Olli Mäenpää
24.3.2020

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta (HE 14/2020 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt erityisesti arvioimaan, liittyykö työttömyyskassalakiin ehdotettuun uuteen 50 a §:n valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä (erityisesti yrittäjäkassojen ja yrittäjien osalta), mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.

Työttömyyskassalain 50 a §

Esityksessä ehdotetaan työttömyyskassalakiin lisättäväksi uusi 50 a §, joka sääntelisi kassan jäljellä olevien varojen käyttöä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa: ”Purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle.”

Säännöksen perusteluna esityksessä tuodaan esiin työttömyyskassojen yhteiskunnallinen merkitys palkansaajien ja yrittäjien ansiopäivärahan näkökulmasta, kassojen rahoitus julkisilla varoilla ja se, että purkautunut ja konkurssiin asetettu kassa ei voi enää maksaa entisille jäsenilleen ansiopäivärahoja. Nämä seikat huomioon ottaen esityksessä ehdotetaan varojen käytöstä säädettäväksi työttömyyskassalaissa sen sijaan, että siitä määrättäisiin voimassa olevan lain mukaisesti kassan säännöissä. Perustelujen mukaan Työllisyysrahastoon luovutetut varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen, joskaan tätä käyttötarkoitusta ei ehdotuksen mukaan määriteltäisi laissa

Yhdenvertaisuus

Perustuslain kannalta keskeinen näkökohta liittyy perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteutumiseen työttömyyskassan varojen luovutustilanteessa. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Velvollisuus siirtää työttömyyskassan varat Työllisyysrahastolle koskisi ehdotuksen mukaan sekä työntekijöiden että yrittäjien työttömyyskassoja. Uuden 50 a §:n perustelujen mukaan Työllisyysrahasto käyttäisi purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen sille luovutetut varat työntekijöiden ansioturvan rahoittamiseen.

Ehdotus merkitsisi käytännössä, että Työllisyysrahastolle mahdollisesti siirtyneitä yrittäjäkassan varoja ei käytettäisi sen jäseninä olleiden yrittäjien ansioturvamenoihin, vaan palkansaajien ansioturvamenoihin. Tätä tilannetta ei ilmeisesti ainakaan olennaisesti muuttaisi se perusteluissa mainittu seikka, että peruspäivärahameno sisältää myös yrittäjien työttömyyspäivärahamenon (s. 33-34).

Työllisyysrahastolle lakisääteisesti luovutettujen työttömyyskassojen varojen käyttötarkoitus näyttäisi asettavan yrittäjät ja palkansaajat varojen käytössä eri asemaan, koska Työllisyysrahastolle luovutettuja yrittäjien työllisyyskassan varoja ei käytettäisi yrittäjien ansioturvaan liittyviin tehtäviin mutta työntekijöiden työttömyyskassan varat käytettäisiin työntekijöiden ansioturvaan liittyviin tehtäviin. Tälle eroavuudelle ei hallituksen esityksessä esitetä perusteita. Lakiehdotusta ei tältä osin voitane pitää ongelmattomana perustuslain 6 §:n edellyttämän yhdenvertaisuuden kannalta.

Omaisuuden suoja

Toinen perustuslain kannalta huomioon otettava näkökohta liittyy perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan toteutumiseen tilanteessa, jossa purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varat on ehdotetun 50 a §:n nojalla luovutettava Työllisyysrahastolle.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännökseen sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta (PeVL 55/2018 vp, s 2).

Ehdotetulla luovutusvelvollisuudella rajoitettaisiin työttömyyskassan oikeutta määrätä sen varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssiin asettamisen yhteydessä. Perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta kyseessä on omaisuuden käyttöön kohdistuva rajoitus, jonka edellytyksiä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Niitä esitellään ja arvioidaan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Säännöksen sisältämä sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle (PeVL 7/2018 vp, s. 2).

Työttömyyskassa ja Työllisyysrahasto ovat erillisiä oikeussubjekteja. Tästä näkökulmasta lakisääteinen velvollisuus luovuttaa työttömyyskassan jäljelle jääneet varat Työllisyysrahastolle tarkoittaisi varojen lakisääteistä siirtoa yhdeltä oikeussubjektilta toiselle. Tällaisen luovutusvelvollisuuden säätämistä ei voitane pitää merkityksettömänä perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädettyjen pakkolunastuksen edellytysten kannalta.

Lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta

Edellä on tuotu esiin perusteita, joiden mukaan työttömyyskassan varojen luovutusvelvollisuutta koskevaan säännösehdotukseen 50 a §:ssä liittyy näkökohtia,

joita on perusteltua arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden tai perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Edellä mainittuja näkökohtia ei sanottavasti käsitellä ja arvioida hallituksen esityksen perusteluissa, mikä osaltaan puoltaisi lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.