

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2009 vp

### Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 11 päivänä joulukuuta 2009 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan ensimmäisen käsittelyn aikana hallituksen esityksen laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 258/2009 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina  
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin

- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Veli-Pekka Viljanen.

##### *Viitetiedot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut asiasta mietinnön (StVM 54/2009 vp).

#### HALLITUKSEN ESITYS JA SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Ehdotuksen mukaan yliopistot maksavat alemmaa työnantajan työttömyysvakuutusmaksua vuosina 2010 ja 2011. Esitys liittyy vuoden 2010 alussa voimaan tulevaan yliopistoudistukseen, jonka seurauksena yliopistoille tulee velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksuja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Esitykseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluita.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa mietinnössään, että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana. Mietintöön sisältyy vastalause, jossa esitetään lakiehdotuksen hylkäämistä.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-

kunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta on käsitellyt asiaa ainoastaan lain säätämisyjärjestyksen kannalta ja

puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin teknisin muutosehdotuksin.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 12 §:n mukaan työnantaja, joka tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaan on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä, on velvollinen maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun. Valtio ei ole tapaturmavakuutuslain (608/1948) 9 §:n mukaan vakuuttamisvelvollinen. Tämän vuoksi valtion tilivirastoina toimivat yliopistot eivät ole olleet velvollisia maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksua. Ensi vuoden alusta lukien yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä ja siten velvollisia maksamaan työttömyysvakuutusmaksua.

Muutettavaksi ehdotettu laki on aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/1998 vp). Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu kahteen luokkaan työnantajan maksaman palkkasumman mukaan. Esityksessä ehdotetaan, että yliopistot maksaisivat muihin vastaavassa asemassa oleviin työnantajiin nähden alennettua työnantajan työttömyysvakuutusmaksua vuosina 2010 ja 2011.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksua on vakiintuneesti pidetty valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona (PeVL 18/1998 vp, s. 2/I, PeVL 17/2007 vp, s. 2/I). Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Ehdotus ei tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Lakiehdotusta on arvioitava lisäksi perustuslain 6 §:stä ilmenevän yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Yhdenvertaisuus kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan myös lainsäätäjään. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 43/I). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaati-

muksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erotte-  
lut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 46/2002 vp, s. 6, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Työttömyysvakuutusmaksun alennus rinnastuu veronhuojennuksiin, joita on pidetty perustuslain estämättä verolainsäädännössä mahdollisina. Perustuslain yhdenvertaisuussäntely asettaa tällaisille kohdennetuille veronhuojennuksille kuitenkin määrättyjä rajoja. Erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, erottelu ei saa olla mielivaltaisen eikä se saa loukata suhteellisuusperiaatetta. Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia.

Lakiehdotusta perustellaan sillä, ettei yliopistouudistuksesta aiheutuva maksuvelvollisuus heikentäisi yliopistojen taloudellista tilannetta. Esityksellä turvataan osaltaan yliopistojen taloutta siirtymävaiheen aikana. Ilman yliopistojen työttömyysvakuutusmaksun alentamista yliopistojen maksuvelvollisuus olisi noin 10,5 miljoonan euron sijasta noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Yliopistot ovat yliopistolaisissa tarkoin määriteltyjä työnantajia, joilla on muihin työnantajiin verrattuna erityispiirteitä. Yliopistoilla on perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattu itsehallinto, jonka sisältöä ja ulottuvuutta määrittelee myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta koskeva perustuslain 16 §:n 3 momentti. Arvioidessaan yliopistojen verotusta valiokunta on pitänyt tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaisissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 37/2009 vp, s. 4/I).

Työnantajien erilaisen kohtelun perusteena on turvata yliopistojen itsehallintoa ja niiden taloudellisia edellytyksiä toteuttaa niille yliopistolaisissa säädettyjä tehtäviä. Työnantajien erilaiselle verokohtelulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Alennettua työnantajamaksua maksavat yliopistot on selkeällä tavalla laissa täsmällisesti määriteltyjä.

Yliopistojen oikeudellisen aseman muutoksesta aiheutuva täysimääräinen työttömyysvakuutusmaksu aiheuttaisi tässä tilanteessa yliopistoille merkittäviä taloudellisia ongelmia. Nykyiseen lakiin sisältyy vapautuksia työnantajien maksuvelvollisuudesta ja maksuporrastuksia. Kokonaisuus huomioon ottaen kahden vuoden määräaikainen maksualennus ei muodostu kohtuuttomaksi muille maksuvelvolliselle. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Voimaantulosäännös.* Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Valiokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2010 ja että sitä sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön mukaisena paitsi voimaantulosäännöksen 1 momentti muutettuna seuraavasti:*

**Voimaantulosäännös**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2010, ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2011. Sitä sovelletaan kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2010.

Helsingissä 18 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäs. Tuomo Hänninen /kesk  
Heli Järvinen /vihr  
Ulla Karvo /kok  
Elsi Katainen /kesk  
Esko Kiviranta /kesk  
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /r  
Tuula Peltonen /sd (osittain)  
Veijo Puhjo /vas  
Tapani Tölli /kesk  
Tuulikki Ukkola /kok  
Antti Vuolanne /sd  
vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.