

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 31/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien
rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 177/2010 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Työttömyysvakuutusmaksun määräytymisperusteita muutetaan siten, että laissa säädetään rajat, joiden sisällä työttömyysvakuutusmaksun määrästä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksen mukaan maksuprosentista on säädettävä lailla, jos palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajan keskimääräisen maksun yhteismäärä alittaa 1,50 prosenttia tai ylittää 3,30 prosenttia. Lisäksi työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin enimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi 3,6 prosent-

tiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaavasta määrästä 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan marraskuussa 2010.

Esityksen säätämisperustelussa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Lakiehdotus voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisperustelussa. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista asiasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muun ohella muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (jäljempänä rahoituslaki) 3 ja 18 §:n säännöksiä suhdannepuskurista ja työttömyysvakuutusmaksujen määristä. Suhdannepuskurin koon suurentamisella ja eräillä muilla ehdoteilla muutoksilla lisätään asetuksenantajan, ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahaston, harkintavaltaa määrittää vuosittain työttömyysvakuutusmaksujen suuruus. Sääntelyn tarkoituksena on vahvistaa työttömyysvakuutusrahaston talouden kestävyyttä, parantaa suhdannepuskurin toimivuutta sekä turvata työttömyysvakuutusmaksujen vakaus ja kohtuullinen taso kansantalouden suhdannevaihteluista huolimatta.

Työttömyysvakuutusmaksua on vakiintuneesti pidetty valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona (PeVL 17/2007 vp, s. 2/I, 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. Lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 17/2007 vp, s. 2/I ja PeVL 46/2004 vp, s. 2/II). Ehdotuksen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, täyttääkö se vaatimuksen työttömyysvakuutusmaksujen suuruuden perusteiden säätämisestä lailla.

Rahoituslakia vuonna 1998 arvioidessaan (PeVL 18/1998 vp) perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä perustuslain 81 §:ää vastaavan hallitusmuodon 61 §:n kannalta säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena etenkin sen vuoksi, että lakiehdotuksen asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat kriteerit eivät viitteellisyydessään ja avoimuudessaan tehneet ministeriön ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahaston harkintavaltaa valiokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla sidotuksi päätettäessä suhdannepuskurin keräämisestä ja purkamisesta. Keskeisenä vaatimuksena valiokunta piti tuolloin, että laissa ilmaistaan yksiselittei-

sesti lähtötaso, jonka pohjalta myöhempien vuosien työttömyysvakuutusmaksujen suuruus määräytyy. Sen lisäksi työttömyysvakuutusmaksujen muutossäännön tuli sisältää yksiselitteiset perusteet sille, miten maksun suuruutta ministeriön päätöksellä muutetaan edellisvuodesta ja kuinka paljon. Muutossääntö voitiin sinänsä kytkeä työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahoitustarpeen muutokseen ja rahoitustarpeen muutosta arvioitaessa säännössä oli mahdollista ottaa huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdannepuskurin/alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettyyn enimmäismäärään. Valiokunta päätyi lausunnosaan muokkaamaan lakiehdotuksen 1, 2, 3, 14 ja 18 §:ää sellaisiksi, että asetuksenantajalle jäävä harkintavalta muodostui luonteeltaan tekniseksi ja vähäiseksi.

Nyt ehdotettu sääntelytapa eroaa jossain määrin valiokunnan vuonna 1998 arvioimasta, joten lausunnon esitettyjä vaatimuksia ei kaikin osin voida soveltaa sellaisenaan ehdotuksen arvioinnissa. Olennaista kuitenkin on, että maksujen muuttamista koskevat säännöt ovat yksiselitteisiä ja sitovat riittävästi asetuksenantajan harkintavaltaa.

Edellä mainituista valiokunnan muokkaamista säännöksistä 1, 2 ja 14 § ovat edelleen voimassa valiokunnan tuolloin esittämän sisältöisinä, eikä niitä tässä yhteydessäkään esitetä muutettaviksi. Merkityksellistä arvioinnin kannalta sen sijaan on, että suhdannepuskurin enimmäismäärää ehdotetaan nyt merkittävästi korotettavaksi 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaavasta määrästä 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruiseksi (3 §:n 1 momentti). Samalla mahdollistetaan se, että työttömyysvakuutusmaksut määrätään tasaisen maksukehityksen turvaamiseksi kerran kolmen vuoden aikana siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ennusteen mukaan ylittyy (3 §:n 2 momentti). Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi voimassa olevan lain 18 §:n 2 momentti, jolla työttömyysmaksujen määräämisen liikkumavaraa on olennaisesti rajoitettu.

Näiden muutosten seurauksena asetuksenantajan harkintavalta laajenee huomattavasti.¹

Eräänlaisena vastapainona harkintavallan laajentamiselle lakiehdotus sisältää säännöksen, jonka perusteella työttömyysvakuutusmaksujen määrästä on säädettävä lailla, jos palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä alittaa 1,50 prosenttia tai ylittää 3,30 prosenttia. Vaihteluvälin sisällä maksusta säädetään asetuksella (18 §:n 3 momentti).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 6, 10 ja 11) ehdotetun uuden sääntelytavan todetaan vastaavan sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:ssä säädettyä sairaanhoitomaksun tarkistamismenettelyä. Mainittua sääntelyä arvioidessaan (PeVL 20/2008 vp) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että asetuksenantajan harkintavaltaa rajoitettiin merkittävästi sairausvakuutuslain muilla säännöksillä. Ehdotetulla tavalla sidottu harkintavalta ei valiokunnan mielestä vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta huomautti kuitenkin pitävänsä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittävästi parempana vaihtoehtona sitä, että lakiin otetaan perussäännös lukuarvoin osoitetusta suhteellisen suppeasta vaihteluvälistä, jonka puitteissa lain muiden säännösten perusteella määräytyvän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun suuruutta voidaan asetuksella muuttaa. Tämän seurauksena sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta päätyi ehdottamaan, että maksuprosentista on säädettävä asetuksen sijaan lailla, jos maksu alittaisi 1,18 prosenttia tai ylittäisi 1,48 prosenttia säädetyistä maksuperusteista.

Ehdotettua sääntelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida kuitenkaan suoraan verrata sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun määrätymismenettelyä koskeneeseen sääntelyyn.

¹ Valiokunta ei tässä yhteydessä katso voivansa ottaa huomioon sitä, että tosiasiallisesti asetuksenantaja näyttäisi esityksen sivulla 4 olevan taulukon perusteella käyttäneen huomattavaa harkintavaltaa nykyisenkin lain perusteella. Tämä liittyy kysymykseen nykyisen lain tulkinnan ongelmista ja siitä, että "lakia on tulkittu tavoitteensa mukaisesti ja puskurin varojen enimmäismäärä on ylitetty" (ks. esityksen s. 4—5).

Mainitussa lausunnossa olennainen peruste sääntelyn hyväksyttävyydelle oli se, että lain muut täsmälliset säännökset rajoittivat merkittävästi asetuksenantajan harkintavaltaa. Suppean vaihteluvälin tarkoituksena oli entisestään rajata tätä harkintaa. Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:n uudet säännökset ja 18 §:n 2 momentin kumoaminen sen sijaan lisäävät harkintavaltaa merkittävästi, vaikka rahoituslakiinkin sinänsä sisältyy sen tyyppisiä harkintavaltaa sitovia säännöksiä (esim. 2 §:n 2 momentti sekä 2 luvun säännökset, jotka vahvistavat työttömyysvakuutusrahaston osuuden eri työttömyysetuksien rahoituksesta), joita valiokunnan käytännössä yleensä on pidetty riittävinä (ks. PeVL 20/2008 vp, s. 2, PeVL 36/2005 vp, s. 3). Rahoituslaissa ehdotettu vaihteluväli on lisäksi merkittävästi suurempi kuin sairausvakuutuslaissa.

Ehdotus jättää kaiken kaikkiaan asetuksenantajalle sellaista harkintavaltaa, että sääntely ei täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimusta veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla. Vaatimusta ei voida valiokunnan mielestä tulkita joustavasti erityisesti tällaisessa tapauksessa, jossa kysymys on työttömyysvakuutusmaksun kaltaisesta yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä veron luonteisesta maksusta. Ehdotuksen valossa vaikuttaa valiokunnan mielestä epätodennäköiseltä, että sääntelyä voitaisiin muokata sellaiseksi, että valtioneuvostolle jäävä harkintavalta olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 18 §:stä on poistettava työttömyysvakuutusmaksun vahvistamista koskeva asetuksenantovaltuus, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksun suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotukseen ei sisälly lainkaan säännöksiä veron suuruuden perusteista. Jos tällaisia säännöksiä ei ole muuallakaan laissa, on tavallisen lain säätämisenjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä se, että lakiehdotus saatetaan tältä osin vastaamaan perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimuksia verolaista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos

valiokunnan sen 18 §:n 3 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Ville Niinistö /vihr
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Juha Hakola /kok
	Elisabeth Naclér /r	Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.