*Tuomas Ojanen*

25.9.2020

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 14/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta**

*Arvioinnin lähtökohtia*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakia. Sääntelyehdotukset ovat esityksen mukaan ”pääsääntöisesti teknisluonteisia ja tarkoituksena on nostaa aiemmin työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleita säännöksiä lain tasolle.” (s. 1) Tässä yhteydessä on ylipäätään huomattava, että työttömyyskassalaki on tullut voimaan vuoden 1985 alusta, ja että useat lain säännökset ovat edelleen muuttamattomina voimassa. Viittaan tarkemmin ehdotetun sääntelyn sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2021. Sen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen ehdotetaan tulevan kuitenkin voimaan 1.4.2020.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa ehdotettua sääntelyä on arvioitu yhtäältä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja toisaalta perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta ottaen samalla huomioon varsinkin omaisuudensuojaa koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitkälti tukeutua säätämisjärjestysjaksosta ilmenevään.

On kuitenkin syytä huomauttaa ehdotetun sääntelyn merkityksellisyydestä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta: kuten jo lain nimikkeestä ilmenee, sääntelyssä on kysymys perusteiltaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa jokaiselle turvatun perustoimeentulon turvan takaamisesta lailla. Siltä osin kuin ehdotettu sääntely nostaisi aiemmin vain ohjeissa ja määräyksissä sekä säännöissä olleita seikkoja lain tasolle, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta.

Lopuksi on syytä huomauttaa, että eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta pyysi arviotani maaliskuussa 2020 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.” Lausunnossani 24.3.2020 päädyin arvioon, jonka mukaan lakiehdotuksen 50 a §:n perustuslainmukaisuudesta ei olisi ollut eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä. En kuitenkaan tuolloin arvioinut enemmälti käsillä olevaa esitystä perustuslain kannalta, eikä arviossani

eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin kannaltakaan ollut tarkkaan ottaen kysymys ”tyhjentävästä” arviosta lakiehdotuksen 50 a §:stä.

*Yleisarvio*

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä voidaan yleisesti ottaen pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana ja myönteisenäkin perustuslain 19 §:n 2 momentin, 21 §:n ja 80 §:n kannalta.

Ehdotettu sääntely ajantasaistasi ja selkeyttäisi voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna työttömyyskassan toiminnan ja työttömyyskassan jäsenyyttä sekä sen jäsenistön eduista huolehtimista koskevaa sääntelyä. Osaksi kysymys olisi käytännössä toimiviksi havaittujen toimintamallien kodifioinnista. Sääntely myös parantaisi työttömyyskassojen työttömien jäsenten asemaa kassan selvitystilamenettelyn aikana sekä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa, koska voimassa olevan lain mukaan työtön kassan jäsen ei voi edellä mainituissa tilanteissa liittyä toiseen kassaan. Lisäksi kassan jäsenten tilanne paranisi sitä kautta, että purkautumisen ja konkurssin jälkeen mahdollisesti jäljelle jääneet varat käytettäisiin ansioturvan rahoittamiseen. Kassan jäsenyydestä annettavaa päätöstä koskevan sääntelyn myötä kassan jäseneksi hakeva tai jo jäsenenä oleva pystyisi myös ennakoimaan paremmin sitä, milloin päätös voidaan antaa ja että päätökseen voi tarvittaessa hakea muutosta. Lisäksi erottamista koskevan sääntelyn muuttaminen selkeyttäisi erottamismahdollisuuksia ja tekisi niistä ennakoitavampia.

*Voimaantulo*

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2021. Sen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen ehdotetaan tulevan kuitenkin voimaan *1.4.2020*.

Käsillä oleva esitys on annettu eduskunnalle 20.2.2020. Se, että esitys on edelleen eduskunnan käsiteltävänä, selittynee osaksi sillä, että valtioneuvoston yleisistunto totesi 16.3, että maassa vallitsevat koronavirustilanteen vuoksi valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot, jotka olivat voimassa 16.6. asti. Varsinkin poikkeusoloilla, mutta yleensäkin edelleen jatkuvalla koronavirusepidemialla, on ollut huomattavia vaikutuksia eduskuntatyöhön ja edelleen eduskunnalle annettujen hallitusten esitysten käsittelyyn. Lisäksi eduskuntakäsittelyn kestoa selittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta päätti pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon 50 a §:n osalta 21.4.2020.

Vaikka käsillä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn kestolle on sinänsä hyväksyttäviä selityksiä, nähdäkseni lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen *ei* voi enää tulla voimaan esityksen mukaisesti 1.4.2020 yksinkertaisesti sen takia, että kysymys olisi tällöin sääntelyn *taannehtivasta* voimaantulosta.

Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluista tulee esiin, lakiehdotuksen 50 a §:llä olisi kuitenkin perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoittavia

vaikutuksia lopputuloksella, että 50 a §:ää on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 4/2008 vp, s. 4/I, PeVL 25/2005 vp, s. 3/I ja PeVL 45/2002 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 1/2003 vp, s. 3—4, PeVL 63/2002 vp, s. 2—3, PeVL 45/2002 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 50 a §:lle on sinänsä esitettävissä hallituksen esityksessä kuvattuja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Silti on selvää, että esitystä aikanaan eduskunnalle annettaessa ei ole tarkoitettu ehdotetun sääntelyn tuottavan takautuvia vaikutuksia.

<u>Nähdäkseni lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä on muutettava siten, että estetään sääntelyn taannehtivuus.</u>

50 a §: *Varojen luovutus työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa*

Lakiehdotuksen 50 a §:ssä säädettäisiin varojen luovutuksesta työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa seuraavasti:

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

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

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. Esityksen mukaan Työllisyysrahasto tilittäisi ”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.”(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.

Esityksessä päädyttiin kuitenkin 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 esityksen mukaan tarkoitus tarkastella jatkossa erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta sekä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

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).

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.

Lakiehdotuksen 50 a §:n sääntelylle on esitettävissä esityksessä esiin tuotuja 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 toteuttaisi perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella.

Se seikka, että varojen luovutus työllisyysrahastoon koskisi myös yrittäjäkassoja, vaikka työllisyysrahasto rahoittaa palkansaajien ansioturvamenoja, muttei yrittäjien ansioturvamenoja, on nähdäkseni ongelmatonta syistä, joita tuodaan esiin varsinkin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 33-34.

Lakiehdotuksen 50 a §:n säännös on myös itsessään sinänsä täsmällinen ja yksiselitteinen.

Lakiehdotuksen 50 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että työllisyysrahastoon "siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen" ja että " Työllisyysrahasto käyttäisi näin saadut varat ansioturvan rahoittamiseen ilman, että se kohdistaisi varoja erityisesti niille työttömyyskassoille joihin purkautuneen kassan jäsenet ovat liittyneet." Lisäksi tällä "turvattaisiin kyseisten varojen käyttö ansioturvamenojen maksamiseen, vaikka henkilöt eivät liittyisikään toiseen työttömyyskassaan kassan purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen." (s. 33).

Kun otetaan huomioon omaisuudensuojarajoituksia merkitsevään sääntelyyn kohdistuva lailla säätämisen vaatimus, johon kiinteästi liittyy vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, nähdäkseni olisi syytä säätää säännösperusteisesti edellä selostetuista ja nyt siis vain säännöksen perusteluista ilmenevistä seikoista, jotka koskevat Työllisyysrahastolle luovutettujen varojen *käyttötarkoitusta*.

Tätä perustelisi myös se esityksessä esille tuotu seikka, että esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 21 §:ssä[1], samoin kuin vakuutuskassalain 122 §:n 1 momentissa, on nimenomaisesti säädetty yhtiön/kassan varojen käytöstä niiden purkutilanteessa (ks. s. 16[2]).

Samalla voisi olla paikallaan  täydentää 50 a §:ää yrittäjäkassojen osalta niiden aseman selkeyttämiseksi nyt vain perusteluista ilmenevän mukaisesti. Perustuslain kannalta ei ole tietenkään estettä myöskään sille, että työllisyysrahastolle säädettäisiin velvollisuus rahoittaa paitsi palkansaajien ansioturvamenoja myös yrittäjien ansioturvamenoja tilanteissa, joissa on kysymys purkautuvan yrittäjäkassan varojen luovutuksesta Työllisyysrahastoon.

Helsingissä 25. päivänä syyskuuta 2020

*Tuomas Ojanen*

OTT, professori

Helsinki

[1] Lain 21 § kuuluu seuraavasti: ” Työeläkevakuutusyhtiön varat. Sen estämättä, mitä vakuutusyhtiölaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään, yhtiön selvitystilan, purkamisen, vakuutuskannan luovuttamisen tai muun varojen jakamista koskevan järjestelyn yhteydessä työeläkevakuutusyhtiön velat ylittävistä varoista kuuluu osakkeenomistajille tai takuuosuuksien omistajille osakkeita ja takuuosuuksia vastaava osuus yhtiön omaan pääomaan tehdyistä sijoituksista ja niille lasketusta kohtuullisesta tuotosta. *Muu osa velat ylittävistä varoista, arvonkorotusrahasto mukaan lukien, kuuluu vakuutuksenottajille osana vakuutuskantaa, johon kuuluvat varat on käytettävä vakuutettujen eläketurvan toteuttamiseen. Tämän pykälän sisällöstä on otettava määräykset yhtiöjärjestykseen.” (kursivointi – TO)*

[2] Esityksen s. 16 todetaan, että ” (V)arojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa ehdotetaan säädettäväksi siten, että purkautumis- ja konkurssitilanteessa jäljelle jääneet kassan varat käytettäisiin ansiosidonnaisen työttömyys- turvan rahoittamiseen ja siirrettäisiin Työllisyysrahastoon.” - Tarkkaan ottaen 50 a §:ssä säädettäisiin nyt kuitenkin vain siitä, että ”mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoutumusten täyttymisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle”. Säännös ei siis sisältäisi mitään edellytyksiä tai rajoituksia luovutettujen varojen käyttötarkoitukselle.