OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Johannes Heikkonen

Lausunto

24.9.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö ei ole lausunut esityksestä sen valmistelun aiemmissa vaiheissa. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Omaisuudensuoja

Omaisuudensuojan kannalta merkityksellisenä esityksessä on pidettävä erityisesti sen 50 a §:ssä säädettäväksi esitettävää säännöstä, jossa säädettäisiin kassan varojen luovutuksesta työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa. Kyseisen säännöksen mukaan työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutettaisiin Työllisyysrahastolle.

Säännöksen suhdetta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan on käsitelty lyhyesti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Näiden perustelujen mukaan säännöhksen omaisuudensuojaa 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. Lisäksi perusteluissa on katsottu, että ehdotettu sääntely merkitsee ainoastaan omaisuuden käytön rajoitusta.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriön arvion mukaan esityksessä omaksuttua lähestymistapaa voidaan pitää varsin suppeana ja rajoituksen luonnehdinnan osalta myös ongelmallisena. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettua sääntelyä ei omaisuudensuojan näkökulmasta voida lähtökohtaisesti kuvata pelkästään käytön sääntelyksi, kun siinä on kyse kassan omaisuuden siirtymisestä purkautumistilanteessa kokonaisuudessaan toiselle oikeussubjektille, eli Työllisyysrahastolle. Tällaista sääntelyä on tarkasteltava lähtökohtaisesti vähintäänkin kassojen omaisuudensuojan rajoituksena, ja arvioitava näin ollen perusoikeuksien rajoitusedellysten mukaisesti (PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp).

Koska työttömyyskassoilla on voimassa olevan lain 2 §:n mukaan ollut mahdollisuus sopia säännöissään siitä, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan, voidaan kassoille ja niiden jäsenille katsoa syntyneen perusteltu odotus siitä, että kassalla on toisaalta mahdollisuus määrätä itse varojen jaosta ja että varat toisaalta jaetaan purkautumistilanteessa säännöissä kuvatulla tavalla, jos kassassa tällaisia sääntöjä on omaksuttu. Vaikka lähtökohtana on pidettävä sitä, että henkilö kassan jäseneksi liittyessään hyväksyy lähtökohtaisesti myös sen mahdollisuuden, että kassaa koskeva lainsäädäntö voi muuttua, voi tällaiseen perusteltuun odotukseen kohdistuva taannehtivana puuttuminen tulla tarkasteltavaksi omaisuudensuojaan kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyyden suojan rajoituksena. Sopimussuhteiden pysyvyyden suojaan kohdistuvia rajoituksia on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä arvoitu perusoikeuksien yleisien rajoitusperusteiden mukaisesti (PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Esityksen merkitsemälle omaisuudensuojan rajoitukselle on oikeusministeriön arvion mukaan esityksessä sinänsä yleisellä tasolla osoitettu hyväksyttävä peruste, kun sääntelyn tarkoituksena on turvata ensinnäkin ansiopäivärahan saajien asema mahdollisessa kassan purkamistilanteessa ja toiseksi työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen varojen keräämisen tarkoitusta varten.

Kassojen jäsenmaksuilla keräämillä varoilla voitaneen ajatella lakisääteisiä työttömyysetuuksia rahoittavana varallisuutena katsoa olevan sellainen erityinen luonne, joka voidaan ottaa omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen 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).

Arvioitaessa nyt esitetyn rajoituksen kohtuullisuutta voidaan pitää perusteltuna huomioida myös kassan ja sen jäsenten perusteltu odotus siitä, että kassan on mahdollista säännöissään määrätä sen varojen jakamisesta purkautumistilanteessa ja toisaalta se, että niissä kassoissa, joissa tällaisia sääntöjä on omaksuttu, varat jaetaan tämän mukaisesti. Esityksessä ei ole kuvattu sitä, minkälaisia kirjauksia kassojen säännöissä nykyisellään on, joten tältä osin on vaikea arvioida, kuinka merkittäväksi ehdotetun sääntelyn merkitys näiden osalta muodostuisi. Yleisellä tasolla ei voitane kuitenkaan pitää poissuljettuna, etteikö sääntely voisi johtaa tässä suhteessa myös kohtuuttomiin lopputuloksiin. Myös siltä osin kuin sääntelyssä on kyse pelkästään puuttumisesta kassan mahdollisuuteen määrätä jatkossa sen keräämien varojen jakamisesta purkautumistilanteessa, on sääntelyn merkitsemää puuttumista pidettävä varsin merkittävänä.

Ehdotetun sääntelyn kohtuullisuuden kannalta vielä jossain määrin ongelmallisempana näyttäytyy se, että myös yrittäjien työttömyyskassoihin kerätyt varat siirtyisivät esitetyn säännöksen nojalla purkautumistilanteissa Työllisyysrahastolle, josta ei makseta päivärahoja yrittäjille. Näiden kassojen varojen osalta esitetty sääntely ei tosiasiallisesti vaikuttaisi toteuttavan edes sille perusteluissa nimettyä tarkoitusta, jonka mukaan tarkoituksena olisi turvata työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen varojen keräämisen tarkoitusta varten. Voitaneen pitää selvänä, ettei yrittäjien työttömyyskassan maksettujen jäsenmaksujen tarkoituksen ole ollut rahoittaa etuuksia, joiden piiriin jäsenmaksua maksaneet eivät itse kuulu. Esityksen perusteluissa kuvatut mahdolliset yrittäjien ansioturvaa koskevat lainsäädäntöhankkeet eivät voi oikeusministeriön arvion mukaan tässä suhteessa hyväksyttäväksi perusteeksi näiden kassojen varojen siirtämiselle toimijalle, jonka toiminta ei nykyisellään miltään osin liity kassan toimintana.

Ehdotettu sääntely merkitsee merkittävää puuttumista kassojen omaisuudensuojaan ja siinä näyttäisi oikeusministeriön arvion mukaan olevan tunnistettavissa tällaisten rajoitusten kohtuulisuusvaatimukseen liittyviä ongelmia.