Tuomas Ojanen

24.3.2020

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 14/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta

Arvioinnin rajaus

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

Keskityn seuraavassa vain tähän kysymykseen.

On syytä huomauttaa myös siitä, että eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin soveltamisedellytysten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei ole kysymys ”tyhjentävän” arvion esittämisestä käsillä olevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta edes ehdotetun 50 a §:n osalta. Jos lakiehdotuksen 50 a §:n suhteesta perustuslakiin tai Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua ”epäselvyyttä”, sosiaali- ja terveysvaliokunnan ”tulee pyytää asiasta lausunto” perustuslakivaliokunnalta, jonka tehtävänä on taas tällöin antaa lausuntonsa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuslain 74 §:n mukaisesti.

Lakiehdotuksen 50 a §

Työttömyyskassalaissa ei nykyisin ole säännöksiä siitä, miten kassan varat on käytettävä kassan purkautuessa, vaan työttömyyskassalain 13 §:n 2 momentin 13 kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä voidaan päättää kassan varojen käytöstä kassan purkutilanteessa (ks. tarkemmin s. 16-18).

Lakiehdotuksen 50 a §:ssä säädettäisiinkin purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan velkojen ja muiden sitoutumisten täyttämisen jälkeisten mahdollisten varojen luovutuksesta Työllisyysrahastolle seuraavasti:

> ”
> 50 a §
> *Varojen luovutus työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa*
> Purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle.”

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan 50 a §:n kumoaminen tulisi voimaan 1.4.2020.

Lakiehdotuksen 50 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työllisyysrahastoon siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen. Perusteluista edelleen ilmenee, että koska purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäsenet voivat liittyä jäsenyysedellytysten salliessa mihin kassaan tahansa, työllisyysrahasto käyttäisi näin saadut varat ansioturvan rahoittamiseen ilman, että se kohdistaisi varoja erityisesti niille työttömyyskassoille, joihin purkautuneen kassan jäsenet ovat liittyneet. Esityksen mukaan tällä tavalla ”vältettäisiin varojen jatkuvaa siirtelyä tilanteessa, jossa henkilöt mahdollisesti vaihtaisivat useampaan kertaan työttömyyskassan jäsenyyttä”. Lisäksi ”tällä turvattaisiin kyseisten varojen käyttö ansioturvamenojen maksamiseen, vaikka henkilöt eivät liittyisikään toiseen työttömyyskassaan kassan purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen.” (s. 33)

Varojen luovutus Työllisyysrahastoon koskisi myös yrittäjäkassoja. Työllisyysrahasto tilittää työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää kuitenkin siten, että tilitettävä määrä on enintään peruspäivärahamenon verran. Peruspäivärahameno sisältää myös yrittäjien työttömyyspäivärahamenon, jolloin palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla rahoitetaan myös yrittäjien peruspäivärahoja. (ks. esityksen s. 34).

Esityksen valmistelua selostavasta jaksosta (ks. erit. s. 25) ilmenee, että purkautuvan työttömyyskassan varojen luovutusta Työllisyysrahastoon vastustivat Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa sekä Suomen Yrittäjät. Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa, Suomen Yrittäjät sekä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö nostivat esille, että Työllisyysrahasto rahoittaa palkansaajien ansioturvamenoja, mutta ei yrittäjien ansioturvamenoja. Ehdotettavan 50 a §:n nojalla yrittäjinä toimivien jäsenmaksuvaroja siirrettäisiin siis käytettäväksi palkansaajien ansioturvamenoihin.

Esityksessä päädyttiin ehdottamaan myös purkautuvan yrittäjäkassan varojen luovutuksesta Työllisyysrahastoon, mutta 50 a §:n perusteluja täsmennettiin tältä osin edellä selostetulla tavalla. Yrittäjäkassojen asemaa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudessa sekä yrittäjien sosiaalivakuuttamista on kuitenkin tarkoitus tarkastella jatkossa erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta sekä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa (s. 34-35) on tehty selkoa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä yhtäältä siltä osin kuin siinä on eräissä tilanteissa katsottu, ettei omaisuuden käyttöä koskeva sääntely merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta (ks. esim. PeVM 3/2010 vp ja PeVM 2/2009 vp). Toisaalta jaksossa on selostettu omistusoikeuden käyttörajoitusten edellytyksiä ja näiden rajoitusten valtiosääntöoikeudellista arviointia (ks. tarkemmin s. 35).

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa lähdetään siitä, että lakiehdotuksen 50 a § merkitsisi omaisuuden suojan rajoitusta ja että omaisuuden suojan näkökulmasta kysymys olisi tällöin siitä, täyttävätkö lakiehdotuksen 50 a §:n rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset: ” Omaisuuden suojan rajoittava vaikutus kohdentuisi työttömyyskassoihin oikeushenkilönä, ei työttömyyskassojen jäseninä oleviin luonnollisiin henkilöihin. Välillisesti esityksellä puututtaisiin työttömyyskassan oikeuteen määrätä kassan varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssiin asettamisen yhteydessä. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.” (s. 35)

Säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin, että työttömyyskassan tasoitusrahastoon kerätyt varat on kerätty kassan jäsenmaksuilla ja niiden tuotolla ja että kassan purku- ja konkurssitilanteessa on kysymys kassan varojen luovutuksesta velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen. Edelleen säätämisjärjestysjaksossa todetaan, että velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen jääneet varat on kerätty kassan jäsenten ansiopäivärahan maksamista varten ja että ”(j)äljelle jääneiden varojen siirrolla on riittävän painava yhteiskunnallinen tarve turvata ensinnäkin ansiopäivärahan saajien asema mahdollisessa kassan purkamistilanteessa ja toiseksi työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen varojen keräämisen tarkoitusta varten.” (s. 35).

Arvio

Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysjakson kantaan siitä, että lakiehdotuksen 50 a §:ää on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja siten perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Säätämisjärjestysjaksossa on myös tehty asianmukaisesti selkoa muista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista perustuslakivaliokunnan mietintö- ja lausuntokäytännön valossa sivulla 35.

On tosin syytä lisätä säätämisjärjestysjaksosta ilmenevään, että juuri nyt käsillä olevan kaltaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta ei ole perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä ja että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on ylipäätään arvioitu verraten vähän etenkin viime vuosina nyt esillä olevan kaltaisia omaisuudensuojan rajoituksia. Se, että perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei löydy suoraan juuri lakiehdotuksen 50 a §:n kaltaista rajoitusta koskevaa lausuntoa, ei kuitenkaan sellaisenaan vielä tarkoita, että lakiehdotuksen 50 a §:n perustuslainmukaisuudesta olisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä.

Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotuksen 50 a §:stä ei ole esityksen säätämisjärjestysjaksossa ja lakiehdotuksen 50 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty huomioiden valtiosääntöoikeudellista huomauttamista. Lakiehdotuksen 50 a §:n sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, ja sille voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Tässä yhteydessä on huomautettava, että lakiehdotuksen 50 a §:n hyväksyttävyyttä voidaan muun ohella perustella perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaamilla seikoilla: koska sääntelyn tarkoituksena olisi ansiopäivärahan saajien aseman turvaaminen mahdollisessa kassan purkamistilanteessa ja edelleen työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen varojen keräämisen

tarkoitusta varten, lakiehdotuksen 50 a §:n voidaan ymmärtää toteuttavan perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella. Pelkästään se seikka, että varojen luovutus työllisyysrahastoon koskisi myös yrittäjäkassoja, vaikka työllisyysrahasto rahoittaa palkansaajien ansioturvamenoja, muttei yrittäjien ansioturvamenoja, ei nähdäkseni synnytä lakiehdotuksen 50 a §:n perustuslainmukaisuudesta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä syistä, joita varsinkin edellä selostetuissa esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 33-34 tuodaan esiin.

Johtopäätös

Päädyn edellä selostetuilla perusteilla johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotuksen 50 a §:n perustuslainmukaisuudesta ei ole eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä.

Helsingissä 24. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki