

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 17/2007 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi työttömyysetuuksien
rahoituksesta annetun lain ja työttömyysetuuk-
sien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta
annetun lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 86/2007 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

Viitetieto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 16.11.2007 päivätyllä kirjeellään sosiaali- ja terveysministeriöltä saamaansa kirjelmään viitaten ilmoittanut, ettei perustuslakivaliokunnan ole tarpeen lausua hallituksen esitykseen (HE 86/2007 vp) sisältyvän 1. lakiehdotuksen 14 §:stä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain säännöksiä työttömyysvakuutusmaksun määräytymisestä samoin kuin säännöksiä työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta luovuttaa työttömyysvakuutusrahastolle erinäisiä henkilötietoja. Esitys sisältää ehdotuksen myös työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

Esitys liittyy vuoden 2008 valtion talousarvioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:ssä vahvistetun henkilötietojen suojan kannalta samoin kuin perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hal-

litus on pitänyt kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausuntotehtävän rajaus

Perustuslakivaliokunta on edellä viitetiedoissa mainitun sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan ilmoituksen johdosta rajannut hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 14 §:n lausuntotehtävänsä ulkopuolelle. Jos sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta kuitenkin aikoo mietinnössään ehdottaa kyseisen sääntelyn hyväksymistä, on sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan pyydettävä asiasta erikseen perustuslakivaliokunnan lausunto.

Työttömyysvakuutusmaksu

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyyssetuusten rahoituksesta annetun lain (jäljempänä rahoituslaki) 18 ja 24 a §:n säännöksiä työttömyysvakuutusmaksun ja omavastuumaksun määristä.

Työttömyysvakuutusmaksua on vakiintuneesti pidetty valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona (PeVL 18/1998 vp, s. 2–3). Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 46/2004 vp, s. 2/II).

Esityksessä muutettavaksi ehdotettu rahoituslain 18 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/1998 vp). Pykälään nyt ehdotetut muutokset koskevat työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määrääviä prosenttilukuja palkansaajan palkasta ja työnantajan maksamasta palkkasummasta samoin kuin työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrääntymiseen vaikuttavia palkkasummarajo-

ja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahoituslain 24 ja 24 a §:ssä säännellyn omavastuumaksun suuruuteen vaikuttavia palkkasummarajoja sekä täydennettäväksi 18 §:n 3 momenttia säännöksellä, jonka mukaan omavastuumaksu otetaan huomioon määritettäessä työttömyysvakuutusmaksun muutoksiin vaikuttavaa työnantajan keskimääräistä maksua. Nämä rahoituslakiin ehdotetut muutokset ja täydennykset eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lisäksi rahoituslain 18 §:n 1 momentissa ilmaistaan se lähtötaso vuonna 2008, jonka pohjalta myöhempien vuosien työttömyysvakuutusmaksujen suuruus pykälän 3 momentin laskentäsääntöjen mukaan määräytyy. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vahvistaa 18 §:n 4 momentin nojalla vuosittain etukäteen työttömyysvakuutusrahaston hakemuksesta työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen määrät. Ehdotetusta sääntelystä ei ole näiltäkään osin perustuslakivaliokunnan asiasta aiemmin antaman lausunnon valossa huomautettavaa (PeVL 18/1998 vp).

Työttömyysvakuutusmaksut vahvistetaan esityksen perustelujen mukaan vuosittain sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella. Rahoituslakiehdotuksen 18 §:n 4 momentti on siksi tarkistettava sanonnaltaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaiseksi asetuksenantovaltuudeksi.

Rahoituslain erinäisissä säännöksissä mainitut palkkasummat tarkistetaan lakiehdotuksen 26 c §:n mukaan vuosittain työntekijäin eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettulla palkkakertoimella. Ehdotuksesta ei ilmene, miten laissa säädettyjen palkkasummien tarkistaminen eli lain muuttaminen on määrä toteuttaa.

Jos palkkasummaa olisi tarkoitus muuttaa valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella, tulisi tästä lisätä 26 c §:ään asianmukainen, palkkakertoimeen sidottu asetuksenantovaltuus (ks. esim.

PeVL 9/2005 vp, s. 4/II ja siinä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja).

Tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei toisaalta valiokunnan aiempien kannanottojen mukaan ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä. Esimerkiksi rahamäärää koskevan lain säännöksen poikkeuksellisen usein toistuva muutostarve voi olla tällainen. Lain muuttamisvallan tulee pääsäännön mukaan kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan on aiheellista vielä harkita, onko laissa säädettävien palkkasummien vuosittaisesta tarkistamisesta sittenkin asianmukaisinta säätää lailla (PeVL 9/2005 vp, s. 4/II). Tällaisessa tapauksessa ehdotettu 26 c § muodostuisi tarpeettomaksi.

Omapastuumaksun kiertäminen

Rahoituslain 24 §:n 4 momentissa säädetään työttömyysvakuutusrahaston mahdollisuudesta määrätä työnantaja maksamaan omapastuumaksu tilanteessa, jossa yrityksessä toteutettujen järjestelyjen ilmeisenä tarkoituksena on ollut kiertää maksusta annettuja säännöksiä. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä työnantajan velvollisuudesta esittää selvitystä siitä, että järjestelyihin ei ole ryhdytty omapastuumaksusta vapautumisen tarkoituksessa. Jos tällaista selvitystä ei esitetä, on työttömyysvakuutusrahaston määrättävä maksu.

Ehdotetun kaltaiset veron kiertämisen ehkäisemiseksi annetut säännökset ovat verolainsäädännössä yleisiä (esim. verotusmenettelylain 28 §), eivätkä ne lähtökohdiltaan ole perustuslain kannalta ongelmallisia. Selvitysvelvollisuus on tällaisia tilanteita varten asianmukaista säätää maksuvelvolliselle, koska yleensä vain hän voi osoittaa toimeenpanemiensa järjestelyjen perustuneen muuhun kuin veronkiertotarkoitukseen (vrt. PeVL 10/2003 vp, s. 5/I). Viran-

omaisen harkintavalta on ehdotuksen perusteella sidottua. Maksu määrätään ennen asianomaisista järjestelyä vallinneen tilanteen mukaan. Työttömyysvakuutusrahaston päätökseen saa lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta ja viime kädessä vakuutusosoikeudelta. Ehdotettu sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin sääntelyä on kuitenkin hyvän hallinnon vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen takia aiheellista täydentää säännöksellä työttömyysvakuutusrahaston velvollisuudesta kehottaa työnantajaa esittämään momentissa tarkoitettu selvitys sen uhalla, että rahasto voi määrätä omapastuumaksun maksuvelvollisen suoritettavaksi (PeVL 44/2005 vp, s. 3/I).

Henkilötietojen suoja

Oikeus saada erinäisiä tietoja ja velvollisuus antaa niitä on lakiehdotuksen 24 d ja 24 e §:ssä rajattu perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaisesti maksuvelvollisuuden ratkaisemisen ja toimeenpanon kannalta välttämättömiin tietoihin (ks. esim. PeVL 30/2005 vp, s. 4/I, PeVL 47/2005 vp, s. 5/I). Mahdollisuudesta antaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla on säännös lakiehdotuksen 22 g §:n 1 momentissa ja mahdollisuudesta yhdistellä tietoja 24 e §:n 3 momentissa. Lakiin on lisäksi aiheellista ottaa säännös kiellosta luovuttaa yhdistettyjä henkilötietoja edelleen (PeVL 30/2005 vp, s. 4/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 17/2007 vp — HE 86/2007 vp

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Ulla Karvo /kok	Veijo Puhjo /vas
	Kimmo Kiljunen /sd	Ilkka Viljanen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Nauciór /r	vjäs. Juha Hakola /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.