

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta (HE 14/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten 50 a §:n osalta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakia. Lakiin ehdotetut muutokset ovat pääsääntöisesti teknisluonteisia ja tarkoituksena on nostaa aiemmin työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleita säännöksiä lain tasolle.

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Sen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen ehdotettiin tulevan kuitenkin voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2020.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan omaisuuden suojan ja oikeusturvan kannalta. Lakiehdotus arvioidaan voitavan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakeja. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus muun muassa siirtää aiemmin työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleita normeja lain tasolle. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös työttömyyskassan jäljellä olevien varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa. Nykyisen lain 2 §:n mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Ehdotettavan uuden 50 a §:n mukaan purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle. Esityksen perustelujen mukaan työllisyysrahastoon siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen.

Varojen luovuttamista koskeva sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Nyt ehdotettavaa sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon työttömyyskassojen erityinen asema ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan kiinnittyvät tehtävät työttömyysturvan toteuttamisessa.

Työttömyyskassa on työttömyyskassalain 1 §:n mukaan keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä tai yrittäjiä. Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettua ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassan rahoitus muodostuu jäsenmaksuista, Työllisyysrahaston maksamasta osuudesta ja valtionosuudesta.

Ehdotetussa 50 a §:ssä kassan varoilla tarkoitetaan lakiehdotuksen perustelujen mukaan kaikkia kassan varoja, jotka jäävät jäljelle sen jälkeen, kun esimerkiksi Työllisyysrahastolle on palautettu ennakkona saadut varat (valtionosuus sekä Työllisyysrahaston osuus ansiopäivärahan menoista) ja maksettu velat sekä muut sitoumukset. Siten 50 a §:n nojalla Työllisyysrahastoon siirrettäviksi tulevat esimerkiksi tasoitusrahaston varat sekä mahdollisesta omaisuuden realisoinnista saadut varat. Tasoitusrahastoon kerätyt varat on kerätty kassan jäsenmaksuilla ja niiden tuotolla.

Työttömyyskassojen toiminta ja varojen käyttö on tarkasti säänneltyä. Kassa ei saa työttömyyskassalain 1 §:n mukaan harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Se ei myöskään saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi. Työttömyyskassan varoja ei lain 23 §:n mukaan saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin työttömyyskassan maksettavaksi säädettyjen etuuskien sekä kassan tarpeellisten hallintokulujen suorittamiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (PeVL 46/2002 vp, s. 9—10).

Sääntely on merkityksellistä myös työttömyyskassan jäsenten kannalta. Kassan purkautuessa 50 a §:n nojalla Työllisyysrahastoon siirrettävät varat on kerätty työttömyyskassan jäseniltä näiden ansioturvan järjestämistä varten. Työttömyyskassojen jäsenmaksuja ei kuitenkaan makseta oman henkilökohtaisen työttömyysturvan rahoittamiseen vaan yleensä kyseisestä työttömyyskassasta maksettavien ansiopäivärahojen rahoittamiseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2020 vp

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan ansiopäivärahan saajien asema mahdollisessa kassan purkamistilanteessa ja lisäksi työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty. Sääntelyn tavoite on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävä, eikä valiokunta pidä muutenkaan omaksuttua perusratkaisua nyt käsillä olevassa erityislaatuudessa sääntely-yhteydessä perustuslain vastaisena (ks. myös PeVL 52/2006 vp). Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että laista käy ilmi nyt vain lakiehdotuksen perusteluissa ilmaistu varojen luovuttamisen tarkoitus. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Varojen luovutuksen Työllisyysrahastoon on 50 a §:ssä ehdotettu koskevan niin palkansaajakuin yrittäjäkassoja. Työllisyysrahastosta ei kuitenkaan rahoiteta yrittäjien ansioturvamenoja. Yrittäjäkassojen asemaa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudessa sekä yrittäjien sosiaalivakuuttamista on hallituksen esityksen perustelujen (s. 25) mukaan tarkoitus tarkastella vastaisuudessa erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta sekä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yrittäjäkassan varojen siirtämiselle Työllisyysrahastoon ei ole lakiehdotuksessa tai sen perusteluissakaan esitetty vastaavaa hyväksyttävää, varojen keräämistarkoitukseen ja käyttöön kiinnittyvää perustetta kuin palkansaajakassojen osalta. Lain 50 a §:n soveltamisalaa on siten rajattava niin, ettei se kata yrittäjäkassoja. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan varojen luovuttamisen tarkoituksesta ja 50 a §:n soveltamisalasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2020 vp

Helsingissä 15.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala