

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 42/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo ja hallitussihteeri Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti, että työttömyysvakuutusmaksujen perintä siirretään tapaturmavakuutuslaitoksilta työttömyysvakuutusrahastolle. Lisäksi valtion ja valtion liikelaitosten työttömyysvakuutusmaksujen perintä ehdotetaan siirrettäväksi Valtiokonttorilta työttömyysvakuutusrahastolle. Työttömyysvakuutusrahasto hoitaisi työttömyysvakuutusmaksujen perinnän kokonaisuudessaan. Työttömyysvakuutusrahastoa valvoisi Finanssivalvonta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä lokakuuta 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan esityksessä otetun huomioon työttömyysvakuutusmaksun valtiosääntöoikeudellisesti vakiintunut luonne veronluonteisena maksuna. Työttömyysvakuutusmaksun määräämisen ja perimisen siirtämisen työttömyysvakuutusrahastolle katsotaan olevan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmaton. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu työttömyysvakuutusrahaston tiedonsaantioikeutta perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Hallitus esittää käsityksensä, että ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää

kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Taustaa

Ehdotetun lain tarkoituksena on siirtää työttömyysvakuutusmaksujen perintä tapaturmavakuutuslaitoksilta ja Valtiokonttorilta työttömyysvakuutusrahastolle. Lakiehdotuksessa työttömyysvakuutusrahaston uudeksi tehtäväksi säädetään siten työttömyysvakuutusmaksujen määrääminen ja perintä.

Perustuslakivaliokunta on työttömyysetuuk-sien rahoituksesta annettua lakia (jäljempänä rahoituslaki) aiemmin arvioidessaan pitänyt työttömyysvakuutusmaksua valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona, ja arvioinut lakia ja siihen ehdotettuja muutoksia tämän valossa (PeVL 18/1998 vp, s. 2—3, PeVL 17/2007 vp, s. 2/I ja PeVL 31/2010 vp, s. 2/I). Valiokunta ei sen sijaan ole mainituissa rahoituslain muutoksia koskevissa lausunnoissaan ottanut kantaa työttömyysvakuutusrahaston asemaan perustuslain 124 §:n kannalta. Nyt rahoituslakiin ehdotetut muutokset ovat sellaisia, että esitystä on arvioitava myös tästä näkökulmasta.

Perustuslain 124 §

Arvion lähtökohta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Työttömyysvakuutusrahasto. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ensinnäkin siltä kannalta, onko työttömyysvakuutusrahasto perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Perustusla-

kivaliokunnan käytännössä varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä on luettu valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos samoin kuin kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet (ks. PeVL 55/2002 vp, s. 2—3). Sen sijaan viranomaisena ei perustuslaissa tarkoitettussa merkityksessä ole pidetty esimerkiksi Eläketurvakeskusta (PeVL 30/2005 vp, s. 3/I) eikä itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi luonnehdittuja Suomen riistakeskusta (PeVL 48/2010 vp, s. 2/I) ja Suomen metsäkeskusta (PeVL 53/2010 vp, s. 2/I).

Työttömyysvakuutusrahaston kokoonpanosta, tehtävistä ja valvonnasta säädetään rahastolain 9—11 §:ssä. Rahaston hallintoneuvoston nimittää muodollisesti valtioneuvosto, ja rahaston toimintaa valvovat Finanssivalvonta ja sosiaali- ja terveysministeriö (tosin sosiaali- ja terveysministeriön valvontaroolista ehdotetaan nyt luovuttavan). Lisäksi työttömyysvakuutusrahastolle kuuluu jo nykyisellään useita julkisia hallintotehtäviä. Tästä huolimatta valtionhallinnosta etäistä ja luonteeltaan melko itsenäistä työmarkkinajärjestöjen hallinnoimaa rahastoa ei voida valiokunnan mielestä pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena.

Työttömyysvakuutusrahaston julkiset hallintotehtävät. Työttömyysvakuutusrahastolle siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät — työttömyysvakuutusmaksun määrääminen ja periminen — ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Tähän arvioon ei vaikuta se, että maksun periminen kuuluu voimassa olevan, ennen perustuslain voimaan tuloa säädetyn rahastolain mukaan tapaturmavakuutuslain 29 §:ssä tarkoitetuille va-

kuutuslaitoksille ja Valtiokonttorille. Tehtävät eivät jäljempänä käsiteltävää poikkeusta lukuun ottamatta sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Ehdotetun tehtävien siirron seurauksena nykyisestä hajautetusta järjestelmästä siirrytään keskitettyyn järjestelmään, jossa työttömyysvakuutusrahasto huolehtii työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksesta, työttömyysvakuutusmaksujen perinnästä ja maksujen oikeellisuuden valvonnasta. Näiden tehtävien antaminen ja sen kautta tapahtuva tehtävien keskittäminen työttömyysvakuutusrahastolle on valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Valiokunta toteaa, että työttömyysvakuutusrahaston hoitaessa julkisia hallintotehtäviä siihen sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisen määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla. Hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin (ks. esim. PeVL 48/2010 vp, s. 3/II, PeVL 30/2010 vp, s. 9/II ja PeVL 13/2010 vp, s. 3/II).

Merkittävän julkisen vallan käyttö. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 21 e §:ään, joka koskee työttömyysvakuutusmaksun korotusta. Työttömyysvakuutusrahasto voi pykälän 1 momentin mukaan määrätä työnantajalle enintään kaksinkertaiseksi korotetun, kohtuullisena pidettävän työttömyysvakuutusmaksun, jos työnantaja on ilmoittanut palkkasumman 21 b §:ssä säädetyn määräajan jälkeen tai jos työnantaja on antanut puutteellisia tai virheellisiä tietoja tai jos työttömyysvakuutusmaksu on määrätty 21 d §:n perusteella arvioimalla. Maksun korottaminen on siten mahdollista, jos työnantaja on menetellyt lainvastaisesti tai muuten oikeudellisesti virheellisesti. Asiallisesti ottaen sääntelyssä on kysymys sanktioluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaiseen hallinnolliseen seuraamukseen si-

sältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. PeVL 57/2010 vp, s. 5 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot), eikä tehtävää siten voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Tämä merkitsee sitä, että lakiehdotuksen 21 e § on joko poistettava tai siinä säädetty tehtävä on osoitettava viranomaiselle, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Työttömyysvakuutusrahastolle voidaan antaa seuraamuksen määräämisessä korkeintaan viranomaisesta avustava ja täydentävä rooli (ks. PeVL 57/2010 vp, s. 5/II).

Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen muutoksenhakuoikeutta koskevassa 24 g §:ssä on luettelomaisesti todettu, miten eräisiin työttömyysvakuutusrahaston antamiin päätöksiin tyytymätön saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakuikieltona (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, s. 7 ja PeVL 21/2006 vp, s. 6). Muutoksenhakuoikeus on tämän vuoksi syytä muotoilla yleiseksi oikeudeksi, jota voidaan ehdotetulla tavalla täydentää säännöksillä muutoksenhakuoikeuden toteuttamistavasta eri päätösten osalta. Myös perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on tällöin mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. PeVL 20/2005 vp, s. 8/I).

Henkilötietojen suoja

Työttömyysvakuutusrahaston oikeus tietojen saamiseen (22 ja 22 a §) sekä tietojen luovuttamiseen (22 b §) on lakiehdotuksessa säännelty perustuslakivaliokunnan käytännön valossa pääosin asianmukaisesti. Samaa koskee myös lakiehdotuksen 22 c §:n sääntelyä tietojen yhdistämisestä (vrt. PeVL 17/2007 vp, s. 3/II). Työttömyysvakuutusrahaston tietojensaantioikeus on kuitenkin ongelmallisen väljä siltä osin kuin kysymys on lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesta oikeudesta saada salassapitosäännösten rajoittamatta työttömyysvakuutusmaksun määräämistä, perintää ja valvontaa varten "tarpeelliset tiedot muulta taholta, johon

sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia". Kun tietosisältöjä ei tällaisessa yleisessä tietojen luovutustilanteessa ole millään lailla luetteloitu, on tietojensaanti-oikeus sidottava mainittua tarkoitusta varten välttämättömiin tietoihin (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 38/2009 vp, s. 2). Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkistaminen siten, että oikeus kattaa vain tietojen käyttötarkoituksen kannalta välttämättömien tietojen saamisen, on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Myös varsin epämääräiseksi jäävää "muiden tahojen" määritelmää on aiheellista tämentää.

Muuta

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 21 d §:ään, jonka nojalla työttömyysvakuutusrahasto voi määrätä työttömyysvakuutus-

maksun eräissä tapauksissa arvioimalla. Arvioinnissa käytettävät laskentaperusteet eivät näyttäisi käyvän kyseisestä säännöksestä yksiselitteisesti ilmi. Pykälää on syytä perustuslain 81 §:n 1 momentista johtuvista syistä (ks. esim. PeVL 17/2007 vp, s. 2/I) täydentää esimerkiksi viittauksella lain 18 §:ään, jotta siitä käy ilmi, että arviomaksun suuruus määräytyy vastaavasti kuin varsinainen työttömyysvakuutusmaksu.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 21 e §:stä ja 22 §:n 1 momentin 4 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd

Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Elisabeth Naucélér /r
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.