \cdot 12 = 924$ euroa vuodessa. Tilanteessa, jossa kassan jäsenyys maksaisi 0,3 prosenttia palkasta, ja olettamassa 3 000 euron kuukausipalkan, hyöty olisi $3\,000 \cdot 0,03 \cdot 12 + 924 = 1\,032$ euroa.

¹⁹ Toisen virkailijan palkkaamisen vaikutus työllistymistodennäköisyyteen $\cdot$ työllistymisen hyöty kassan näkökulmasta $\cdot$ työttömien määrä eli $0,0147 \cdot 924 \cdot 100 = 1\,358$ euroa. Tilanteessa, jossa kassan jäsenyys maksaisi 0,3 prosenttia palkasta, ja olettamalla 3 000 euron kuukausipalkan, vaikutus olisi $0,0147 \cdot 1\,032 \cdot 100 = 1\,517$ euroa.

²⁰ Crepon, Duflo, Gurgand, Rathelot, Zamora, 2013, "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment", *Quarterly Journal of Economics* 531–580.

²¹ Satunnaistamisstrategian avulla tutkijat voivat tehdä erilaisia vertailuja. Esimerkiksi: 1) palvelua saavan ryhmän työllisyys verrattuna ryhmään, joka ei saa palvelua alueella, jossa palvelua saavien ryhmä on suuri, ja 2) sama vertailu alueella, jossa palvelua saavien ryhmä on pieni.

²² Cheung, Egebark, Forslund, Laun, Rödin, Vikström, 2019, "Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms", IFAU working paper 2019:25.

syRJäYttämisvaikutuksen vuoksi. Myös Gautier ym. (2018)²³ mukaan tanskalaisella työnhakuohjelmalla oli syrjäytysvaikutuksia.

Kokonaisuutena arvioituna voidaan todeta, että työnhakua edistävien palveluiden vaikuttavuus on keskimäärin maltillista. Lisäksi sanktio- ja velvoite-elementtien puuttumisen vuoksi vaikuttavuus jäisi todennäköisesti arvioitua alhaisemmaksi. Lisäksi vaikuttavuutta kokonaistyöllisyyteen voi heikentää mahdollinen syrjäyttämisaikutus. Näistä syistä kassojen palveluiden vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti nolla tai vähäisesti positiivinen.

Julkisen talouden kannalta vaikutukset jäisivät todennäköisesti vähäisiksi, koska kalliiden toimenpiteiden järjestäminen ei ole kassoille houkuttelevaa. Kassojen jäsenmaksu on mahdollista vähentää ansiotulosta, mistä syystä korkeammat jäsenmaksut johtaisivat alhaisempaan verokertymään. Näin ollen kassojen jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden vuoksi on mahdollista, että uudistuksesta koituu julkiselle taloudelle kustannuksia. Kun samalla otetaan huomioon, että työllisyysvaikutukset ovat joko nolla tai vähäiset, on mahdollista, että julkisen talouden kannalta uudistus tuottaisi myös negatiivisen vaikutuksen. Kokonaisuutena arvioiden on kuitenkin todennäköistä, että julkisen talouden vaikutus olisi nolla, vähäisesti negatiivinen tai vähäisesti positiivinen.

4.2.3 Vaikutukset yrityksiin

Monet yksityiset yritykset tarjoavat yksityisiä työvoimapalveluja tai tuottavat työvoimaviranomaiselle ostopalveluna työllisyyttä tukevia ja edistäviä työllisyys- koulutus- ja valmennuspalveluita. Henkilöstöpalvelualalla toimii noin 1 700 yritystä, joista valtaosa on pieniä. Henkilöstöpalveluyritykset tuottavat monipuolisesti muun muassa rekrytointi- ja vuokrauspalveluita, työllisyys- ja muutosturvapalveluita sekä valmennus- ja koulutuspalveluita. Henkilöstöpalvelualan liikevaihdon arvo oli vuonna 2021 yhteensä noin 3,1 miljardia euroa²⁴. Ylivoimaisesti merkittävin osa liikevaihdosta tulee henkilöstön vuokrauspalveluista.

Työttömyyskassoilla on valmiiksi laaja asiakaskunta. Työttömyyskassoihin kuuluu noin kaksi miljoonaa henkilöä. Työttömyyskassoilla voidaan nähdä olevan työttömyysturvan toimeenpanotehtävänsä takia asema ja sellaista tietoa työttömistä jäsenistään, joka voisi tietyissä tilanteissa luoda kilpailuedun muihin työnvälitystoimijoihin nähden.

Työttömyyskassa ei ehdotettujen muutosten jälkeenkään voisi tarjota henkilöstön vuokrauspalveluja. Työttömyyskassa voisi kuitenkin tarjota työnvälityspalveluita, joihin kuuluu yhteistyön tekeminen henkilöstön vuokrauspalveluja tarjoavan yrityksen kanssa.

Työttömyyskassa voisi kuitenkin tarjota jäsenilleen työnvälityksenä esimerkiksi työnhakuun liittyvää tietoa ja neuvontaa, julkaista itse tietoja avoimista työpaikoista sekä välittää tietoa muualla avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista. Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassa voi kassan kokouksen päätöksellä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla tarkemmin laissa määriteltäviä palveluja. Palvelujen kohde on siis kassan jäsenet eli henkilöasiakkaat. Työttömyyskassa ei täten voisi ottaa vastaan yrityksiltä esimerkiksi rekrytointitoimeksiantoja, jotka eivät ole jäsenten palvelua.

²³ Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm, Svarer, 2018, ”Estimating equilibrium effects of job search assistance”, *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1 073–1 125.

²⁴ Tilastokeskus: palvelualojen hyödyketilasto

Ehdotettujen muutosten voidaan arvioida lisäävän joiltain osin kysyntää markkinoilla erilaisiin valmennuspalveluihin, kuten työnhaku- tai uravalmennukseen. On todennäköistä, että työttömyyskassa ei järjestäisi tällaisia palveluita itse, vaan hankkisi palveluita markkinoilta jäsenilleen.

Työttömyyskassan harjoittaessa taloudellista toimintaa, määritellään se EU-oikeudellisesti yritykseksi ja jos valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät tulisivat EU:n valtiontukisäännöt sovellettaviksi. Työttömyyskassan palvelutoimintaan ei liittyisi valtion myöntämää tai valtionvaroista myönnettävää tukea. Palveluita ei rahoitettaisi julkisilla varoilla eli valtion rahoitusosuuksilla tai työttömyysvakuutusmaksujen tuotoilla. Palvelut rahoitettaisiin täysimääräisesti kassan omin varoin, käytännössä pääasiallisesti työttömyyskassan jäsenmaksuilla.

4.2.4 Vaikutukset toimeenpanijoihin

Esityksellä on suurimmat vaikutukset työttömyyskassojen toimintaan. Koska esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassan järjestämät palvelut olisivat julkisia työvoimapalveluita täydentäviä palveluita, joihin ei liittyisi velvoittavuutta ja joilla ei lähtökohtaisesti tulisi olla vaikutuksia julkisten työvoimapalvelujen tarjoamiseen, ei esityksellä arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia työvoimaviranomaiseen. Työttömyyskassan järjestämä palvelu ei ole työnhakijaa velvoittava. Työnhakijoiden neuvonta muun muassa tästä asiasta on myös työvoimaviranomaisen vastuulla. Tämä todennäköisesti näkyy myös työvoimaviranomaisessa lisääntyvinä neuvontatilanteina.

Uuden palvelutehtävän aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaamista kassan sääntöihin. Laajamittainen palveluiden tarjoaminen edellyttäisi myös muun muassa siihen budjetoituja varoja. Käytännössä tämä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että, palvelutoiminta voisi käynnistyä kunnolla aikaisintaan vuoden 2025 alusta.

Esityksessä ei ehdoteta kassoille lakisääteistä velvoitetta palvelujen tarjoamiseen. Tästä syystä vaikutukset työttömyyskassoihin ovat kassakohtaisia ja riippuvat muun muassa siitä ryhtyykö kassa järjestämään lain mahdollistamia palveluita vaiko ei. Myös tarjottavan palvelun laajuus todennäköisesti tulee eroamaan kassoittain.

Esityksellä mahdollistettaisiin työttömyyskassoille kokonaan uusi tehtävä. Uuden tehtävän hoitaminen edellyttäisi uudenlaista osaamista ja lisäisi työttömyyskassojen hallinnollista työtä. Työttömyyskassojen yleinen ohjaus- ja neuvonta laajenisi koskemaan kassan maksamien etuuksien lisäksi myös kassojen tarjoamia palveluita. Myös kassan viestintä laajenisi ja monipuolistuisi. Esityksessä ehdotetaan, että henkilötietojen käsittely palvelutoiminnassa perustuisi asiakkaan suostumukseen. Tästä seuraisi tietosuojan liittyviä uudenlaisia tehtäviä, joka edellyttäisi muun muassa henkilöstön perehdyttämistä. Palveluiden käyttöönotto edellyttäisi myös tietojärjestelmien kehittämistyötä ja muutoksia kassojen jäsenrekisteriin. Ainakin joissakin kassoissa muutos tarkoittaisi tarvetta palkata lisää työvoimaa. Kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat kassakohtaisia ja riippuvat kassojen nykyisistä resursseista ja siitä missä laajuudessa uusia tehtäviä ryhdytään harjoittamaan.

Etuuksien maksamiseen liittyvät asiat ovat tarkasti laissa ja asetuksissa säädeltyjä, eivätkä kassat pysty kilpailemaan toisia paremmilla etuuksilla. Tällä hetkellä kassat voivat kilpailla jäsenmaksun suuruudella, joskin jäsenmaksu perustuu pääosin työttömyyskassan jäsenten työttömyydestä syntyviin kustannuksiin, ja jossain määrin myös kassan tarjoamalla palvelulla eli kassan etuuksiin liittyvällä neuvonnalla ja etuushakemusten käsittelyajoilla.

Työllisyyden tukemisesta saattaa muodostua uusi kilpailutekijä työttömyyskassoille. Tällä voi olla vaikutuksia kassakenttään sikäli, kun kaikilla kassoilla ei olisi yhtäläisiä resursseja tai halua ottaa uutta tehtävää hoitaakseen. Kassojen määrän kehityksen trendi on ollut laskeva viime vuosikymmeninä, kun kassat ovat yhdistyneet aiempaa suuremmiksi yksiköiksi. On mahdollista, että kassojen tehtävien laajeneminen vahvistaisi osaltaan tällaista kehitystä, jos työllistymistä tukevien palveluiden järjestäminen osoittautuu myönteiseksi kilpailutekijäksi ja jos suuremmilla kassoilla olisi paremmat edellytykset tarjota palveluita. Mahdollisen vaikutuksen suuruus riippuu muun muassa siitä, millaiseksi ihmiset kokevat työttömyyskassojen palveluiden antaman lisäarvon ja olisiko niillä vaikutusta jäsenyyspäätöksiin. Asiaan vaikuttaa myös se, miten suuria eroja kassojen palveluvalikoimiin muodostuu, ja mahdollisesti myös se, miten palveluiden tarjoaminen vaikuttaisi kassan jäsenmaksuun.

Työttömyyskassojen valvonta

Työttömyyskassalain 58 §:n mukaan työttömyyskassojen toimintaa valvoo Finanssivalvonta. Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan muun muassa vakuutettujen etujen turvaaminen. Nyt kassojen tehtäväksi ehdotetuissa jäsenten työllisyyttä edistävissä palveluissa ei ole kysymys itse lakisääteiseen työttömyysvakuutukseen liittyvästä tehtävästä (ansioturvan järjestäminen), vaan mm. työnvälitykseen liittyvästä asiasta, jonka valvonta ei sovi yhteen Finanssivalvonnan nykyisten valvontavastuiden ja toiminnan tavoitteiden kanssa. Sen valvontavastuuta ei esitetä laajennettavaksi koskemaan työnvälityspalvelujen järjestämisen ja toteuttamisen laillisuuden valvontaa.

ILOn työnvälitystä koskevat yleissopimukset sekä merityöyleissopimus edellyttävät kuitenkin yksityisen työnvälityksen valvontaa ja seuranta. Yksityisiä työnvälitystoimistoja koskevan yleissopimuksen 13 artiklan mukaan 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, sekä tilastollisiin tarkoituksiin.

Olemassa olevasta sääntelystä seuraa, että työttömyyskassoille nyt ehdotettavaa uutta vapaaehtoista tehtävää valvottaisiin noudattaen mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 143 §:n 3 momentissa säädetään. Säännöksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalvelujen seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustavalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Työ- ja elinkeinoministeriö voi yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa käsitellä työvoimaviranomaisten ja yksityisten työvoimapalvelujen välistä yhteistyötä ja tietojenantovelvollisuuden toimeenpanoa koskevia asioita. Säännös sisältää myös asetusvaltuuden antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen käsittelystä ja muusta yhteistyöstä.

Siltä osin kuin kyse olisi maksukiellon valvonnasta, tehtävä ei kohdistuisi Finanssivalvonnalle, vaan kyse on rikoslain 47 luvun 6 §:n perusteella rangaistavasta teosta. Myöskään henkilötietojen käsittelyn valvonta työllisyyttä tukevissa palveluissa ei olisi Finanssivalvonnan tehtävä, vaan tältä osin noudatettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia (1050/2008). Tietosuojavalettuutetun toimisto on kansallinen valvontaviranomainen, joka valvoo tietosuojalainsäädännön noudattamista.

Finanssivalvonta ottaisi kuitenkin puheena olevasta palvelusta aiheutuvat kustannukset huomioon valvoessaan työttömyyskassojen vakavaraisuutta ja vahvistaessaan niiden jäsenmaksuja. Lisäksi Finanssivalvonta valvoisi sitä, etteivät työttömyyskassat harjoittaisi muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Finanssivalvonta siis valvoisi työttömyyskassojen uusia tehtäviä osana tavanomaista vakavaraisuuden ja hallinnon valvontaa, mutta ei itse palvelujen toteuttamista tai menettelytapoja asiakkaita kohtaan eikä myöskään asiakkaiden henkilötietojen käsittelyä.

Työttömyyskassojen tehtävien laajeneminen lisäisi Finanssivalvonnan työmäärää. Esityksessä ehdotetaan, että uuden palvelutehtävän aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaamista kassan sääntöihin. Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluu työttömyyskassan sääntöjen vahvistaminen. Finanssivalvonnalle sääntömuutoshakemuksista aiheutuva työmäärän lisääntyminen ja sääntömuutoshakemusten käsittelyaikojen mahdollinen pidentyminen normaalista riippuvat siitä, kuinka moni työttömyyskassa päättää näitä uusia palveluita tarjota, millä aikataululla ja haetaanko samalla mahdollisesti muidenkin sääntömuutosten vahvistamista.

Lisäksi Finanssivalvonta tarvitsee valvontatyössä ja jäsenmaksuja vahvistettaessa tietoa myös uusista tehtävistä aiheutuvista kuluista. Tämä voi aiheuttaa muutoksia myös Finanssivalvonnan työttömyyskassoille antamiin määräyksiin ja ohjeisiin sekä tietojärjestelmiin.

Työttömyysturvalain 14 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö antaa yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi työttömyysetuuksissa yleiset ohjeet, jotka Finanssivalvonta valmistelee. Säännöstä ei esitetä muutettavaksi, vaikka työttömyyskassojen tehtäviä esitetäänkin laajennettavaksi. Tästä seuraa, että sosiaali- ja terveysministeriö ei anna työttömyyskassoille ohjeita työllisyyden tukemiseen liittyvistä palveluista tai niiden järjestämisestä

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Palvelutehtävän määrittely

Valmistelun aikana on arvioitu erityisesti sitä, millaista kassalle mahdollistettava työllisyyttä tukeva toiminta olisi. Valmistelun aikana on harkittu erilaisia tapoja säätää palveluiden sisällöstä ja laajuudesta.

Valmistelun aikana on harkittu suppeampaa ratkaisua, jossa kassan mahdollisiin tehtäviin lukeutuisi vain tieto- ja neuvontapalvelut. Tällöin kassan tarjoamat palvelut voitaisiin määritellä laissa esimerkiksi siten, että palvelu koskisi tiedon välittämistä ja neuvonnan antamista 1) avoimista työpaikoista ja työnhausta, 2) koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista, 3) työmarkkinoista, aloista ja ammateista, sekä 4) yritystoiminnan kartoittamisesta, käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista.

Tällainen määrittely ei mahdollistaisi kassoille esimerkiksi tätä laajempien ohjaus- ja valmennuspalveluiden tarjoamista ja rajaisi myös mahdollisuuksia harjoittaa työnvälitystoimintaa. Liian tiukasti rajatun palvelutehtävän voidaan nähdä myös heikentävän palvelun tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Työttömyyskassat ovat valmistelun aikana tuoneet esiin, että kassat haluaisivat tarjota niitä palveluita, jotka parhaiten sopivat kunkin kassan toiminnan luonteeseen ja jäsenistön tarpeisiin. Rajaamalla palvelutarjontaa liian tiukasti ei sillä välttämättä saavutettaisi sitä potentiaalia, joka kassojen työllisyyden tukemisella voisi muutoin olla.

Kaikkien kassojen taloudelliset resurssit ja kannustimet tarjota palveluita eivät ole samanlaiset. Voidaan arvioida, että suppeampi ja vähemmän resursseja vaativa palvelutoiminta oletettavasti pienentäisi niitä eroja, joita kassojen palvelutarjonnan välille syntyisi.

Valmistelussa on myös harkittu sääntelytapaa, jossa mahdollisuudesta järjestää työvoimapalveluja säädettäisiin ehdotettua ratkaisutapaa väljemmin. Tämä mahdollistaisi käytännössä hyvinkin vapaat mahdollisuudet kassalle järjestää tarkoituksenmukaiseksi katsomaansa toimintaa. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, ettei työttömyyskassan tarjoamia palveluita voida jättää täysin avoimiksi, vaan tulee olla selvää mitä kassa saa tehdä ja mihin jäsenten varoja voidaan käyttää. Sääntelyn tarkkarajaisuutta on pidetty tärkeänä myös työttömyyskassojen valvonnan näkökulmasta. Tarkemmalla sääntelyllä pystytään myös paremmin varmistamaan, että työllisyyttä tukeva toiminta on selkeästi alisteisessa asemassa kassan pääasialliseen tarkoitukseen ja lakisääteiseen tehtävään eli ansioturvan järjestämiseen kassan jäsenille.

5.1.2 Suhde julkisiin työvoimapalveluihin

Yksi vaihtoehtoinen ratkaisutapa olisi ollut rinnastaa työttömyyskassoille mahdollistettavat palvelut julkisiin työvoimapalveluihin.

Työ- ja elinkeinotoimistot ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat sekä vuoden 2025 alusta lukien kunnat työvoimaviranomaisen ominaisuudessa järjestävät työnhakijoille työllistymistä tukevia palveluja. Lisäksi työllisyyspalveluja järjestetään nykyisin myös niissä kunnissa, jotka eivät ole mukana työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa.

Osallistuminen työllistymistä tukeviin palveluihin opiskelua lukuun ottamatta ei vaikuta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Päätoimisella opiskelijalla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvalaissa säädetään erikseen niistä työllistymistä tukevista palveluista, joilla on vaikutusta työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen. Näistä palveluista käytetään työttömyysturvalaissa nimitystä työllistymistä edistävä palvelu. Keskeistä näissä palveluissa on se, että niiden järjestämisen perusteista säädetään lainsäädännössä. Näitä palveluja ovat työvoimakoulutus, työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu opiskelu, työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu kotoutumiskoulutus, työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, koulutuskokeilu ja kuntouttava työtoiminta.

Näiden palveluiden ajalta työttömyysetuus maksetaan 200 päivän ajalta määrältään korotettuna. Lisäksi työnhakijan omaehtoista työttömyysetuudella tuettua opiskelua lukuun ottamatta työnhakijalla voi olla oikeus kulukorvaukseen, jonka määrä on yleensä yhdeksän euroa päivässä. Julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen on omaehtoista työttömyysetuudella tuettua opiskelua lukuun ottamatta velvoittavaa ja palvelun laiminlyönti voi johtaa työttömyysetuusoikeuden menettämiseen määräajaksi tai toistaiseksi. Palveluun osallistumisen velvoittavuus työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä on kytköksissä siihen, maksetaanko palvelun ajalta kulukorvausta, jos palveluun osallistumisesta aiheutuu välttämättömiä kustannuksia.

Työttömyyskassojen järjestämien palvelujen rinnastaminen julkisiin työvoimapalveluihin johtaisi monimutkaiseen tilanteeseen, jossa työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulla oleva palveluiden tarjoaminen jaettaisiin työvoimaviranomaisen ja työttömyyskassojen kesken. Työvoimapalveluiden järjestämisessä valmistaudutaan järjestämisvastuun siirtymiseen valtiolta kunnille ja työllisyysalueille vuoden 2025 alusta lukien, mikä tulee muuttamaan julkisten

työvoimapalvelujen kokonaisuutta merkittävällä tavalla. Velvoittavuuden ja etuusvaikutusten kytkemisestä kassan palveluihin osallistumiseen olisi myös seurannut ehdotettuun sääntelytapaan verrattuna merkittävästi suuremmat yksilöihin liittyvät oikeusvaikutukset. Tähän sääntelyratkaisuun liittyisi täten ratkaistavia perustuslaillisia näkökohtia, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön tehtävän toimeenpanossa työttömyyskassan toimesta, joka ei ole viranomainen. Palveluiden järjestäminen julkisilla varoilla ja korotusosien sekä kulukorvausten maksaminen kassan tarjoamiin palveluihin osallistumisesta myös kasvattaisi julkisen talouden menoja verrattuna ehdotettuun ratkaisuun, jossa lähtökohtana on, ettei toimintaan käytetä julkista rahoitusta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tässä luvussa kuvataan Tanskan ja Ruotsin työttömyyskassajärjestelmää erityisesti työttömyyskassojen tehtävien näkökulmasta. Tarkastelu rajoittuu Tanskaan ja Ruotsiin, koska niissä on hyvin samankaltainen vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva työttömyyskassajärjestelmä ja tästä syystä ovat parhaimmat verrokkimaat vertailuun.

5.2.1 Tanska

Tanskassa on 24 työttömyyskassaa, jotka ovat yleensä toimialakohtaisia ja sidoksissa ammattiliittoihin. Kassat ovat kuitenkin itsenäisiä muista tahoista riippumattomia toimijoita. Tanskassa työttömyyskassoilla on merkittävä rooli. Työttömyyskassojen rooli on vahva myös jäsenten työllisyyden tukemisessa. Vaikka kaikkiin kassoihin sovelletaan samaa lainsäädäntöä, niiden palvelutehtävissä saattaa olla suuriakin eroja, sillä työttömyyskassat voivat lakisääteisten tehtäviensä lisäksi tarjota jäsenilleen myös vapaaehtoisia palveluja.

Kassan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu ansiopäivärahan maksaminen työttömyyden aikana, ilmoitusten lähettäminen työvoimatoimistoille, neuvontakeskustelujen pitäminen jäsenten kanssa sekä kohdennettujen toimenpiteiden tekeminen työttömien työllistämiseksi. Työttömyyskassojen tehtäviin kuuluu myös esimerkiksi työttömyysturvaseuraamusten asettaminen, joka Suomessa on katsottu kuuluvan viranomaistehtäväksi. Lisäksi työttömyyskassat voivat lakisääteisten palveluiden lisäksi tarjota vapaaehtoisesti myös muita palveluja, joiden tavoitteena on avustaa omia työttömiä jäseniään työpaikan löytämisessä. Työttömyyskassat voivat tarjota myös työnvälityspalveluita yrityksille.

Käytännössä työttömyyskassan vapaaehtoisesti tarjoamia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi erilaiset työnhakukurssit ja täydennyskoulutukset, neuvonta- ja ohjauspalvelut, verkostoitumistapaamiset sekä työpajat ja luennot.

Monet kassat tarjoavat vain pakollisia lakisääteisiä palveluita, mutta vapaaehtoista tarjontaa on myös tarjolla monissa kassoissa.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa on 24 itsenäistä työttömyyskassaa, jotka kattavat eri ammattialoja ja toimivat yleensä ammattiliiton yhteydessä. Työttömyyskassojen toimintaa säätelevät työttömyysvakuutuslaki (lag 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring) ja työttömyyskassalaki (lag 1997:239 om arbetslöshetskassor). Työttömyyskassoja valvoo työttömyysvakuutustarkastusvirasto (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen IAF).

Ruotsissa työttömyyskassojen tehtäviin kuuluu ansioturvan järjestäminen jäsenilleen työttömyysaikana. Ruotsissa kassat eivät tarjoa työvoimapalvelua, vaan palvelut hoitaa

työvoimaviranomainen. Jotta työttömyyskorvauksen hakijalla olisi oikeus työttömyyskassan maksamaan työttömyysetuuteen, tulee hakijan olla ilmoittautunut työvoimapalveluihin ja hakea aktiivisesti uutta työtä. Lisäksi hakijan tulee olla yhteydessä työvoimatoimistoon ja osallistua sovittuihin tapaamisiin. Työhaun laiminlyönti tai työttömyysajan pidentäminen katkaisee oikeuden työttömyyskorvaukseen. Ruotsin työttömyyskassalaissa työttömyyskassojen tehtävät ovat määritelty tyhjentävästi, ja kassoja on kielletty harjoittamasta muuta kuin laissa tarkoitettua toimintaa.

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta henkilö ei ole oikeutettu työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan, vaan henkilölle maksetaan saman suuruista tukea Försäkringskassasta.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopalautteen yhteenveto

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 15.1.2024–26.2.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä 23. Lausunnoissa pääasiassa kannatettiin tai suhtauduttiin neutraalisti työttömyyskassoille ehdotettaviin uusiin tehtäviin. Lausunnonantajista Insinööriliitto IL ry ja AKI-liitot ry vastustivat esitystä.

6.1.1 Uuden palvelutehtävän sisältö ja tavoitteet

Finanssivalvonta totesi lausunnossaan pitävänsä erittäin tärkeänä, että laissa määritellään hyvin tarkasti ne palvelut, joita työttömyyskassa voisi lakimuutoksen perusteella tarjota jäsenilleen. Finanssivalvonta piti tältä osin esitystä tulkinnanvaraisena. Lausunnon perusteella täydennettiin lakiehdotuksen 1 §:n säännöskohtaisia perusteluja.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt ehdotettua työttömyyskassan tehtävien laajentamista tulisi esityksessä käsitellä myös suhteessa työttömyyskassalain 1 §:ään sekä sen taustalla oleviin tavoitteisiin. Työttömyyskassalain 1 §:n mukaan työttömyyskassojen tarkoituksena on ansioturvan järjestäminen jäsenilleen. Esityksen jaksoon 3 Tavoitteet on lausunnon perusteella sisällytetty teksti siitä, ettei kassojen pääasiallista tarkoitusta ja lakisääteistä ydintehtävää olla muuttamassa. Kassojen palvelutehtävä on alisteinen itse päätehtävälle.

6.1.2 Palveluiden rahoitus

Akava ja AKI-liitot ry lausuivat, että ennen uudistuksen voimaantuloa tasoitusrahastoihin kertyneitä tuloja ei tulisi saada käyttää palveluiden rahoittamiseen, koska nämä varat on tarkoitettu käytettäväksi pelkästään etuuksien maksamiseen ja siihen liittyvään hallintoon.

Finanssivalvonta nosti lausunnossaan esiin työttömyyskassan taloutta koskevia näkökulmia. Finanssivalvonta katsoi, että työttömyyskassan vakavaraisuus ei saa vaarantua uusien tehtävien seurauksena. Siksi mm. ehdotettuihin tehtäviin käytettävän työmäärän, rahoituksen ja aseman suhteessa päätehtävään tulisi Finanssivalvonnan kannan mukaan olla tarkkaan rajattua ja vähäistä. Finanssivalvonta esitti lausunnossaan, että työttömyyskassan uusien palvelujen järjestämiseen käytettävälle varoille olisi syytä asettaa selvä yläraja, ja uusien palvelujen järjestämiseen ja hankkimiseen käytettävien menojen huomioimista tasoitusrahaston riittävyttä arvioitaessa tulisi selkeyttää. Finanssivalvonta piti erittäin tärkeänä, että työttömyyskassat erittelevät uuteen ehdotettuun tehtävään liittyvät menot talousarviossaan ja tilinpäätöksessään ja että ne huomioidaan esimerkiksi jäsenmaksua vahvistettaessa.

Tasotusrahastoon liittyen esitystä on lausuntojen perusteella täydennetty siten, että esityksessä ehdotetaan muutettavan työttömyyskassalain 20 §:ää, jossa säädetään tasotusrahaston vähimmäis- ja enimmäismääristä. Palveluista aiheutuvat kulut otettaisiin muutoksen jälkeen huomioon tasotusrahaston riittävyyttä arvioitaessa. Lisäksi esityksen lukua 8 Alemman asteinen sääntely on täydennetty tuomalla esiin ne muutostarpeet, jotka kohdistuvat työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (272/2001). Sen sijaan siltä osin kuin kyse on uusien palveluiden järjestämiseen kohdistettavien varojen enimmäismäärästä, enimmäismäärästä säätämistä ei kuitenkaan pidetä perusteltuna. Tämä johtuu siitä, että ensinnäkin työttömyyskassan kokous päättää siitä, alkaako työttömyyskassa järjestää muutoksessa tarkoitettua palvelua jäsenilleen. Toiseksi kassan kokouksen valitsema hallitus päättää talousarvioesitystä ja jäsenmaksuesitystä laatiessaan siitä, minkä verran kassan varoja tähän toimintaan 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. Finanssivalvonta voi lisäksi antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten tehtävään liittyvät menot eritellään työttömyyskassan talousarviossa ja tilinpäätöksessä.

AKI-liitot ry toteaa lausunnossaan, että mikäli työttömyyskassojen tehtäviä laajennetaan esitysluonnoksessa tarkoitettulla tavalla, olisi syytä mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksuilla tai muulla julkisella rahoituksella siten, että kassan palvelut olisivat vaihtoehtoisia työvoimaviranomaisen järjestämille julkisille työvoimapalveluille. Palvelualojen ammattiliitto PAM ry suosittelee, että työttömyyskassojen palveluihin osallistumisesta maksettaisiin työttömyyspäivärahan korotusosaa ja kulukorvauksia.

Työttömyyskassojen järjestämien palvelujen rinnastaminen julkisiin työvoimapalveluihin johtaisi monimutkaiseen tilanteeseen, jossa työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulla oleva palveluiden tarjoaminen jaettaisiin työvoimaviranomaisen ja työttömyyskassojen kesken. Työvoimapalveluiden järjestämisessä valmistaudutaan järjestämisvastuun siirtymiseen valtiolta kunnille ja työllisyysalueille vuoden 2025 alusta lukien, mikä tulee muuttamaan julkisten työvoimapalvelujen kokonaisuutta merkittäväällä tavalla. Velvoittavuuden ja etuusvaikutusten kytkemisestä kassan palveluihin osallistumiseen olisi myös seurannut ehdotettuun sääntelytapaan verrattuna merkittävästi suuremmat yksilöihin liittyvät oikeusvaikutukset. Tähän sääntelyratkaisuun liittyisi täten ratkaistavia perustuslaillisia näkökohtia, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön tehtävän toimeenpanossa työttömyyskassan toimesta, joka ei ole viranomainen. Palveluiden järjestäminen julkisilla varoilla ja korotusosien sekä kulukorvausten maksaminen kassan tarjoamiin palveluihin osallistumisesta myös kasvattaisi julkisen talouden menoja verrattuna ehdotettuun ratkaisuun, jossa lähtökohtana on, ettei toimintaan käytetä julkista rahoitusta.

Lausunnot eivät antaneet aihetta muutoksiin, mutta esityksen jaksoa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on täydennetty uudella alaluvulla 5.1.2 Suhde julkisiin työvoimapalveluihin.

AKI-liitot ry lausui, että on ongelmallista, että yksityisten työvoimapalveluiden rahoitukseen osallistuivat kaikki kassan jäsenet ja tulisi olla mahdollista osallistua ainoastaan etuuden rahoittamiseen. AKI-liitot ry ehdottaa, että kassojen tulisi voida tarjota erikseen perustasoista jäsenyyttä, joka oikeuttaisi pelkkään työttömyysetuuteen. Akavan mukaan on jatkossakin tulisi olla mahdollisuus ansioturvaan haluamastaan kassasta ilman, että mahdolliset uudet palvelut oleellisesti vaikuttaisivat jäsenmaksun hintaan. Tästä syystä Akava esittää ylärajan asettamista sille osuudella, joka jäsenmaksusta saa mennä uusien tehtävien hoitamiseen.

Tältä osin todetaan, että uusiin tehtäviin ryhtyminen edellyttää kassan kokouksen päätöstä. Kassan kokous voi myös päättää palvelutehtävien lopettamisesta. Kassan jäsenillä on siis mahdollisuus vaikuttaa siihen, tarjoaako kassa palveluja vai ei. Lisäksi todettakoon, että kassan toiminta perustuu jäsentensä keskinäiseen vastuuseen. Tämä huomioon ottaen useamman erilaisen jäsenyyskategorian luomista tai palveluihin käytettävien jäsenmaksuosuuksien rajoittamista ei nähdä tarkoituksenmukaiseksi.

6.1.3 Työttömyyskassojen valvonta

Finanssivalvonta toteaa, että ehdotettujen tehtävien valvonta ei sovi kaikilta osin yhteen Finanssivalvonnan nykyisten tehtävien ja toiminnan tavoitteiden kanssa. Se katsoo, että valvontavastuista olisikin tarpeen säätää tarkemmin. Myös Palvelualojen ammattiliitto PAM ry (PAM) piti epämääräisenä kassojen työvoimapalveluiden valvontavastuita. Lausunnon perusteella on täydennetty työttömyyskassojen valvontaa koskevaa nykytilan kuvausta. Lisäksi esitykseen on lisätty kuvausta siitä, miten kassojen uuden palvelutehtävän osalta valvontavastuut jakautuvat. Valvontavastuista ei kuitenkaan ole katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen työttömyyskassalaissa.

6.1.4 Palveluiden velvoittavuus ja suhde julkisiin työvoimapalveluihin

Pääosa lausunnonantajista kannatti sitä, että työnhakijalla ei olisi velvollisuutta osallistua työttömyyskassan tarjoamiin palveluihin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Samalla moni tästä asiasta lausunut kiinnitti huomiota siihen, että työnhakijalla tulee olla tiedossaan, mikä palvelu on häntä velvoittavaa ja mihin osallistumista hän voi vapaasti harkita ilman, että tällä on vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Säännöskohtaisia perusteluja täydennettiin tältä osin lausuntokierroksen jälkeen. STTK ry totesi lausunnossaan, että neuvontatyötä ja informointia ei pidä jättää ainoastaan työttömyyskassojen tehtäväksi, vaan myös valtion tulee varata tähän riittävät resurssit. Tältä osin todetaan, että työttömyyskassojen lisäksi myös työvoimaviranomaisella on rooli palveluiden velvoittavuuteen liittyvässä neuvonnassa. Tämä on osa työvoimaviranomaisen tehtäviä, eikä tähän kassojen palvelutehtävän johdosta esitetä lisäresursseja. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoi lausunnossaan, että työttömyyskassan järjestämien palveluiden vapaaehtoisuudesta tulisi selkeyden vuoksi säätää työttömyysturvalaissa. Hallituksen esitystä ei tältä osin muutettu, koska osittain 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.

6.1.5 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Muun muassa oikeusministeriö, oikeuskansleri ja apulaisoikeusasiamies kiinnittävät huomiota siihen, että säätämisjärjestysosion tulee sisältää selkeä kannanotto siitä, onko esitetty tehtävä hallituksen näkemyksen mukaan julkinen hallintotehtävä vai ei. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse viranomaisen järjestämisvastuulla olevan lakisääteisen palvelutehtävän siirtämisestä työttömyyskassoille ja viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta. Oikeusministeriö ja oikeuskansleri toteavat, että jos linjanvetoon liittyy sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan epävarmuuksia, voidaan tämä todeta esityksessä ja lisätä esityksen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että esitysluonnoksen perusteluiden, työttömyyskassoja ja niiden nykyisiä tehtäviä sekä vielä voimassa olevan ja tulevan työvoimapalveluja koskevan sääntelyn perusteella ei olisi poissuljettua päätyä siihen, ettei kassoille ehdotetuissa uusissa tehtävissä olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kyseessä on kuitenkin

sellainen perustuslain 124 §:n tulkintatilanne, johon ei ole saatavissa täysin selvää ja yksiselitteistä vastausta perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella, mikä puoltaisi sitä, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Myös oikeusministeriö pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa suotavana. Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys -jaksoon on lisätty selkeämpi kannanotto siitä, ettei työttömyyskassoille mahdollistettavassa uudessa tehtävässä ole kyse julkisesta hallintotehtävästä. Lisäksi osion loppuun on lisätty lausuma siitä, jonka mukaan hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta lausuu esityksestä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri lausui asiassa erityisesti sääätämisyjärjestysperustelujen näkökulmasta. Oikeuskansleri totesi, että sääätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tulee arvioida riittävän kattavasti perustuslain perusoikeussäännösten, EU:n perusoikeusvelvoitteiden ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen kannalta. Oikeuskansleri huomauttaa, että esityksessä on viitattu muun muassa ILO:n yleissopimukseen nro 181, EU:n vuokratyödirektiiviin ja erityisyleissopimukseen. Lisäksi lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö sekä muun muassa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Oikeuskanslerin lausunnon perusteella Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys -jaksoa, on täydennetty perustuslain 18 §:n mukaista julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta koskevalla arvioinnilla ja lisäksi eräitä kansainvälisiä sopimuksia koskevalla arvioinnilla. Lisäksi oikeuskanslerin lausunnon perusteella, on täydennetty jakson osiota, joka koskee työttömyyskassoille esitettyä työllisyyden edistämisen mahdollisuutta suhteessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Apulaisoikeusasiamies huomautti, että työttömyyskassojen nykyisinkin hoitamaan työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvään julkiseen hallintotehtävään sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolain sääntelyä neuvonnasta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu (esimerkiksi puhelinneuvonta) on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten.

Esityksen säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty siten, että perusteluissa kiinnitetään erityistä huomiota työttömyyskassojen neuvontapalvelun järjestämiseen siten, että perusteluissa on huomioitu laillisuusvalvojan relevantti lausuntokäytäntö.

6.1.6 Henkilötietojen käsittely

Oikeuskansleri katsoo, että suostumusta henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi aiheellista tarkastella vielä tarkemmin yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 43 näkökulmasta, jossa käsitellään suostumuksen vapaaehtoisuutta.

Tietosuojavaaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että suostumuksen soveltuvuutta käsittelyperusteeksi arvioitaessa tulisi ottaa huomioon mahdollinen epäsuhta rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välisessä suhteessa. Tietosuojavaaltuutettu katsoi, että kyseisen alakohdan soveltuvuus käsittelyperusteeksi näyttäisi pitkälti riippuvan siitä, voidaanko työttömyyskassan uuden palvelutehtävän katsoa olevan yksityisoikeudellista toimintaa. Tietosuojavaaltuutetun mukaan olisi tärkeä varmistua siitä, että työttömyyskassan voidaan katsoa toteuttavan uudessa tehtävässään yksityisoikeudellista tehtävää.

Oikeusministeriö katsoi, että suostumuksen soveltuvuutta käsittelyn oikeusperusteeksi on arvioitu kattavasti. Myös oikeusministeriö kuitenkin katsoi, että arvio koskien sitä, liittyisikö työttömyyskassojen uuteen palvelutehtävään julkisen vallan käyttöä ja olisiko tehtävässä kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä, olisi huomioitava henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arviossa. Tämä on merkityksellistä nimenomaan rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen epäsuhtaan näkökulmasta.

Lausuntojen perusteella esityksen perusteluja tarkennettiin henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta koskevien perustelujen osalta erityisesti liittyen rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän väliseen epäsuhtaan.

Oikeusministeriö totesi, että jatkovalmistelussa olisi arvioitava onko esitysluonnoksen 60 a §:n 1 momentin sisällyttäminen esitykseen vai olisiko henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan käsittelyn oikeusperusteen arviointi esityksen perusteluissa riittävää. Suostumukseen käsittelyperusteena ei liity kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa ja mainittu säännös olisi informatiivinen. Mikäli säännöksen sisällyttäminen esitykseen katsotaan kuitenkin tarpeelliseksi, olisi tämä perusteltava esityksessä ja säännöksestä tulisi ilmetä, että kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta suostumuksesta.

Apulaisoikeusasiamies totesi lausunnossaan, että siltä osin, kuin säätämisyjärjestysjaksossa arvioidaan ehdotusta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, jaksosta puuttuvat kokonaan viittaukset perustuslakivaliokunnan relevanttiin lausuntokäytäntöön. Jaksossa ei ole myöskään kuvattu, sisältääkö EU:n yleinen tietosuoja-asetus kansallista liikkumavaraa ehdotetun kaltaiselle henkilötietojen suojaa koskevalle kansalliselle sääntelylle. Oikeuskansleri totesi, että olisi asianmukaista perustella laajemmin miksi ehdotettavan sääntelyn katsotaan täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset ja vastaavan siten myös perustuslain vaatimuksia.

Lausuntojen perusteella päädyttiin siihen, ettei työttömyyskassalakiin lisättäisi säännöksiä liittyen henkilötietojen käsittelyyn palveluja tarjottaessa. Tältä osin yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä kansallista liikkumavaraa ole käytettäessä suostumusta käsittelyn oikeusperusteena. Henkilötietojen käsittelyä käsitellään vain esityksen perusteluissa. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksoa täydennettiin perustuslakivaliokunnan relevantilla lausuntokäytännöllä.

6.1.7 Muuta

Akavan mukaan esitykseen pitäisi sisällyttää arvioita tai esimerkkilaskelmia siitä, missä määrin uusien palveluiden järjestäminen vaikuttaisi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kassojen jäsenmaksun suuruuteen eri kokoisissa kassoissa. Vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta erityisesti siksi, että ehdotettu lainsäädäntö on luonteeltaan mahdollistavaa. Palveluiden tarjoaminen on kassoille vapaaehtoista, mistä syystä on vaikeaa ennakoita, millaisia palveluita kassat ryhtyvät tarjoamaan ja missä laajuudessa. Pyydettyjen arvioiden informaatioarvoa ei voitaisi pitää kovin suurena, koska arvioiden tekeminen edellyttäisi sellaisten oletusten tekemistä palveluiden laajuudesta ja kustannuksista, joita ei voitaisi perustaa mihinkään olemassa olevaan tietoon. Tästä johtuen lausunto ei antanut aihetta täydentää esitystä.

PAM ei yhtynyt hallituksen esitysluonnoksen arvioihin siitä, että kassojen jäsenmaksun verovähennyskelpoisuuden vuoksi uudistuksesta koituisi julkiselle taloudelle lisää kustannuksia. PAM:n mukaan verovähennystä koskeva kohta arvioissa on epämääräinen.

Esityksen vaikutusarvioita on tarkennettu tältä osin mahdollisen verovähennysvaikutuksen tarkemmalla kuvauksella.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry katsoi, että esitykseen tulisi lisätä lakimuutos siitä, että myös työttömänä voisi liittyä työttömyyskassaan. Esitystä perusteltiin sillä, että syyskuusta alkaen työssäoloehto kertyy maksuperusteisesti ja työssäoloehto voi toisin sanoen kerryttää myös sellaiselta kuukaudelta, jolla työskentelyä ei tapahdu. Näin ollen katsottiin, että työttömyyskassaan pitäisi voida liittyä, vaikka ei olisikaan liittymishetkellä työssä. Muutos olisi TYJ:n mukaan looginen myös työllistymistä tukevien palveluiden ja kokonaisuuden kannalta. Tältä osin lausunto ei antanut aihetta muuttaa esitystä.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ja YTK Työttömyyskassa toivat lausunnoissaan esille tarpeen selvittää maksukiellon piiriin kuuluvien palveluiden saatavuutta maksuttomasti. Lausuntojen perusteella työttömyyskassojen suunnitelmissa ei ole omien työnvälitysalustojen rakentaminen, vaan jo olemassa olevien kaikille avoimien palveluiden hyödyntäminen siten, että työttömyyskassan omilta verkkosivuilta luodaan linkkejä avoimiin kaikille saataviin työnvälityspalveluihin. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön mukaan olemassa olevia palvelualustoja voidaan hyödyntää esimerkiksi siten, että työttömyyskassat tuovat jäsenpalveluissaan jäsenen tiedoksi avoimia työpaikkoja, joiden tarkempia tietoja jäsen pääsee tarkastelemaan linkin kautta kaikille avoimilta työnvälityksen verkkosivuilta. Säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty edellä mainitut käytännöt huomioon ottaen.

6.1.8 Voimaantulo

YTK Työttömyyskassan mukaan lakitekstissä tai perusteluissa olisi tarkoituksenmukaista todeta, että työttömyyskassat voivat ryhtyä sääntömuutosten valmisteluun jo ennen lain voimaantuloa, ja että työttömyyskassa voisi ehdollisesti päättää työllistymistä tukevien palveluiden tarjoamisesta ja sitä koskevasta sääntömuutoksesta kassan kokouksessa jo ennen kuin laki on vahvistettu ja voimassa. Tältä osin todetaan, että erityisten täytäntöönpanoa koskevien valtuutusten ottamista säädökseen on pidetty vakiintuneesti pidetty tarpeettomana ja niitä on perusteltua välttää, koska säädöksen täytäntöönpanon edellyttämiä toimia on pidetty vastuullisen viranomaisen velvollisuutena, jolloin toimiin ryhtyminen ei edellytä erillistä valtuutusta.

YTK Työttömyyskassa toivoo myös, että lakiin kirjattaisiin, että palvelun tarjoaminen voidaan aloittaa aikaisintaan 1.1.2025. Uuden palvelutehtävän aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaamista kassan sääntöihin. Esityksessä todetaan, että laajamittainen palveluiden tarjoaminen edellyttäisi myös muun muassa siihen budjetoituja varoja. Tämä tarkoittaisi käytännössä todennäköisesti sitä, että, palvelutoiminta voisi käynnistyä kunnolla aikaisintaan vuoden 2025 alusta. Lausunto ei antanut aihetta muuttaa esitystä.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos täytti kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset, jonka johdosta arviointineuvostolla oli vain vähäisiä lisäysehdotuksia. Arviointineuvoston mukaan vaikutuksia kotitalouksille, työttömyyskassoille ja työllisyyteen oli käsitelty perusteellisesti tutkimustietoon tukeutuen. Esitysluonnoksessa arvioitiin, että työllisyyden tukemisesta saattaa muodostua uusi kilpailutekijä työttömyyskassoille. Arviointineuvosto katsoi, että työttömyyskassojen kilpailuvaikutuksia ja niihin liittyviä epävarmuuksia voisi kuvata mahdollisuuksien mukaan

tarkemmin. Esitystä on arviointineuvoston lausunnon perusteella tarkennettu siten, että kilpailuvaikutuksia koskevaa kohtaa luvussa 4.2.4 on täydennetty.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. *Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue.* Pykälässä säädetään työttömyyskassan tehtävistä ja toimialueesta.

Työttömyyskassan tehtäviin kuuluu tosiasiasiallisesti myös muiden etuuksien ja korvauksien kuin työttömyysturvalaissa tarkoitetun ansioturvan järjestäminen. Työttömyyskassa toimeenpanee myös työttömyysturvalaissa tarkoitettua liikkuvuusavustusta ja muutosturvarahaa. Lisäksi momentissa mainittu ylläpitokorvaus on terminä vanhentunut. Työttömyyskassa maksaa kulukorvauksia työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tarvittavat muutokset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että työttömyyskassa voisi kassan kokouksen päätöksellä edistää jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita. Koska kyseessä olisi työttömyyskassan jäsenille tarjottava palvelu, työttömyyskassa ei voisi tehdä työnantajien tai niiden edustajien kanssa sellaisia sopimuksia, joiden perusteella ensisijainen asiakkuussuhde syntyisi työnantajan tai sen edustajan ja työttömyyskassan välille. Työttömyyskassa ei toisin sanoen voisi ottaa vastaan toimeksiantoja, joiden perusteella se esimerkiksi esittelisi työnantajalle tämän tarpeisiin sopivien jäsenten tietoja. Työttömyyskassa voisi kuitenkin ottaa vastaan työnantajien työpaikkailmoituksia julkisilla verkkosivuilla tiedotettaviksi.

Työttömyyskassa voisi ottaa uuden tehtävän hoitaakseen vain kassan kokouksen päätöksellä, ja kassan kokous voisi myös päättää, että työttömyyskassa luopuu työllisyyttä tukevasta toiminnasta. Työttömyyskassan kannalta palveluiden tarjoaminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Kyseessä ei olisi lakisääteinen velvoite palveluiden järjestämiseen. Työttömyyskassa päättäisi itse haluaako palvelua tarjota ja missä laajuudessa. Kassan kokous päättäisi yleisellä tasolla voiko työttömyyskassa tarjota 2 momentissa tarkoitettuja palveluita. Kassan kokouksen ei edellytettäisi hyväksyvän erikseen kaikkia tarjottavia palveluita.

Työttömyyskassa voisi tarjota työnvälitystä, tietoa-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi. Palveluiden tarjoamisen tarkoituksena olisi siis kassan jäsenten työllisyyden tukeminen. Palveluita ei voisi tarjota muilla perusteilla.

Työnvälityksenä työttömyyskassa voisi jakaa työnhakuun liittyvää tietoa ja neuvontaa, julkaista itse tietoja avoimista työpaikoista sekä välittää tietoa muualla avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista. Niiltä osin, kun työttömyyskassa tarjoaisi työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja kyse olisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 143–144 §:ssä tarkoitettua yksityisestä työvoimapalvelusta.

Yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava tasapuolisuutta eikä niissä saa tarjota alaikäistä työvoimaa työhön, johon sen ottaminen nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) mukaan on kiellettyä. Työttömyyskassoja tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa myös työttömyyskassalain 3 §:n 4 momentissa edellytettyä kassan jäsenten yhdenvertaisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Työttömyyskassan on pyynnöstä annettava työ- ja elinkeinoministeriölle tiedot työhön välitettyjen henkilöiden määrästä ammattiryhmittäin, työnvälityspalveluja käyttäneiden asiakkaiden määrästä sekä muista tarjoamistaan työnhakuun liittyvistä palveluista. Annettavista tiedoista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 36 §:ssä.

Työttömyyskassoja koskee myös yksityisen työnvälityksen maksukielto. 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.

Lainsäädäntö edellyttää, että edellä mainittujen työnvälityksen maksukiellon piiriin kuuluvien palveluiden tulisi olla maksutta kaikkien saatavilla. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että työttömyyskassan ilmoittamat avoimet työpaikat eivät voisi olla pelkästään työttömyyskassan jäsenten nähtävillä, vaan ne tulisi julkaista esimerkiksi kassan avoimilla verkkosivuilla. Vaihtoehtoisesti avointen työpaikkojen saatavuus maksutta kaikille, voidaan varmentaa siten, että työttömyyskassa julkaisee avoimilla verkkosivuillaan linkit, jotka ohjaavat työpaikkoja välittävän tahon avoimille verkkosivuille. Työttömyyskassa voi tarjota avoimia työpaikkoja jäsenilleen kohdennetusti, jos tarjottavat työpaikat ovat avoimesti muidenkin kuin kassan jäsenten saataville esimerkiksi kaikilla avoimilla verkkosivuilla.

Työnvälityksen lisäksi työttömyyskassa voisi tarjota esimerkiksi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja sekä valmennuksia. Nämä palvelut vastaisivat soveltuvin osin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1–4 §:ssä sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 6 luvun 50–53 §:ssä tarkoitettuja palveluja. Työttömyyskassat voivat tarjota tietoa- ja neuvontaa avoimista työpaikoista ja työnhausta, koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista, työmarkkinoista, aloista ja ammateista sekä yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista. Työttömyyskassa voisi tarjota ohjauspalveluita ammatinvalinnan ja urasuunnittelun tueksi.

Palveluihin liittyvän neuvonnan osalta työttömyyskassan tulisi kiinnittää huomiota palveluita koskevan neuvontapalvelun järjestämiseen. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta, jos palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten (ks. esim. OA dnro 1930/2/13 ja AOA dnro EOAK/1069/2019).

Edellä kuvattu vaatimus pätee myös yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, kuten työttömyyskassoihin. Täten sillä on vaikutusta siihen, miten työttömyyskassan neuvonnan järjestämisen asianmukaisuutta tulisi kokonaisuutena arvioida. Kun neuvonta liittyy julkisen hallintotehtävän, työttömyyskassojen kohdalla etuuskien toimeenpanon hoitamiseen, siihen soveltuu muun muassa hallintolain sääntely neuvonnan maksuttomuudesta. Toimintojen eriyttäminen on merkityksellistä myös virkavastuun näkökulmasta, koska etuuskien toimeenpanoon liittyvässä työttömyyskassojen päätöksenteossa on kyse myös julkisen vallan käytöstä.

Työttömyyskassa voi hankkia jäsenille esimerkiksi erillisiä osaamisen ja ammattitaidon kartoituksia tilanteissa, joissa on tarpeen selvittää jäsenen osaamista tai osaamisen puutteita palvelun kohdentamiseksi ja jäsenen työllisyyden tukemiseksi. Asiantuntija-arvioinnit voisivat olla myös esimerkiksi yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arviointoja.

Valmennukset voisivat olla esimerkiksi työhakuvalmennusta tai uravalmennusta. Työnhakuvalmennuksella tarkoitetaan valmennettavan työnhakutaitojen kehittämistä siten, että valmennettavan valmiudet omatoimiseen työnhakuun paranevat. Uravalmennuksen avulla tuetaan ja ohjataan valmennettavaa ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkiyttämisessä, koulutukseen hakeutumisessa ja työelämävalmiuksien kehittämisessä. Julkisissa työvoimapalveluissa valmennukset ovat ryhmämuotoista palvelua. Asiakkaan henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta ei yksinään ole valmennusta, mutta voi olla osa sitä.

Lisäksi työttömyyskassat voisivat järjestää muutakin palvelua, joka on verrattavissa edellä mainittuihin palveluihin. Tarkoitus ei ole säätää työttömyyskassan palvelutehtävästä liian rajoittavasti. Tarkoituksena on antaa työttömyyskassoille mahdollisuus tarjota sellaisia työllisyyttä tukevia palveluja, jotka parhaiten sopivat kassojen toiminnan luonteeseen ja jäsenistön tarpeisiin. Keskeistä palvelujen tarjoamisen osalta on se, että niissä on suora kytkös jäsenten työllisyyden tukemiseen. Esimerkiksi jäsenten virkistytymiseen tai hyvinvointiin liittyvä toiminta ja palvelut eivät olisi pykälässä tarkoitettua työllisyyttä tukevaa palvelua.

Pykälässä tarkoitettua työllistymistä tukevaa palvelua ei olisi myöskään sellainen koulutus, jota esimerkiksi ammattiliitot tarjoavat työsuojelutehtävissä tai muissa henkilöstön edustamiseen liittyvissä tehtävissä toimiville jäsenilleen. Edelleen pykälässä tarkoitettu toimintaa ei olisi sellaisten rahaetuuksien tai -korvausten myöntäminen, joita ei ole erikseen säädetty työttömyyskassan tehtäväksi. Näin ollen työttömyyskassa ei voisi myöntää jäsenilleen rahoitusta esimerkiksi yritystoiminnan käynnistämiseen taikka esimerkiksi kelpoisuuksien (esimerkiksi hygieniapassin) hankkimisesta syntyvien kustannusten kattamiseen.

Pykälässä tarkoitettuna työnvälityksenä tai siihen verrattavissa olevana toimintana ei pidettäisi työvoiman vuokrausta. Työvoiman vuokrauksessa työnantaja vuokraa työntekijänsä käyttäjäyrityksen käyttöön. Työvoimavuokrausyritys on tällöin työntekijän työnantaja, mutta työtä tehdään käyttäjäyrityksessä. Säännös ei kuitenkaan estäisi työttömyyskassaa tarjoamasta työnvälityspalveluita, jotka sisältäisivät työvoiman vuokrausyrityksen kanssa tehtävää yhteistyötä.

Työ- ja elinkeinotoimiston, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tai vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisena toimivan kunnan ei tulisi sisällyttää työttömyyskassan tarjoamia palveluja osaksi työnhakijan kanssa laadittavaa työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa. Tämä johtuu siitä, että työttömyyskassan palvelujen ei ole tarkoitus korvata työnhakijalle tarjolla olevia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja.

Jos työnhakijan palvelukokonaisuuden hahmottaminen vaatisi poikkeuksellisesti työttömyyskassan järjestämän palvelun mainitsemista suunnitelmassa, palvelusta tulisi mainita suunnitelman työnhakijan tilannetta taustoittavassa osassa. Palvelua ei tällöinkään tulisi sisällyttää suunnitelmassa sovittuihin työnhakijaa velvoittaviin toimiin, joiden toteutumista seurataan. Näin voidaan toimia myös muiden sellaisten palveluiden kohdalla, jotka eivät ole työnhakijaa velvoittavia ja joiden järjestämisessä tai joihin ohjaamisessa työ- ja elinkeinotoimisto, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tai vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisena toimiva kunta ei ole millään tavalla osallisena. Työ- ja elinkeinotoimiston, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan ja vuoden

2025 alusta työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tulisi aina kiinnittää erityistä huomiota siihen, että työnhakija ymmärtää, onko palveluun osallistuminen häntä velvoittavaa.

Jos työnhakija osallistuu työttömyyskassan järjestämään palveluun, tarkoituksena ei ole, että osallistuminen perusteettomasti estyisi samanaikaisen julkisen palvelun tarjoamisen takia. Julkisia palveluja tarjoavan viranomaisen tulisi mahdollisuuksien mukaan harkita, mikä yksittäistapauksessa edistää parhaiten työnhakijan työllistymistä. Jos viranomainen pitäisi julkiseen palveluun osallistumista tarkoituksenmukaisena, työttömyyskassan järjestämään palveluun osallistuminen ei olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy kieltäytyä julkisesta palvelusta.

Koska työttömyyskassan järjestämistä palveluista säädettäisiin työttömyyskassalaissa eikä työttömyysturvain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainituissa laeissa, korvauksetonta määräaika ei asetettaisi mainitun 7 kohdan tai 8 kohdan perusteella, vaikka työnhakija kieltäytyisi työttömyyskassan järjestämästä palvelusta tai keskeyttäisi tällaisen palvelun. Koska työttömyyskassan järjestämistä palveluista ei sovittaisi työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, työttömyysturvaseuraamuksia ei asetettaisi myöskään työttömyysturvain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 9 tai 12 kohdan, eikä työttömyysturvain minkään muunkaan säännöksen nojalla. Tarvittaessa tämä varmistettaisiin tulkitsemalla työttömyysturvain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin johdantokappaletta työnhakijoiden yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyistä 2 momenttia vastaavasti siitä, että työttömyyskassan toiminta-alueena on koko maa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykyistä 3 momenttia vastaavasti edelleen siitä, ettei työttömyyskassa saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa.

2 §. Työttömyyskassan perustaminen. Pykälän 2 momentissa säädetään asioista, jotka työttömyyskassan säännöissä on ainakin mainittava. Jos työttömyyskassa alkaa harjoittamaan 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua palvelutoimintaa, tulee tehtävä kirjata kassan sääntöihin. Tästä lisättäisiin säädös 2 momentin aiemmin lailla kumottuun 5 kohtaan.

19 a §. Työllisyyttä tukevien palveluiden rahoitus. Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin työllisyyttä tukevien palveluiden rahoituksesta. Jos kassa tarjoaa jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluja, palveluiden järjestämiseen ei saa käyttää valtion ja Työllisyysrahaston rahoitusosuuksia tai hallintokuluihin kohdistuvia osuuksia.

Palvelut rahoitettaisiin täysimääräisesti kassan omilla varoilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palveluiden rahoittamiseen voitaisiin käyttää työttömyyskassan jäsenmaksutuottoja ja kassan sijoitustoiminnan tuottoja. Työttömyyskassan omina varoina pidetään myös kassan tasoitusrahastoon rahastoituja varoja ja niiden tuottoa. Työttömyyskassa voisi myös veloittaa joistakin palveluista osallistumismaksuja. Maksuja ei voisi periä työnvälityksen maksukiellon piiriin kuuluvista palveluista.

Rahoitettavalla palvelulla tarkoitettaisiin sekä hallintokulua, joka syntyy toiminnan järjestämisestä, että lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja palveluita, jos tällaisen palvelun järjestämisestä tai hankkimisesta syntyy työttömyyskassalle kustannuksia.

Lain 1 §:n 2 momentin mukaan kassa voi järjestää palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi. Kassan järjestämien palveluiden kohteena olisivat siten lähtökohtaisesti kassan henkilöasiakkaat. Näin ollen kassan ei tulisi kohdentaa palveluita yritysasiakkaille.

20 §. Tasoitusrahasto. Pykälässä säädetään työttömyyskassan tasoitusrahaston suuruudesta. Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon kassan jäsenmaksujen vuotuinen ylijäämä siirretään. Tasoitusrahaston tarkoitus on turvata kassan rahoitusta ja maksuvalmiutta.

Pykälän 2 momentissa säädetään tasoitusrahaston vähimmäismäärästä ja 3 momentissa enimmäismäärästä. Momenteja muutettaisiin siten, että tasoitusrahaston suuruutta arvioitaessa huomioitaisiin kassan omalla vastuulla olevan etuusmenon ja hallintokulujen lisäksi jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvat kustannukset. Lisäyksestä seuraa, että työttömyyskassan tulee jäsenmaksuesityksessään ja talouden suunnittelussaan huomioida se, että työllisyyden tukemisesta syntyvät kustannukset eivät saa johtaa siihen, että tasoitusrahasto alittaisi 2 momentissa säädetyn vähimmäismäärän. Toisaalta työttömyyskassa ei voisi myöskään ylittää tasoitusrahaston enimmäismäärää työllisyyden tukemiseen varautumisen perusteella.

23 §. Kassan varojen käyttäminen. Pykälässä säädetään kassan varojen käyttämisestä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyyskassan varoja voitaisiin käyttää työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen lisäksi myös jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvien kustannusten suorittamiseen.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:ssä säädetään tiedoista, jotka työttömyyskassan on liitettävä jäsenmaksun vahvistamista koskevaan hakemukseen. Säännöksen mukaan, hakiessaan jäsenmaksun vahvistamista Finanssivalvonnalta, työttömyyskassan on liitettävä hakemukseensa seuraavaa vuotta koskeva talousarvio sekä laskelma jäsenmaksun riittävydestä huomioon ottaen työttömyyskassan maksamat etuudet, hallintokulut ja siirrot tasoitusrahastoon ja, jos työttömyyskassa haluaa jäsenmaksua vahvistettaessa huomioitavaksi taloutensa tervehdyttämissuunnitelman, myös sanottu suunnitelma. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että jäsenmaksun riittävyys arvioinnissa työttömyyskassan tulisi esittää tiedot myös työllistymisen tukemisesta aiheutuvista kustannuksista. Vastaava muutos tulisi tehdä myös asetuksen 10 §:ään, joka koskee tasoitusrahaston suuruuden arviointia varten tarvittavia tietoja.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan kesällä 2024.

Laki olisi tarkoituksenmukaista saattaa voimaan mahdollisimman pian, jotta kassat voisivat tehdä tarvittavia valmisteluita palveluiden tarjoamisen käynnistämiseksi. Uuden palvelutehtävän aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaamista kassan sääntöihin.

10 Toimeenpano ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta tai niitä edustalta yhteisöltä yksityisiä työvoimapalveluja koskevia tietoja. Työttömyyskassan on pyynnöstä annettava työ- ja elinkeinoministeriölle tiedot työhön välitettyjen henkilöiden määrästä ammattiryhmittäin, työnvälityspalveluja käyttäneiden asiakkaiden määrästä sekä muista tarjoamistaan työnhakuun liittyvistä palveluista. Työttömyyskassan on kerättävä edellä mainittuja tietoja tarjoamistaan palveluista.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan siinä jätetään julkiselle vallalle merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistamisvelvollisuus merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. (HE 309/1993 vp.).

Esityksen tavoitteena on laajentaa sitä keinovalikoimaa, joka yhteiskunnalla on käytettävissä työllisyyden edistämisen tehtävässä ja jokaisen oikeutta työhön koskevan oikeuden turvaamisessa. Esityksen tavoitteena on antaa työttömyyskassoille paitsi mahdollisuus järjestää jäsentensä toimeentulo turva työttömyysaikana, myös mahdollisuus tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto- neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointoja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita. Kyseessä olisi työttömyyskassalle vapaaehtoinen tehtävä, johon ryhtymisestä päätöksen tekisi työttömyyskassan kassan kokous. Työttömyyskassalaissa (1 § 1 momentti) työttömyyskassojen tehtäväksi on kuitenkin annettu yksinomaan tehtävä järjestää jäsenilleen työttömyysturvalaissa tarkoitettu ansioturva ja siihen liittyvät muut etuudet. Työttömyyskassalain 1 §:n 3 momentti sisältää ehdottoman kiellon, jonka mukaan työttömyyskassat eivät voi harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Jotta työttömyyskassat voisivat osallistua työllisyyden edistämiseen, tästä on säädettävä lailla. Kyseessä olisi yksityisluonteinen vapaaehtoinen toiminta, joka ei olisi julkisen vallan ohjauksessa. Perustuslain 18 §:n 2 momentin näkökulmasta julkisen vallan rooli olisikin mahdollistaa työttömyyskassojen osallistuminen työllisyyden edistämiseen.

Edellä luvussa 4.2.2, Taloudelliset vaikutukset, on arvioitu ehdotuksen vaikutusta työllisyyteen. Kuten kyseisessä luvussa todetaan, työnhakua edistävien palveluiden vaikuttavuus on keskimäärin maltillista. Lisäksi sanktio- ja velvoite-elementtien puuttumisen on arvioitu heikentävän muutoksen vaikuttavuutta kokonaistyöllisyyteen. Näistä syistä kassojen palveluiden työllisyysvaikutuksen on arvioitu olevan todennäköisesti nolla tai vähäisesti positiivinen. Kyse olisi kuitenkin uudesta välineestä työllisyyden edistämisen kokonaisuudessa, minkä vuoksi ja mahdollisesta vähäisestä vaikuttavuudesta huolimatta ehdotusta on pidettävä yhdenmukaisena perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle annetun toimeksiannon kanssa.

11.2 Julkinen hallintotehtävä

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. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35, HE 1/1998 vp, s. 178). Jotta perustuslain 124 § tulisi arvioitavaksi, tulee kahden kriteerin täytyttyä. Kyseessä tulee ensinnäkin

olla julkisen hallintotehtävän siirtäminen. Toiseksi kyseessä tulee olla tehtävän siirtämien muulle kuin viranomaiselle.

Jälkimmäisen kriteerin osalta tilanne on selkeä, koska työttömyyskassat eivät ole viranomaisia, vaan yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Työttömyyskassoista ja niiden toiminnasta säädetään kuitenkin työttömyyskassalaissa. Työttömyyskassojen tehtäväksi on annettu työttömyysturvalaissa tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassojen nykyiset tehtävät ovat selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamista (PeVL 46/2002 vp, s. 9–10). Työttömyyskassalain 1 §:n 1 momentin mukaan työttömyyskassat voivat nykyisin ainoastaan järjestää työttömyysturvalaissa tarkoitetun ansioturvan ja eräät muut etuudet jäsenilleen. Pykälän 3 momentissa työttömyyskassoja kielletään harjoittamasta muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa.

Ehdotettujen muutosten osalta tulee arvioitavaksi, olisiko työttömyyskassojen uudessa palvelutehtävässä kyse julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Säännöksen soveltamisala on avoin ja se kattaa sekä viranomaiselle entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Oikeuskirjallisuudessa julkisia hallintotehtäviä on jaoteltu sen mukaan, katsotaanko niiden kuuluvan julkisten hallintotehtävien ydinalueelle vai reuna-alueeseen. Julkisten hallintotehtävien ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö. Sillä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamista. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien ohella myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisenä ainakin siltä osin kuin kysymys on lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisena.²⁵

Julkisen hallintotehtävän käsite kattaa hyvin laajan joukon erilaista hallintotoimintaa, julkisen vallan käyttöä ja julkisia palveluita. Erityisesti, jos toimintaan ei liity suoraan julkisen vallan käyttöä tai kyseessä on lähinnä teknisluonteinen tai operatiivinen toiminta, on arviointi tapauskohtaista. Julkisen hallintotehtävän hoitamisenä on pidetty viranomaistoimintaa täydentäviä tai julkisen vallan käyttämiseen myötävaikuttavia valmistelutehtäviä. Hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä²⁶. Näin ollen julkisena hallintotehtävän hoitamisenä on pidetty muun muassa lakiin perustuvien hakemusten vastaanottamista sekä hakemuksen tarkistamista sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja (ks. PeVM 8/2002 vp).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei julkinen hallintotehtävä kata kaikkia julkisena pidettyjä palveluja. Esimerkiksi vaikka posti- ja telepalvelujen tarjoamista voidaan pitää perustuslain 108–109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä, kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta julkisen

²⁵ Mäenpää, Olli. 2009. ”Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet”, s. 49.

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 171–172

hallintotehtävän hoitamisesta, johon hallintolakia sovellettaisiin. Myöskään niin sanottuihin julkisen palvelun tehtäviin, kuten Yleisradion toimintaan, ei liity varsinaista julkisen hallintotehtävän hoitamista.²⁷

Julkisen hallintotehtävän käsite on suurelta osin muodostunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp). Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n osalta valiokunta katsoi, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyi myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, painottuivat Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan liittyvät tehtävät (PeVL 5/2021 vp) sekä pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä luottotietotoiminnan harjoittamista ei taas ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka toimintaan liittyy julkiselle tehtävällä ominaisia piirteitä ja vaikka erityisesti luonnollisen henkilön maksuhäiriötietojen käsittelyllä on merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän suojaan ja henkilön mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa (PeVL 8/2022 vp).

Myös sosiaalipalveluja tarjoavat viranomaisten ohella laajasti myös yksityiset palveluntuottajat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sosiaalipalvelun tuottamista on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamisena silloin, kun palvelu perustuu julkiselle vallalla asetettuun lakisääteiseen toimeksiantoon. Tällaiseen toimintaan sisältyy usein myös toimivaltuuksia käyttäen julkista valtaa. Sen sijaan esimerkiksi yksityinen lääkaritoimi ei muodosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, ellei palvelun tarjoaminen perustu ostopalvelusopimuksen perusteella suoritettavaan julkisyhteisön lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen.²⁸

Työttömyyskassojen tehtävistä säädetään lailla. Tässä mielessä työttömyyskassa järjestäisi palveluja lain nojalla. Työvoimapalveluiden järjestäminen olisi työttömyyskassoilla kuitenkin vapaaehtoinen lisäpalvelu jäsenille. Kyseessä ei olisi lakisääteinen velvoite palveluiden järjestämiseen. Kyseessä ei olisi viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, eikä viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta. Julkiset työvoimapalvelut ovat nykyisin valtion järjestämisvastuulla ja 1.1.2025 alkaen kuntien järjestämisvastuulla. Työttömyyskassojen järjestämät palvelut eivät korvaisi julkisia työvoimapalveluita. Työttömyyskassojen palvelut eivät olisi julkisia työvoimapalveluita, vaan lähinnä yksityistä työvoimapalvelua, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

²⁷ Mäenpää 2008, s. 49–50

²⁸ Keravuosi-Rusanen Marietta. 2008, s. 233

annetun lain 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 143–144 §:ssä. Työttömyyskassojen tarjoamia palveluita ei myöskään rahoitettaisi julkisilla varoilla.

Julkisena hallintotehtävänä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Erityinen julkinen intressi voi liittyä tehtävän yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, kuten ihmisten turvallisuuteen. Esimerkiksi Liikenneturvan harjoittamassa liikenneturvallisuusvalistuksessa ei käytetä julkista valtaa, vaan julkisen edun edellyttämät tavoitteet tavallaan siirretään yksityisten henkilöiden edelleen toteutettavaksi.²⁹

Esityksen tavoitteena on antaa työttömyyskassoille mahdollisuus edistää jäsentensä työllisyyttä. Vaikka työllisyyden hoitoon liittyy julkista intressiä, ei kyseessä kuitenkaan ole esimerkiksi edellä mainittuun ihmisten turvallisuuteen samalla tavalla verrattavissa oleva erityinen ja painava julkinen intressi, eikä työvoimapalveluiden järjestämiseen liity julkisen vallan monopoliaseman yhteiskuntapoliittista traditiota. Työvoimapalveluita järjestetään laajasti markkinaehtoisesti sekä erilaisten järjestöjen toimesta.

Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta katsoi, että uudella yhtiöllä olisi eräitä tehtäviä, joita ei tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä, kuten osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen soveltuva palvelutoiminta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Työkanava Oy:lle säädettävissä tehtävissä on tunnistettavissa myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Työkanava Oy:lle säädetyt tehtävät liittyvät julkiselle vallalla perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön. Tehtävät myös lähenevät tietyiltä osin työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä. Koska Työkanava Oy esityksen mukaan käyttäisi itsenäistä päätösvaltaa valitessaan työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista, yhtiön päätöksillä katsottiin käytännössä olevan yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia. (PeVL 6/2022 vp)

Perustuslakivaliokunnan käytäntö on osoittanut, että yhä useammin painoarvoa on annettava tehtävän oikeudellisen luonteen sijasta tehtävän tai toimenpiteen suorittamisesta aiheutuville oikeudellisille vaikutuksille eli kysymykselle yksityisten asemasta ja oikeussuojan tarpeesta.³⁰

Palveluihin osallistuminen olisi kassan jäsenelle vapaaehtoista, eikä osallistumiseen tai osallistumatta jättämiseen liittyisi erityisiä velvollisuuksia tai oikeuksia. Toisin kuin julkisissa työvoimapalveluissa, palvelun laiminlyönti ei voi johtaa etuuden menetykseen eikä osallistumisesta maksettaisi korotusosia tai kulukorvauksia.

Lisäksi kuten tässä jaksossa aiemmin ja myös luvussa 2.3, Yksityiset työvoimapalvelut, on kuvattu, työllisyyden edistämisen kentällä on myös jo olemassa yksityistä työvoimapalvelua tarjoavia toimijoita, joiden toimintaa rajoittaa ainoastaan joidenkin palveluiden luvanvaraisuus (lähinnä koulutuspalvelut) sekä maksukiellot, jotka koskevat rajoituksia palvelun käyttäjältä perittävissä maksuissa. Kyse ei siis ole tehtävästä, johon liittyisi julkisen vallan monopoliaseman yhteiskuntapoliittista traditiota, eikä kyse ole myöskään tehtävän siirtämisestä, koska työttömyyskassojen vapaaehtoisesti järjestämien palveluiden ei ole tarkoitus vaikuttaa siihen, mihin työnhakijalla on oikeus suhteessa julkisesta työvoimapalvelusta vastaavaan toimijaan, työvoimaviranomaiseen, nähden. Kyse ei myöskään

²⁹ ibid

³⁰ ibid, s. 181

olisi yksinomaan työttömille jäsenille tarjottavasta palvelusta, vaan kaikki työttömyyskassan jäsenet ja eräiden palveluiden kohdalla myös muut henkilöt kuin työttömyyskassan jäsenet saattaisivat käyttää työttömyyskassan järjestämiä palveluita.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, ettei työttömyyskassoille mahdollistettavaa uutta tehtävää ole syytä pitää julkisena hallintotehtävänä, minkä vuoksi ehdotusta ei ole pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Koska kyse ei olisi julkisesta hallintotehtävästä, ei ole syytä rajoittaa sitä, missä määrin työttömyyskassa jäsentensä työllisyyden edistämiseksi voisi hyödyntää muita palveluntuottajia (subdelegointi ja sen kieltö).

11.3 Kansainväliset velvoitteet

Työnvälitystä sääntelee erityisesti yksityisiä työnvälitystoimistoja koskeva Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus (nro 181) vuodelta 1997. Merialaa koskee erityisyleissopimus, joka sisältää sekä julkista että yksityistä merivälitystä ja merenkulkijoiden työllisyyden edistämistä koskevia määräyksiä. Lisäksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen 1.1.2025 korvaavassa työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa on säännöksiä yksityisistä työvoimapalveluista, jotka pohjautuvat ILO:n yleissopimukseen.

Yksityisellä työvoimapalvelulla, jollaisesta työttömyyskassojen kohdalla olisi kysymys, tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista tasapuolisuutta, eikä niissä saa tarjota alaikäistä työvoimaa työhön, johon sen ottaminen nuorista työntekijöistä annetun lain (998/1993) mukaan on kiellettyä. ILO:n yleissopimuksen 181 kannalta ehdotuksissa on kyse lähinnä sopimuksen 1 artiklan a) ja c) kohtien tarkoittamista työvoimapalveluista. Artiklan 1 a) kohdassa kyse on työtarjousten ja työhakemusten yhteensovittamisesta ilman että työttömyyskassa ottaa vastaan toimeksiantoja työnantajilta ja c) kohdassa muista työnhakuun liittyvistä toimivaltaisen viranomaisen työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien järjestöjen kanssa käymien neuvottelujen perusteella määrittämiä palveluja, esimerkiksi tiedon tuottaminen, jotka eivät suoranaisesti liity työtarjousten ja työhakemusten yhteensovittamiseen. Lisäksi yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohta mahdollistaa tehtäväksi poikkeuksen maksukiellosta, mikäli työntekijöiden etu sitä vaatii. Toimivaltainen viranomainen voi neuvoteltuaan työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien järjestöjen kanssa hyväksyä tiettyjen työntekijäryhmien sekä yksityisten työnvälitystoimistojen tarjoamien määrättyjen palvelujen osalta poikkeuksia.

Ehdotukset ovat yhteensopivia ILO:n yleissopimuksen 181 ja erityisyleissopimuksen vaatimusten kanssa. Tietoa avoimista työpaikoista olisi saatavilla sekä työttömyyskassojen jäsenille ja myös kassoihin kuulumattomille maksuttomasti. Ehdotetuista palveluista on neuvoteltu työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työttömyyskassan tulisi noudattaa toimintaa koskevia kansallista lainsäädäntöä ilman, että tästä erikseen laissa säädettäisiin, ei esitys näin ollen ole ristiriidassa mainittujen sopimusten tai kansallisen lainsäädännön kanssa.

11.4 Henkilötietojen käsittely ja -suoja

Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n 1

momentin kannalta, jossa säädetään oikeudesta yksityiselämän suojaan ja sen osana henkilötietojen suojaan. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen antamisen jälkeen perustusvaliokunta on katsonut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp; PeVL 8/2022). Perustuslakivaliokunta on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta lisäksi edellyttänyt, että hallituksen esityksessä tehdään selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3).

EU-oikeuden periaatteiden mukaan yleistä tietosuoja-asetusta tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Esityksessä on tuotu esiin ne yleisen tietosuoja-asetuksen perusteet, joihin ehdotettava henkilötietojen käsittely perustuu. Lisäksi on tehty selkoa asetuksen sisällöstä siltä osin kuin se on ehdottavan henkilötietojen käsittelyn kannalta olennaista.

Ehdotetuissa uusissa työttömyyskassan palveluissa henkilötietoja käsiteltäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 momentin a alakohdan mukaisen suostumuksen nojalla. Tähän käsittelyperusteeseen ei liity kansallista liikkumavaraa. Näin ollen asetusta täydentävä ja täsmentävä kansallinen sääntely ei ole mahdollista siltä osin kuin on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen alaan kuuluvasta kysymyksestä.

Ehdotettavan sääntelyn katsotaan edellä kerrotuin perustein täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset ja vastaavan siten myös perustuslain yksityiselämän suojaan ja sen osana henkilötietojen suojaan koskevia vaatimuksia.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska työttömyyskassoille ehdotettavan uuden vapaaehtoisen tehtävän kohdalla on syytä arvioida tehtävän luonne suhteessa julkiseen hallintotehtävään, minkä sisältö ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen tarkkarajainen, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 1 §, 20 §:n 2 ja 3 momentti ja 23 §, sellaisina kuin ne ovat 1 § osaksi laissa 1190/2009, 20 §:n 2 ja 3 momentti laissa 722/2020 ja 23 § laissa 556/1998, sekä
lisätään 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 915/2020, siitä lailla 915/2020 kumotun 5 kohdan tilalle uusi 5 kohta ja lakiin uusi 19 a § seuraavasti:

1 §

Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue

Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (*palkansaajakassa*) tai yrittäjiä (*yrittäjäkassa*). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja muiden työttömyysturvalaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvausten järjestäminen jäsenilleen.

Työttömyyskassan 1 momentissa säädetyn tarkoituksen lisäksi työttömyyskassa voi kassan kokouksen niin päättäessä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita.

Työttömyyskassan toiminta-alueena on koko maa.

Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

2 §

Työttömyyskassan perustaminen

Säännöissä on mainittava ainakin:

5) jos työttömyyskassa ottaa tehtäväkseen tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita;

19 a §

Työllisyyttä tukevien palveluiden rahoitus

Jos kassa tarjoaa jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluja, palveluiden järjestäminen rahoitetaan työttömyyskassan omista varoista.

20 §

Tasotusrahasto

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasotusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasotusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasotusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokuluja ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän.

23 §

Kassan varojen käyttöminen

Työttömyyskassan varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien, jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvien kustannusten sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 18.4.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 1 §, 20 §:n 2 ja 3 momentti ja 23 §,
sellaisina kuin ne ovat 1 § osaksi laissa 1190/2009, 20 §:n 2 ja 3 momentti laissa 722/2020 ja
23 § laissa 556/1998, sekä
lisätään 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 915/2020, siitä lailla 915/2020
kumotun 5 kohdan tilalle uusi 5 kohta ja lakiin uusi 19 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue

Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (*palkansaajakassa*) tai yrittäjiä (*yrittäjäkassa*). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen.

Työttömyyskassan toiminta-alueena on koko maa.

Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

1 §

Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue

Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (*palkansaajakassa*) tai yrittäjiä (*yrittäjäkassa*). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja muiden työttömyysturvalaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvausten järjestäminen jäsenilleen.

Työttömyyskassan 1 momentissa säädetyn tarkoituksen lisäksi työttömyyskassa voi kassan kokouksen niin päättäessä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita.

Työttömyyskassan toiminta-alueena on koko maa.

Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin tässä laissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

2 §

Työttömyyskassan perustaminen

2 §

Työttömyyskassan perustaminen

Säännöissä on mainittava ainakin:

5) jos työttömyyskassa ottaa tehtäväkseen tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita;

19 a §

Työllisyyttä tukevien palveluiden rahoitus

Jos kassa tarjoaa jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluja, palveluiden järjestäminen rahoitetaan työttömyyskassan omista varoista.

20 §

Tasoiusrahasto

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasoiusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoiusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoiusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokuluja vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden

20 §

Tasoiusrahasto

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasoiusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoiusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoiusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa

Voimassa oleva laki

kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän.

23 §

Kassan varojen käyttäminen

Työttömyyskassan varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen.

Ehdotus

etuusmenoa, hallintokuluja ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän.

23 §

Kassan varojen käyttäminen

Työttömyyskassan varoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuksien, jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvien kustannusten sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .