Olli Mäenpää
9.6.2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Yhdenvertaisuus

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.” Perustelujen mukaan Työllisyysrahastoon luovutetut varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen, joskaan tätä käyttötarkoitusta ei ehdotuksen mukaan määriteltäisi laissa.

Ehdotettu lakisääteinen työttömyyskassan varojen luovuttaminen Työllisyysrahastolle koskisi ehdotuksen mukaan sekä työntekijöiden että yrittäjien työttömyyskassoja. Niiden varat koostuvat pääosin työttömyyskassan jäsenten etuuksista, joten varojen luovuttaminen vaikuttaa sekä välillisesti että välittömästi kassan jäsenten oikeuksiin ja etuihin (ks. myös PeVL 13/2020 vp, s. 3). Lakisääteistä luovuttamista koskevaa ehdotusta on siten perusteltua arvioida yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

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.

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. Ero johtuu siitä, että Työllisyysrahastolle luovutettuja yrittäjien työllisyyskassan varoja ei käytettäisi yrittäjien ansioturvaan liittyviin tehtäviin mutta

työntekijöiden työttömyyskassan varat käytettäisiin työntekijöiden ansioturvaan liittyviin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa ihmisen työmarkkina-asemaan liittyviä seikkoja perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna henkilöön liittyvänä syynä (PeVL 40/2016 vp). Ihmisten erilaisen kohtelun oikeuttavan hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5-6)

Erilaisen kohtelun ei voitane katsoa olevan kiinteässä yhteydessä luovutusvelvollisuuden tarkoitukseen. Mikäli yrittäjien ja työntekijöiden erilaiselle kohtelulle ei ole esitettävissä varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteita tai eroavuutta näiden ryhmien välillä ei voida kompensoida toisenlaisella järjestelyllä, näihin ryhmiin kuuluvien ihmisten erilaista kohtelua ei voitane pitää ongelmattomana perustuslain 6 §:n edellyttämän yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota lakiehdotusten asianmukaiseen ja riittävään perustelemiseen hallituksen esityksissä (PeVL 8/2020 vp, 3).

Omaisuuden suoja

Ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varat on suoraan lain nojalla luovutettava Työllisyysrahastolle, on perusteltua arvioida myös perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan.

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. Myös omaisuuden suojan kannalta on merkitystä sillä, että lain edellyttämällä työttömyyskassan varallisuuden luovutuksella on sekä välillisesti että välittömästi vaikutusta kassan jäsenten oikeuksiin ja etuihin.

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. Näitä perusteita voidaan pitää hyväksyttävinä ja riittävän painavina perusteina ehdotetulle omaisuuden suojaan kohdistuvalle sääntelylle, kun myös otetaan huomioon, että purkautunut tai konkurssiin asetettu työttömyyskassa ei voi jatkaa työttömyyskassalain mukaista toimintaansa.

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 suoraan laissa edellytetty työttömyyskassan jäljelle jääneiden varojen luovuttaminen Työllisyysrahastolle tarkoittaisi varojen lakisääteistä siirtoa yhdeltä oikeussubjektilta toiselle. Tällaisen luovutusvelvollisuuden säätämistä voidaan arvioida perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädettyjen pakkolunastuksen edellytysten kannalta. Koska purkautuneella tai konkurssiin asetetulla työttömyyskassalla ei ole oikeudellisia edellytyksiä jatkaa työttömyyskassalain mukaista toimintaansa ja sen varallisuus perustuu suurelta osin julkiseen rahoitukseen, luovutusvelvollisuuden määrittelevää sääntelyä ei kuitenkaan voida rinnastaa pakkolunastustilanteeseen.