

**Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi laisäädännöksi**

## **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakeja.

Muutoksilla työttömyyskassoille annettaisiin mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Työttömyyskassa voisi tarjota työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointia, 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 keväällä/kesällä 2024.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Työttömyyskassat.....	3
2.1.1 Työttömyyskassojen tehtävä ja toimialue .....	3
2.1.2 Työttömyyskassojen toiminnan rahoitus.....	4
2.1.3 Työttömyyskassojen valvonta.....	6
2.2 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut .....	6
2.2.1 Työnvälityspalvelut.....	6
2.2.2 Tieto- ja neuvontapalvelut.....	6
2.2.4 Ammatinvalinta- ja uraohjaus .....	7
2.2.5 Valmennus .....	7
2.3 Yksityiset työvoimapalvelut.....	7
2.4 Nykytilan arviointi .....	9
3 Tavoitteet .....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin .....	10
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	11
4.2.3 Vaikutukset yrityksiin .....	14
4.2.4 Vaikutukset toimeenpanijoihin .....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	17
5.2.1 Tanska .....	17
5.2.2 Ruotsi .....	17
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	24
9 Voimaantulo .....	24
10 Toimeenpano ja seuranta .....	25
11 Suhde muihin esityksiin.....	25
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	25
LAKIEHDOTUS .....	29
työttömyyskassalain muuttamisesta .....	29
VALITSE KOHDE.....	31
VALITSE KOHDE.....	31
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	31

## **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 x.x.2023-x.x.2024. Hallituksen esitysluonnokseen annetun lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa LINKKI ja hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat osoitteessa LINKKI.

### **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 jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassojen tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassat eivät saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Työttömyyskassoille on kuitenkin annettu muualla lainsäädännössä etuuskien toimeenpanotehtäviä. Työttömyyskassat toimeenpaneavat vuorottelupaalaissa (1305/2002) tarkoitettua vuorottelukorvausta sekä työttömyyslaissa tarkoitettua liikkuvasavustusta ja muutosturvarahaa.

Työttömyyskassan toimialueena on koko maa. Palkansaajakassoja on 15 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 Kelasta joko työmarkkinatukena tai peruspäivärahana. Kyse on työttömistä työnhakijoista, jotka eivät ole vielä täyttäneet palkansaajan tai yrittäjän työssäoloa työttömyyskassan jäsenyyssä aikana, 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
Avoin työttömyyskassa	193 467	39 556	20 %
Eriyalojen toimihenkilöiden työttömyyskassa	21 276	3 376	16 %
Eriyiskoulutettujen 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 <sup>1</sup>	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	17 220	2 728	16 %
Super työttömyyskassa	65 033	5 753	9 %
Sähköalojen työttömyyskassa <sup>2</sup>	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 jäsenmak-

<sup>1</sup> Nykyisin osa Avointa työttömyyskassaa

<sup>2</sup> Nykyisin osa työttömyyskassa Aariaa

sujen 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.

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 etuuskäsitteiden maksamiseen liittyviä hallintokulua aiheuttavia henkilöstökuluja ovat etuuskäsittelytyötä tekevien ja etuuskäsitteiden maksamiseen liittyviä työtehtäviä tekevien palkat ja palkkiot sekä suoraan tällaisesta työstä maksetun palkan perusteella määräytyvät henkilöstösivukulut. Välittömästi etuuskäsitteiden 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 etuuskäsitteiden maksamiseen liittyviä hallintokuluja ovat etuuskäsitteiden maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät laskutettavat tietojärjestelmäkulut ja esimerkiksi päätösten lähettämisestä syntyvät kulut. Etuuskäsitteiden 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) tarkoitettuista 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 ansiopäiväraha-päätöstä 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

### 2.1.3 Työttömyyskassojen valvonta

Työttömyyskassojen valvonta kuuluu työttömyyskassalain 58 §:n mukaan Finanssivalvonnalle. Työttömyyskassojen julkisten tehtävien hoitamisen vuoksi myös oikeuskanslerin ja oikeusasia-miehen yleinen laillisuusvalvonta ulottuu työttömyyskassojen toimintaan niiden hoitaessa tehtäviä, jotka koskevat lakisäätteisten etuuksien hoitamista. Myös hallintolakia sovelletaan työttömyyskassoissa niiden hoitaessa julkisia tehtäviä.

## 2.2 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

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 käynnistämis- 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.

### 2.2.1 Työnvälityspalvelut

Julkisen työvoima- yrityspalvelulain mukaan työnvälityspalveluihin kuuluu avoimia työpaikkoja koskevien tietojen julkaiseminen ja välittäminen, avoimeen työpaikkaan sopivien työnhakijoiden esitleminen 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 työntekijälle julkaista tämän laatima työllistymistä tukeva esittely siihen tarkoitettuun verkkopalvelussa.

### 2.2.2 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 ammanteista, yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista sekä muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

### 2.2.3 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 yritys-toiminnan edellytysten arviointeja ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja alkukartoituksia. Laki mahdollistaa myös muiden asiantuntija-arviointien hankkimisen.

#### 2.2.4 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.

#### 2.2.5 Valmennus

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

#### 2.2.6 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-uraohjausta, valmennuksia, sekä asiantuntija-arviointeja koskeva lainsäädännön sisältö säilyy lähes muuttumattomana.

### 2.3 Yksityiset työvoimapalvelut

Työnvälitystä sääntelee erityisesti yksityisiä työnvälitystoimistoja koskeva Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus (nro 181) vuodelta 1997 sekä EU:n vuokratyödirektiivi. 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 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-arviointoja.

#### *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. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee tietoja koskevan yhteenvedon määrääjain.

#### *Yksityisen työnvälityksen maksukielto*

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 esitleminen työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla, työnhakijan laatiman työllistymistä tukevan esittelyn tarjoaminen 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) tarkoitettun 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.

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 toimeenpanemiin 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 Palvelulojen työttömyyskassan työttömät jäsenet kirjautuvat keskimäärin 4-5 kertaa kuukaudessa työttömyyskassan asiointipalveluun. Kaiken kaikkiaan työttömyyskassojen sähköisiin asiakaspalveluihin kirjaututaan 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. 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.

## 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-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 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 kulkorvauksia. Palvelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta samoin edellytyksin kuin muulloinkin työnhakijan ollessa työtön. Jos palvelua olisi pidettävä esimerkiksi opiskeluna, työnhakijan työttömyysturva-oikeus ratkaistaisiin työttömyysturvalain opiskelua koskevien säännösten perusteella.

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 tietosuoja-asetus*).

## 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.

Työttömyyskassaan kuulumattomista henkilöistä on tehty jonkin verran tutkimusta<sup>3</sup>. Suomessa kassaan kuulumattomat ovat todennäköisemmin matalatuloisia, matalan koulutustason omaavia ja työhistorian perusteella korkeamman työttömyysriskin omaavia. Työttömyyskassoihin kuulumattomat ovat myös useammin miehiä, nuoria ja yrittäjiä. Työttömyyskassaan kuulumattomuus liittyy yksilöiden preferensseihin, sillä työttömyyskassaan kuulumattomat ovat vähemmän turvallisuushakuisia ja heillä on suurempi usko siihen, ettei työttömyys ole todennäköistä omalla kohdalla.

---

<sup>3</sup> Katso mm. seuraavat tutkimukset:

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

Kotamäki, Mauri ja Mattila, Jukka, 2014, ”Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia. Kohti kattavampaa työttömyysturvaa”, Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):6, 688–699.

Grimm-Vikman, Susanna: Työttömyyskassaan kuulumattomat – miksi vakuutus ei kelpaa? Ammatillinen lisensiaattitutkimus, Sosiaalietieteiden laitos, Turun Yliopisto.

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 lisää työttömien velvoitteita eikä niihin osallistumisella olisi vaikutuksia henkilön saamaan työttömyysetuuteen. Palveluiden laiminlyönnistä ei voitaisi asettaa korvauksetonta määräaikaakaan eikä palveluun osallistumisen ajalta maksettaisi työttömyyspäivärahan korotusosia tai kulukorvauksia.

#### 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta on olemassa paljon tutkimusnäyttöä.<sup>4</sup> Tutkimustulosten perusteella työvoimapolitiittiset toimenpiteet voivat olla vaikuttavia. Vaikuttavuus kuitenkin riippuu muun muassa toimenpiteestä, kohdejoukosta, suhdanteesta ja aikavälistä, jolla vaikuttavuutta mitataan (Card ym. 2018<sup>5</sup>).

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.

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 prosenttiyksikköä.<sup>6</sup> 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. 2008).

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 kohderyhmässä olisivat kassaan kuuluvat työttömät työnhakijat. Suomessa kassaan kuulumattomat ovat toden-

---

<sup>4</sup> Esimerkiksi Alasalmi ym. (2020) sisältää kirjallisuuskatsauksen aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuudesta, mukaan lukien työnhaun ohjelmien työllisyysvaikutuksista. Alasalmi, Busk, Kauhanen, Leinonen, Solovieva, Valtonen, Viikari-Juntura, 2020, ”Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33

<sup>5</sup>Card, Kluge, Weber, 2018, ”What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations” Journal of the European Economic Association, 16(3), 894-931

<sup>6</sup> Card ym. (2018): taulukko 3a.

näköisemmin matalatuloisia, matalan koulutustason omaavia ja työhistorian perusteella korkeamman työttömyysriskin omaavia (Maczulskij 2016<sup>7</sup>). Tästä päätellen palveluiden vaikuttavuus olisi todennäköisesti kassaan kuuluvien kohdalla keskimääräistä alhaisempaa.

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 entisestään 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 jäseneksi 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 ym. 2021<sup>8</sup>)<sup>9</sup>. Tässä tilanteessa palveluiden tarjoaminen voisi olla kassalle taloudellisesti kannattamatonta, koska jäseneksi valikoituisi korkeamman työttömyysriskin omaavia, ja kassan ansio-päivärahan rahoitusosuus, joka on pääsääntöisesti 5,5 prosenttia<sup>10</sup>, 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.

Kassojen laajentuvia tehtäviä voidaan tarkastella työvoimaviranomaisten resurssien näkökulmasta. Työvoimaviranomaisten resursseilla voi olla vaikutusta työllistymispalveluiden vaikuttavuuteen. Esimerkiksi Saksassa julkisten työvoimatoimistojen virkailijoiden määrän lisäämi-

---

<sup>7</sup> Maczulskij, 2016, ”Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski”, Talous ja yhteiskunta, 3/2016

<sup>8</sup> Landais, Nekoei, Nilsson, Seim, Spinnewijn, 2021, "Risk-Based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications", American Economic Review, 111 (4): 1315-55.

<sup>9</sup> Päätös liittyä joko kassan jäseneksi tai jääminen kassan ulkopuolelle on yksi päätöksenteon vaihe, jonka osalta evidenssi viittaa Suomessa siihen, että työttömyysriski on itseasiassa korkeampi kassan ulkopuolelle jäävillä (Maczulskij 2016). Valikoituminen voi kuitenkin olla profiililtaan erilaista kassan jäseneksi 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.

<sup>10</sup> Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta, 4§

nen suhteessa työnhakijoihin lyhensi työttömyyden kestoja ja edisti työllistymistä (Hainmueller ym. 2016<sup>11</sup>). 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.<sup>12</sup> Kassojen tulisi kantaa kaikki kustannukset palveluiden lisäämisestä, mutta etuuksiin liittyvistä hyödyistä kassat saisivat noin 5,5 prosenttia. Kassan kannusteiden näkökulmasta voidaan arvioida, että työvoimaintensiivisen toimenpiteen kustannus-hyöty -suhde olisi kassojen näkökulmasta alhainen. Yhden keskimääräisen ansiopäivärahaa saavan työttömän työllistyminen hyödyttäisi työttömyyskassaa noin 900 eurolla vuodessa.<sup>13</sup> Esimerkiksi Hainmuellerin 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.<sup>14</sup> 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)<sup>15</sup> tutkivat nuorille tarjottuja työnhakupalveluita siten, että he satunnaistavat osallistujien osuuden alueen mukaan ja alueen sisällä

---

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> Työttömyyskassojen yhteisjärjestön tietojen mukaan 11 kassalla 13:sta (pois lukien Yrittäjän työttömyyskassa) on kiinteä jäsenmaksu vuonna 2024. Kahdella kassalla maksu on 0,3 prosenttia palkasta.

<sup>13</sup> 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 olettamalla 3 000 euron kuukausipalkan, hyöty olisi  $3\,000 \cdot 0,003 \cdot 12 + 924 = 1\,032$  euroa.

<sup>14</sup> Toisen virkailijan palkkaamisen vaikutus työllistymistodennäköisyyteen \* työllistymisen hyöty kassan näkökulmasta \* työttömien määrä eli  $0,0147 \cdot 924 \cdot 100 = 1\,355$  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.

<sup>15</sup> 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

satunnaistavat henkilöt joko kohde- tai kontrolliryhmään, jolloin he voivat tutkia syrjäyttämisaikutusta.<sup>16</sup> Tutkijoiden estimaatit viittaavat syrjäyttämisaikutukseen, mutta vaikutukset eivät ole tilastollisesti kovin tarkkoja. Vastaavasti Cheung ym. (2019)<sup>17</sup> 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 syrjäyttämisaikutuksen vuoksi. Myös Gautier ym. (2018)<sup>18</sup> mukaan tanskalaisella työnhakuohjelmalla oli syrjäytysvaikutuksia.

Kokonaisuutena arvioituna voidaan todeta, että työnhakua edistävien palveluiden vaikuttavuus on keskimäärin maltillista. Lisäksi sanktio- ja velvoite-elementtien puuttumisen ja kohdejoukon 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 jäsenmaksujen verovähennyskelpoisuuden vuoksi on kuitenkin 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 1700 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 euroa<sup>19</sup>. 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.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Cheung, Egebark, Forslund, Laun, Rödin, Viksröm, 2019, "Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms", IFAU working paper 2019:25

<sup>18</sup> Gautier, Muller, van der Klaauw, Rosholm, Svarer, 2018, "Estimating equilibrium effects of job search assistance", *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073-1125

<sup>19</sup> Tilastokeskus: palvelualojen hyödyketilasto

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 määriteltyjä palveluja. Palvelujen kohde on siis kassan jäsenet eli henkilöasiakkaat. Työttömyyskassa ei täten voisi ottaa vastaan yrityksiltä esimerkiksi rekrytointitoimeksiantoja, jotka eivät ole jäsenten palvelua.

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 varsinaisia vaikutuksia työvoimaviranomaiseen.

Uuden palvelutehtävien aloittaminen edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä ja tehtävän kirjaimista 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 tietosuojaan 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 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 ottaa uutta tehtävää hoitaakseen.

Työttömyyskassojen toimintaa valvoo Finanssivalvonta. Työttömyyskassan palveluihin liittyvä valvontatyö olisi Finanssivalvonnalle uusi tehtävä.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

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.



## 5.2 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 vapaaehtoisia 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. Työnhaun 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

- täydentyy

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### Työttömyyskassalaki

#### 1 luku Yleisiä säännöksiä

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

Työttömyyskassan tehtäviin kuuluu tosiasiasiallisesti myös muiden etuuksien ja korvauksien kuin työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan järjestäminen. Työttömyyskassa toimeenpääntee myös työttömyysturvalaissa tarkoitettua liikkuvuusavustusta ja muutosturvarahaa. Lisäksi momentissa mainittu ylläpitokorvaus on terminä vanhentunut. Työttömyyskassa maksaa kulu- korvauksia 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 jäsenille tiedotettavaksi.

Työttömyyskassa voisi ottaa uuden tehtävän hoitaakseen vain kassan kokouksen päätöksellä. 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 tarkoitettusta 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. Maksuttomuus voisi tarkoittaa sitä, että työnvälityksen maksukiellon piiriin kuuluvat palvelut olisivat 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.

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 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.

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 arviointeja.

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 selkiyttämässä, 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 tarkoitettuna työnvälityksenä tai siihen verrattavissa olevana toimintana ei pidettäisi työvoiman vuokrausta. Työvoiman vuokrauksessa työnantaja vuokraa työntekijänsä käyttäjärityksen käyttöön. Työvoimanvuokrausyritys on tällöin työntekijän työnantaja, mutta työtä tehdään käyttäjärityksessä. 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 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 työttömyysturvalain 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 sovitaisi työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, työttömyysturvaseuraamuksia ei asetettaisi myöskään työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 9 tai 12 kohdan, eikä työttömyysturvalain minkään muunkaan säännöksen nojalla. Tarvittaessa tämä varmistettaisiin tulkitsemalla työttömyysturvalain 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.

## 6 luku *Rahoitus*

**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 taositusrahastoon 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.

**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.

#### *14 luku Erinäisiä säännöksiä*

**60 a §. Henkilötietojen käsittely työllisyyttä tukevien palvelujen tarjoamisessa.** Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä työllisyyttä tukevien palveluiden tarjoamisessa.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin, että 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 tietosuojasetuksen mukaan liity kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa, vaan suostumukselle asetettavista vaatimuksista säädetään asetuksessa.

Työttömyyskassa kerää etuskäsittelyn 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 työllistymisaikeista. Molemmissa tapauksissa tietojen hyödyntäminen palveluiden tarjoamisessa edellyttäisi jäsenen suostumusta. Suostumuksen pyytämisessä työttömyyskassan tulisi ottaa huomioon ne edellytykset, jotka yleinen tietosuojasetus 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 tietosuojasetuksen mukaisesti katsottava ulottuvan tähän. Työttömyyskassan sähköisessä asiointipalvelussa jäsenelle voitaisiin siis näyttää kohdennetusti työpaikkoja, jotka voisivat kassalla olevien tietojen perusteella olla jäsenelle sopivia. Yleisen tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 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 suoritettun käsittelyyn lainmukaisesti. 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 tietosuojasetuksen 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.

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.

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 asettamiin seuraamuksiin tai muihin kielteisiin etuusvaikutuksiin eikä osallistumisesta toisaalta maksettaisi korotusosia tai kulukorvauksia. Tämän 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.

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.

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 tuomioistuin 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 tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetus 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.

Tietosuojalain (1050/2018) 6 §:ssä on lisäksi kansallisella tasolla täsmennetty asetuksen soveltamista siten, että yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta eräissä tilanteissa. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan käsittelykieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä, kuten tarkoitettujen käsittelyn osalta olisi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että työttömyyskassa voisi jäsenen suostumuksella sallassapitosäännösten estämättä luovuttaa eräitä jäsenen henkilötietoja työnantajalle ja palveluntuottajalle. Luovutettavat tiedot olisivat ehdotuksen mukaan jäsenen nimi ja yhteistiedot.

Ne henkilötiedot, joita luovuttaminen voisi jäsenen suostumuksella koskea, ehdotetaan määriteltävän laissa. Yleinen tietosuojasetus ei edellytä näiden tietojen rajaamista: asetuksen nojalla suostumus ulottuu lähtökohtaisesti niiden henkilötietojen luovuttamiseen, joita suostumus koskee, jolloin tietoja voidaan luovuttaa niille tahoille, joille luovuttamista suostumus koskee.

Ottaen kuitenkin huomioon se, että työttömyyskassan tehtävistä säädetään laissa tarkasti sekä myös ehdotettavien palvelujen tarkoitus, on katsottu perustelluksi ehdottaa, että luovutettavista tiedoista säädettäisiin laissa. Ehdotettavan sääntelyn on tältä osin ymmärrettävä liittyvän siihen, miltä osin tietojen luovuttamisen on katsottava kuuluvan työttömyyskassan tehtäviin. Luovuttaminen koskisi niitä tietoja, joita säädettävän tehtävän ja työttömyyskassan käytettävissä olevien voimavarojen kannalta on pidettävä tarpeellisina. Myös yleisen tietosuojasetuksen mukaan tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tulee rajoittua kulloinkin tarpeellisiin tietoihin.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

- täydentyy

## **9 Voimaantulo**

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä/kesällä 2024.



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

#### **10 Toimeenpano ja seuranta**

- täydentyy

#### **11 Suhde muihin esityksiin**

- ei suhdetta talousarvioesitykseen

#### **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

##### *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 täytyä. 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 työttömyyskassalain. Työttömyyskassojen tehtäväksi on annettu työttömyysturvalaissa tarkoitettua ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassojen nykyiset tehtävät ovat selvästi julkisen hallintotehtävän hoitamista. Työttömyyskassalain 1 §:n 3 momentissa työttömyyskassoja kielletään harjoittamasta muuta kuin työttömyyskassalain tarkoittamaa toimintaa.

Ehdotettujen muutosten osalta tulee arvioitavaksi, olisiko työttömyyskassojen uudessa palvelutehtävässä kyse julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verrattain 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 jul-

kisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotohtävän hoitamisena ainakin siltä osin kuin kysymys on lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisena.<sup>20</sup>

Julkisen hallintotohtävän 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 hallintotohtävän hoitamisena 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 tehtävinä<sup>21</sup>. Näin ollen julkisena hallintotohtävän hoitamisena on pidetty muun muassa lakiin perustuvien hakemusten vastaanottamista sekä hakemuksen tarkistamista sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja (ks. PeVM 8/2002 vp).

Julkinen hallintotohtävä ei kata kaikkia julkisena pidettyjä palveluja. Esimerkiksi vaikka postija telepalvelujen tarjoamista voidaan pitää perustuslain 108-109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä, kysymys ei kuitenkaan ole sellaisesta julkisen hallintotohtävän hoitamisesta, johon hallintolakia sovellettaisiin. Myöskään niin sanottuihin julkisen palvelun tehtäviin, kuten Yleisradion toimintaan, ei liity varsinaista julkisen hallintotohtävän hoitamista.<sup>22</sup>

Julkisen hallintotohtävän käsite on suurelta osin muodostunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotohtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotohtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotohtävä (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 hallintotohtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotohtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämismvastaulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp).

Myös sosiaalipalveluja tarjoavat viranomaisten ohella laajasti myös yksityiset palveluntuottajat. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että sosiaalipalvelun tuottamista on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotohtävän hoitamisena silloin, kun palvelu perustuu julkiselle vallalla asetettuun lakisääteiseen toimeksiantoon. Tällaiseen toimintaan sisältyy usein myös toimivaltuuksia käyttää julkista valtaa. Sen sijaan esimerkiksi yksityinen lääkäritoimi ei muodosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotohtävää, ellei palvelun tarjoaminen perustu ostopalvelusopimuksen perusteella suoritettavaan julkisyhteisön lakisääteiseen järjestämismvollisuuteen.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Mäenpää, Olli. 2009. ”Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet”, s. 49.

<sup>21</sup> Keravuori-Rusanen 2008, s. 171-172

<sup>22</sup> Mäenpää 2008, s. 49-50

<sup>23</sup> Keravuori-Rusanen Marietta. 2008, s. 233

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 annetun lain (916/2012) 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 143–144 §:ssä. Työttömyyskassojen tarjoamia palveluita ei myöskään rahoitettaisi julkisilla varoilla.

Julkisena hallintotehtävän 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.<sup>24</sup>

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 monopoli-aseman 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.<sup>25</sup>

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.

---

<sup>24</sup> ibid

<sup>25</sup> ibid, s. 181

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, ettei esitys ole perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen.

#### *Henkilötietojen käsittely*

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 turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla.

Esityksessä on edellä 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. Ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva säännös olisi sen 1 momentin osalta luonteeltaan lähinnä informatiivinen. Säännöksen toisessa momentissa puolestaan ehdotetaan säädettävän niistä henkilötiedoista, joita työttömyyskassat palveluja järjestäessään henkilön suostumuksella luovuttaisivat työnantajille ja palveluntuottajille. Tästä ehdotetaan säädettävän työttömyyskassojen tehtävän rajaamiseksi siten, että tietojen luovuttaminen koskisi eräitä työllisyyden edistämiseksi tarpeellisia tietoja. Näin tietojen luovuttaminen myös tapahtuisi työttömyyskassojen voimavarojen kannalta mielekkäässä laajuudessa. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tulee rajoittua kulloinkin tarpeellisiin tietoihin. Tämän ylittävälle tietojen luovuttamiselle ei voida katsoa olevan tosiasiallista tarvetta.

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

#### *Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 1 ja 23 § sellaisena kuin ne ovat 1§ osaksi laissa 1190/2009 ja 23 § laissa 556/1998, sekä  
lisätään lain 2 §:n 2 momenttiin siitä lailla 915/2020 kumotun 5 kohdan tilalle uusi 5 kohta, 19 a ja 60 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) tarkoitettun ansioturvan ja muiden työttömyysturvalaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvauksien järjestäminen jäsenilleen.

Työttömyyskassa voi kassan kokouksen päätöksellä 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.

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.

60 a §

*Henkilötietojen käsittely työllisyyttä tukevien palvelujen tarjoamisessa*

Työttömyyskassa voi käsitellä jäsenen henkilötietoja 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palveluiden tarjoamiseksi jäsenen suostumuksella.

Jäsenen suostumuksella työttömyyskassa voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa jäsenen nimen ja yhteistiedot työnantajalle ja palveluntuottajalle tai heitä edustavalle taholle työn tai palvelujen tarjoamista varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Työministeri Arto Satonen

*Valitse kohde.  
Valitse kohde.*

## **Laki**

**[Kopioi säädöksen nimi tähän]**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

# §  
[Kopioi momentin teksti tähän]

# §  
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..