

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 40/2024 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 19/2024 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 5/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Joni Rehunen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- erityisasiantuntija Eveliina Vainikka, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeudelliset palvelut -yksikön päällikkö Raisa Erma, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- ylitarkastaja Tanja Muotka, tietosuojavaltuutetun toimisto
- palvelujohtaja Mika Salo, Uudenmaan TE-toimisto
- toiminnanjohtaja Aki Villman, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työllisyys- ja sosiaalipolitiikan asiantuntija Patrik Tötterman, Kunta- ja hyvinvointialueuudantajat KT
- vanhempi juristi Satu Luojola, Finanssivalvonta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- STTK ry
- Akava ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunnan mietintö TyVM 8/2024 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion työmarkkinalaitos

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei huomautettavaa:

- Suomen Yrittäjät ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakeja.

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakeja siten, että työttömyyskassat voivat jatkossa niin päättäessään tarjota jäsenilleen yksityistä työvoimapalvelua jäsentensä työllisyyden tukemiseksi. Kassojen tarjoamat työvoimapalvelut voivat sisältää työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita.

Työttömyyskassojen yksityisillä työvoimapalveluilla ei ole tarkoitus korvata julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, vaan palvelut ovat kassoille ja jäsenille vapaaehtoisia. Palveluihin ei käytetä julkista rahoitusta, vaan palvelut rahoitetaan kassan omista varoista. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on edistää työttömyyskassaan kuuluvien työttömien työllistymistä ja työttömyysuhan alla olevien työssä pysymistä.

Esityksen mukaan (HE s. 17—21) työttömyyskassojen laajentuvien tehtävien vaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Arvio on, että vaikutukset työllisyyteen ovat vähäisiä tai niitä ei synny ollenkaan, minkä arvioidaan johtuvan etenkin siitä, että palvelujen järjestäminen ja niihin osallistuminen on vapaaehtoista.

Valiokunnan mietintö TyVM 8/2024 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää kuitenkin tärkeinä ja kannattaa toimia, joilla lisätään työllistymistä edistäviä palveluja. Valiokunta pitää hyvänä muun muassa sitä, että myös työssä käyvien jäsenten on mahdollista hyödyntää kassojen järjestämiä työvoimapalveluita ja kehittää siten myös työssä ollessaan osaamistaan ja torjua siten työttömyysuhkaa. Yksityisten työvoimapalveluiden tarjoaminen ja järjestäminen voi osaltaan myös vähentää julkisen puolen palvelujen tarjoamiseen kohdistuvaa painetta. Tämä on tärkeää etenkin siinä vaiheessa, kun työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille vuoden 2025 alussa. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomioin.

Yksityiset työvoimapalvelut

Työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkista lakisääteistä tehtävää. Niiden jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa) ja niiden tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Ne eivät voimassa olevan lain mukaan saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa.

Myös yksityinen työvoimapalvelu on lailla säädeltyä toimintaa. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain ja 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan yksityisellä työvoimapalvelulla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Näiden palveluiden tulee ILO:n yleissopimuksen 181 ja ILO-sopimukseen perustuvan kansallisen lainsäädännön mukaan olla maksuttomia.

Maksukiellon keskeinen periaate on, että työpaikan saamisesta ei peritä työntekijältä maksua. Yksityiset työnvälitystoimistot eivät saa periä, suoraan tai välillisesti, osin tai kokonaan, maksuja tai kuluja työntekijöiltä. Työnvälityksen maksukiellon rikkomisen seuraamuksista on säädetty rikoslaissa (39/1889).

Esityksessä ehdotetun mukaan työttömyyskassat voivat jatkossa tarjota työnvälitystä, tieto- ja neuvontapalveluita, ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja sekä valmennuspalveluita. Näistä palveluista työnvälityspalvelut, sekä tieto- ja neuvontapalvelut kuuluvat saadun selvityksen mukaan maksukiellon piiriin.

Maksukiellon vuoksi esityksessä täsmennetään, että työttömyyskassan tarjoamien maksukiellon piirissä olevien palveluiden tulee olla muidenkin kuin työttömyyskassan jäsenten saatavilla. Hallituksen esityksen mukaan (s. 34) tämä tarkoittaa sitä, että avointen työpaikkojen tulee olla julkisesti kaikille nähtävillä esimerkiksi kassan avoimilla verkkosivuilla tai siten, että kassa julkaisee linkit työpaikkoja välittävän tahon avoimille verkkosivuille. Esityksen mukaan työttömyyskassa voi tarjota avoimia työpaikkoja jäsenilleen kohdennetusti, silloin kun tarjottavat työpaikat ovat avoimesti saatavilla esimerkiksi kaikille avoimilla verkkosivuilla. Valiokunta pitää täsmennyksiä tärkeinä.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yksityisten työvoimapalveluiden toiminnan seuraamiseksi oikeus saada yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavilta niitä koskevia tietoja. Yksityisten työnvälitystoimistojen on toimivaltaisen viranomaisen määräämin väliajoin toimitettava viranomaiselle

Valiokunnan mietintö TyVM 8/2024 vp

sen pyytämät tiedot, joita tarvitaan, jotta toimivaltainen viranomaisen kansallisten ehtojen ja käytäntöjen edellyttämällä tavalla on selvillä yksityisten työnvälitystoimistojen rakenteesta ja toiminnoista. Valiokunta toteaa, että tietoja on viimeksi pyydetty yksityisistä työvoimapalveluista vuonna 2005. Valiokunta pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö valvoo ja seuraa yksityisten työvoimapalveluiden vaikuttavuutta ja toimivuutta säännöllisesti.

Työttömyyskassojen tehtävien laajentaminen ja julkiset työvoimapalvelut

Työttömyyskassan tarjoamilla yksityisillä työvoimapalveluilla ei ole tarkoitus korvata julkisia työvoimapalveluita. Kassan järjestämiin työvoimapalveluihin osallistuminen on vapaaehtoista, eikä osallistumiseen tai osallistumatta jättämiseen liity yksilöä koskevia velvollisuuksia tai oikeuksia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan kantaan (StVL 5/2024 vp) siitä, ettei kassan tarjoamilla palveluilla miltään osin tule korvata julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Työttömällä tulee olla myös jatkossa oikeus saada julkisesti rahoitettua, oikea-aikaista, vaikuttavaa ja henkilökohtaisesti kohdennettua työvoimapalvelua tarpeen mukaisesti.

Palvelun vapaaehtoisuuden varmistaminen on esityksen mukaan tarkoitus toteuttaa siten, ettei kassan tarjoamaa palvelua sisällytetä työnhakijan kanssa laadittavan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman työnhakijaa velvoittavaan osaan. Näin toimiessa työttömyysturva-seuraamuksia koskeva työttömyysturvalain säännös ei tule sovellettavaksi. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että käytännössä työttömyyskassan palveluista saatetaan kuitenkin sopia työllistymissuunnitelmissa joko erehdyksessä tai siksi, ettei asiassa ilmene, että kyseessä on nimenomaan työttömyyskassan palvelu. Tällöin palvelusta kieltäytyminen ja sen keskeyttäminen voi tulla työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n soveltamisen piiriin.

Sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle antamassa vastineessa todetaan, että suunnitelmassa havaitut virheet korjattaisiin ennen kuin työttömyysturva-asiaa ryhdytään selvittämään. Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena, että virheitä ei aina havaita ja korostaa, että virheellisistä työllistymissuunnitelmista mahdollisesti syntyvät perusteettomat työttömyysturvaseuraukset tulee oikaista pikaisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi, tulisiko mahdollisten tulkintaepäselvyyksien estämiseksi säätää lain tasolla, että työttömyyskassalain palvelut eivät kuulu työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n soveltamisen piiriin ja että ne eivät ole velvoittavia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan huoleen tulkintaepäselvyyksien syntymisestä. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena säätää asiasta, koska sellainen 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.

Valiokunnan mietintö TyVM 8/2024 vp

Neuvonta

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2025 alusta lukien valtiolta kuntien vastuulle. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta huomauttaa, että etenkin siirtymävaiheessa työvoimavirkailijoiden ja asiakkaiden neuvonnan tarve kasvaa. Valiokunta tähdentää, että esityksessä ehdotettujen yksityisten työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä palveluiden vapaaehtoisuudesta tiedottamisesta tulee huolehtia niin työttömyyskassoissa kuin TE-palveluissa siten, että ero työttömyyskassojen vapaaehtoisten palvelujen ja lakisäätteisten julkisten velvoittavien työvoimapalvelujen välillä on kaikille osapuolille ymmärrettävä ja selkeä.

Kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen työ- ja elinkeinoministeriö ei enää vuoden 2025 jälkeen tule antamaan nykyisen kaltaisia soveltamisohjeita julkisten työvoimapalveluiden toimeenpanosta, mikä valiokunnan käsityksen mukaan lisää entisestään perehdyttämisen ja neuvonnan tarvetta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 40/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 6.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Tere Sammallahti kok
jäsen Timo Suhonen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen