SVO/ETU/Marko Leimio

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖTTÖMYYSKASSALAIN MUUTTAMISESTA, HE 14/2020 VP

YLEISTÄ

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta (HE 14/2020 vp) ehdotetaan pääsääntöisesti tehtäväksi teknisluonteisia muutoksia ja nostettavaksi aiemmin työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleita ohjeita lain tasolle. Näiden esitysten lisäksi esityksessä ehdotetaan myös mm. muutettaviksi säännöksiä, jotka koskevat työttömien kassan jäsenten vakuuttamisedellytyksiä kassan selvitystilan alkaessa, kassan purkautuessa sekä kassan konkurssitilanteissa. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös koskien kassan jäljellä olevien varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa.

Hallituksen esitys on eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsiteltävänä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt esityksen johdosta kaksi asiantuntijakuulemista. Ensimmäinen asiantuntijakuuleminen pidettiin 4.3.2020 ja toinen 12.3.2020. Esityksestä on lisäksi annettu 16 kirjallista lausuntoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta 21.4.2020 on päättänyt pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa esityksen 50 a §:n osalta.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä. Sosiaali- ja terveysministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto käsittelee purkautuvan tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varojen luovutusta koskevaa ehdotusta.

KASSAN JÄLJELLÄ OLEVIEN VAROJEN KÄYTTÖ KASSAN PURKAUTUMIS- JA KONKURSSITILANTEESSA

Työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä siitä, miten kassan varat on käytettävä kassan purkautumis- tai konkurssitilanteessa. Sen sijaan työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 13 kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Nykyisin työttömyyskassojen säännöissä on määräyksiä varojen luovuttamisesta esimerkiksi kassan toimintaa lähellä olevalle yhteisölle tai järjestölle käytettäväksi jäsenten talouden ja ammatillisen koulutuksen tukemiseen.

Hallituksen esityksen uudessa 50 a §:ssä ehdotetaan, että purkautuneen ja konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutettaisiin Työllisyysrahastolle. Kassan tasoitusrahaston varat ovat kertyneet kassan jäsenten maksamista jäsenmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyneestä tuotosta. Maksut on kerätty ansiopäivärahan rahoittamista varten ja työttömyyskassan lakiin perustuvan toiminnan rahoittamista varten. Varojen kerääminen perustuu siis työttömyyskassan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen.

Työttömyyskassan purkautumis- tai konkurssitilanteessa on todennäköistä, ettei työttömyyskassalla olisi velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen enää varoja,

joiden jakamisesta tai luovuttamisesta tulisi päättää. Käytännössä ehdotuksen mukainen varojen luovutus Työllisyysrahastoon voisi olla mahdollista tilanteessa, jossa vakavarainen kassa päättäisi purkautua vapaaehtoisesti. Kassan vapaaehtoisen purkautumisen voidaan arvioida olevan harvinaista. Työttömille kassan jäsenille vakavaraisen kassan purkaminen tarkoittaisi ansiopäivärahan maksamisen lakkaamista.

Vaikka kassan vapaaehtoisen purkautumisen todennäköisyyttä voitaneen pitää vähäisenä, näissä tilanteissa työttömyyskassalla voi kuitenkin olla edelleen varoja tasoitusrahastossa. Koska tasoitusrahastossa olevat varat on kerätty nimenomaan työttömyyskassan vastuulla olevan ansiopäivärahaan kohdistuvan menon rahoittamiseksi ja työttömyyskassan lakisääteiseen tehtävän hoitamiseksi, yksinomaan työttömyyskassan sääntöihin perustuva mahdollisuus siirtää jäljellä olevat varat työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle ei ole perusteltua näiden varojen käyttötarkoituksen vuoksi.

Ehdotuksen soveltuminen yrittäjäkassaan

Esityksessä ehdotettu perustilanne on, että kassan purkautumistilanteessa kassan jäsen voisi liittyä toiseen työttömyyskassaan, vaikka henkilö olisi työtön. Koska yrittäjäkassoja on vuoden 2020 alusta vain yksi, olisi yrittäjäkassan vapaaehtoinen purkautuminen kassan jäsenten kannalta epätoivottava tilanne. Käytännössä tämä tarkoittaisi, ettei yrittäjä voisi vakuuttaa itseään työttömyyden varalta toisessa työttömyyskassassa. Yrittäjänä työllistyvälle tämä tarkoittaisi työttömyyden varalta vakuuttamismahdollisuuden lakkaamista ja työttömälle yrittäjälle ansiopäivärahan maksamisen lakkaamista.

Osittain palkkatyössä työllistyvät yrittäjät voisivat halutessaan hakeutua jäseneksi palkansaajakassaan, joka tutkisi jäseneksi liittymisen ehtojen täyttymisen. Työttömyysturvalain jälkisuojan perusteella yrittäjäkassasta palkansaajakassaan siirtynyt olisi ehtojen täyttyessä oikeutettu siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen. Tällöin henkilö maksaisi palkastaan myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua.

Osa yrittäjistä joko ei voi tai halua hakeutua palkansaajakassaan. Ne purkautuneen yrittäjäkassan jäsenet, jotka eivät pääse jäseneksi palkansaajakassaan voivat hakea peruspäivärahaa Kelasta. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä tilitetään Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen määrä, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tilitettävä määrä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran. Tämän osuuden arviointi perustuu Tilastokeskuksen aineistoon ja arvion vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö. Kassoihin kuulumattomien palkansaajien työnantajien maksuja ei siirretä, mutta Työllisyysrahasto tilittää Kelalle 50 miljoonan euron vuosittaisen kertaerän.

Kelan peruspäivärahamenossa ei ole eritelty yrittäjien ja palkansaajien päivärahamenoa. Tämä tarkoittaa, että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen kertymällä maksetaan myös yrittäjien peruspäivärahameno. Peruspäivärahan rahoituksessa vain kulukorvaus maksetaan valtion varoista. Näin ollen purkautuneen yrittäjäkassan varojen huomioiminen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksussa otetaan välillisesti huomioon myös Kelan maksamassa peruspäivärahassa.

Kassojen yhdenvertaisen kohtelun ja varojen yhteiskunnallinen tarkoitus huomioon ottaen esityksessä ehdotetaan, että myös yrittäjäkassan varat luovutettaisiin purkautumis- ja konkurssitilanteessa Työllisyysrahastoon.

Ehdotuksen suhde yhdenvertaisuuteen

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja se sisältää vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa yhdenvertaisuussäännöksen soveltamisalaan todeten, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä, vaikka yrittäjänä voi olla myös luonnollinen henkilö (PeVL 37/2010 vp, s. 3). Työttömyyskassan tasoitusrahaston varat on kerätty työttömyyskassan vastuulla olevan ansiopäivärahaan kohdistuvan menon rahoittamiseksi ja työttömyyskassan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Työttömyyskassan jäsenellä ei yksittäisenä henkilönä ole oikeutta määrätä tasoitusrahaston varojen käytöstä, eikä jäsen kassasta erotessaan saa maksamiaan jäsenmaksuja takaisin. Varat eivät ole henkilökohtaisesti yksittäiselle jäsenelle kuuluvia, vaan ne kuuluvat työttömyyskassalle oikeushenkilönä. Purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varojen siirto Työllisyysrahastoon ei näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön mukaan aseta palkansaajia ja yrittäjiä eri asemaan, koska varojen siirto koskee työttömyyskassoja oikeushenkilöinä.

Ehdotuksen suhde omaisuuden suojaan

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2) Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan. (HE 309/1993 vp, s. 62)

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvin erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset

ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. (PeVL 37/2004 vp, s. 2, PeVL 36/2004 vp, s. 2—3, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 8/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2)

Omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Esimerkiksi vaalirahoituslainsäädäntö sisältää säännöksiä yhdeltä tukijalta vastaanotettavissa olevan tuen määrästä. Sääntelyllä rajoitetaan myös tuen antajan vapautta määrätä omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tällaisessa sääntelyssä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. (PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2)

Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotettiin henkilöstö- ja omaisuussiirtoja kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu olisi siirtynyt maakunnille. Ehdotuksen mukaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat olisivat siirtyneet maakuntien hallintaan, jos maakunta ja kunta eivät olisi toisin sopineet. Myös toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan, että voimaanpanolaissa tulisi säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytkettäisiin kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. (PeVL 26/2017, s. 16-18)

Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa. (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2)

Tässä esityksessä omaisuuden suojan rajoittava vaikutus kohdentuisi nimenomaan työttömyyskassoihin, ei työttömyyskassojen jäseninä oleviin luonnollisiin henkilöihin. Välillisesti esityksellä puututtaisiin työttömyyskassan oikeuteen määrätä kassan varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssin yhteydessä, mutta tämä puuttuminen ei ulotu työttömyyskassaan jäseninä kuuluvien yksittäisten henkilöiden suojattavaan omaisuuteen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan yhteiskunnallisen tarpeen peruste toteutuu, koska varat on kerätty tasoitusrahastoon ansiopäivärahan maksamista varten. Varat eivät myöskään kuulu yksittäisille työttömyyskassan jäsenille, vaan

ne on kerätty yhteisvastuullisesti vastattavien työttömyyskassan velvoitteiden hoitamista varten (tästä tarkemmin hallituksen esityksen s. 4 ja 7).

Edelleen, omaisuuden suojan näkökulmasta, ehdotettua säännöstä sovellettaessa ei olisi kyse pakkolunastuksesta sellaisena, kuin se näyttäytyy esimerkiksi edellä todetun hallituksen esityksen HE 15/2017 vp yhteydessä, sillä varat siirtyisivät Työllisyysrahastolle ainoastaan työttömyyskassan itsensä ollessa aloitteellinen ja käynnistäessään purkautumisen. Toisin kuin hallituksen esityksen HE 15/2017 kohdalla arvioidussa tilanteessa, työttömyyskassan purkautuessa varojen haltija lakkaisi olemasta olemassa. Varojen siirrolla on riittävän painava yhteiskunnallinen tarve turvata ensinnäkin ansiopäivärahojen saajien asema mahdollisesta purkamistilanteessa ja toiseksi jäsenmaksujen kohdentaminen siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty, eli ansioturvan rahoittamiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei varsinaisesta omaisuuden rajoituksesta ole kyse, vaan pikemminkin omaisuuden käytön sääntelystä, jos sääntelylle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet, jotka luontevasti kuuluvat nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. Lainsäätäjän liikkumavara on myös lähtökohtaisesti suurempi silloin, kun sääntelyn välittömät vaikutukset kohdistuisivat oikeushenkilöön eivätkä oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa.

LOPUKSI

Edellä esitetyillä perusteilla, sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lakiehdotuksen 50 a § ei ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n tai 15 §:n 1 momentin kanssa.