

SVO/ETU/Marko Leimio

VASTINE SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖTTÖMYYSKASSALAIN MUUTTAMISESTA HE 14/2020 vp

YLEISTÄ

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta (HE 14/2020 vp) on eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsittelyssä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt esityksen johdosta kaksi asiantuntijakuulemistä. Ensimmäinen asiantuntijakuuleminen pidettiin 4.3.2020 ja toinen 12.3.2020. Esityksestä on lisäksi annettu 16 kirjallista lausuntoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista vastinetta. Kirjallisten lausuntojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön vastine käsittelee työttömyyskassojen jäsenmaksun tasausta koskevan säännöksen kumoamista sekä purkautuvan tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varojen luovutusta koskevaa ehdotusta.

JÄSENMAKSUN TASAUS

Jäsenmaksun tasauksesta säädetään työttömyyskassalain 19 a §:ssä. Säännöksen mukaan eri aloilla vallitsevan työttömyysrasituksen tasoittamiseksi Työllisyysrahasto suorittaa jäsenmaksujen tasausta rahaston hallintoneuvoston vuosittain päättämän määrän niille palkansaajakassoille, joiden maksamien työttömyysetuuspäivien lukumäärä on edellisenä vuonna ylittänyt olennaisesti kassojen jäsentä kohti lasketut keskimääräiset työttömyysetuuspäivät. Jäsenmaksun tasaukseen voidaan vuosittain käyttää enintään määrä, mikä vastaa 0,75 prosenttia työttömyyskassojen kalenterivuotena maksamista etuuksista.

Jäsenmaksun tasauksen suhde vuosittaisiin etuusmenoihin on vaihdellut 0,15–0,75 %:n välillä vuosina 2000–2017. Euromääräisesti jäsenmaksun taseus on vaihdellut viime vuosina 3–10 miljoonan euron välillä. Samassa ajassa etuusmenot ovat vaihdelleet noin 1,4–3 miljardin euron välillä. Säännös myös mahdollistaa nykyisellään sen, että jäsenmaksun tasausta ei lainkaan maksettaisi. Vuonna 2019 Työllisyysrahaston hallintoneuvosto päätti, ettei jäsenmaksun tasausta makseta edelliseltä vuodelta.

Jäsenmaksun poistoa koskeva esitys perustuu työnantajia edustavien työmarkkinajärjestöjen Elinkeinoelämän keskusliiton ja KT Kuntatyönantajien sekä palkansaajia edustavien työmarkkinajärjestöjen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, STTK:n ja Akavan yksimieliseen esitykseen, jossa järjestöt ehdottivat valtiovalle muun muassa Työllisyysrahaston suhdannepuskurin enimmäismäärän korottamista ja suhdannepuskurin toimivuuden parantamista. Työmarkkinajärjestöjen esityksen suhdannepuskuria koskevat ehdotukset on hyväksytty osana työttömyysvakuusmaksujen vahvistamista koskevaa lakia (1076/2019). Hallituksen esityksessä todetulla tavalla muutoksella

vahvistetaan työttömyysvakuutusmaksujen tuoton käytön tarkoitusta koskemaan nimenomaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 1 §:ssä tarkoitettujen etuuksien rahoitusta. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriö edelleen ehdottaa jäsenmaksun tasausta koskevaa pykälää kumottavaksi.

Osassa kirjallisissa lausunnoissa tuodaan esille, että jäsenmaksun tasauksen tilalle tulisi luoda jokin korvaava järjestelmä. Työttömyyskassalain uudistamistyötä on tarkoitus jatkaa sosiaali- ja terveysministeriössä ja mahdollisia korvaavia järjestelmiä voidaan pohtia jatkotyön aikana. Lisäksi hallitus esittää vuoden 2020 II lisätalousarviossa ylimääräisen 20 miljoonan euron rahoitusta työttömyyskassojen toiminnan rahoittamiseen. Tämän rahoituksen jakoperusteet valmistellaan erikseen.

KASSAN JÄLJELLÄ OLEVIENT VAROJEN KÄYTTÖ KASSAN PURKAUTUMIS- JA KONKURSSITILANTEESSA

Työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä siitä, miten kassan varat on käytettävä kassan purkautumis- tai konkurssitilanteessa. Sen sijaan työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 13 kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Nykyisin työttömyyskassojen säännöissä on määräyksiä varojen luovuttamisesta esimerkiksi kassan toimintaa lähellä olevalle yhteisölle tai järjestölle käytettäväksi jäsenten talouden ja ammatillisen koulutuksen tukemiseen.

Hallituksen esityksen uudessa 50 a §:ssä ehdotetaan, että purkautuneen ja konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutettaisiin Työllisyysrahastolle. Kassan tasoitusrahaston varat ovat kertyneet kassan jäsenten maksamista jäsenmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyneestä tuotosta. Maksut on kerätty ansiopäivärahan rahoittamista varten ja työttömyyskassan lakiin perustuvan toiminnan rahoittamista varten. Varojen kerääminen perustuu siis työttömyyskassan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen.

Työttömyyskassan purkautumis- tai konkurssitilanteessa on todennäköistä, ettei työttömyyskassalla olisi velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen enää varoja, joiden jakamisesta tai luovuttamisesta tulisi päättää. Käytännössä ehdotuksen mukainen varojen luovutus Työllisyysrahastoon voisi olla mahdollista tilanteessa, jossa vakavarainen kassa päättäisi purkautua vapaaehtoisesti. Kassan vapaaehtoisen purkautumisen voidaan arvioida olevan harvinaista. Työttömille kassan jäsenille vakavaraisen kassan purkaminen tarkoittaisi ansiopäivärahan maksamisen lakkaamista.

Vaikka kassan vapaaehtoisen purkautumisen todennäköisyyttä voitaneen pitää vähäisenä, näissä tilanteissa työttömyyskassalla voi kuitenkin olla edelleen varoja tasoitusrahastossa. Koska tasoitusrahastossa olevat varat on kerätty nimenomaan työttömyyskassan vastuulla olevan ansiopäivärahan kohdistuvan menon rahoittamiseksi ja työttömyyskassan lakisääteiseen tehtävän hoitamiseksi, yksinomaan työttömyyskassan sääntöihin perustuva mahdollisuus siirtää jäljellä olevat varat työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle ei ole perusteltua näiden varojen käyttötarkoituksen vuoksi.

Ehdotuksen soveltuminen yrittäjäkassaan

Esityksessä ehdotettu perustilanne on, että kassan purkautumistilanteessa kassan jäsen voisi liittyä toiseen työttömyyskassaan, vaikka henkilö olisi työtön. Koska yrittäjäkassoja

on vuoden 2020 alusta vain yksi, olisi yrittäjäkassan vapaaehtoinen purkautuminen kassan jäsenten kannalta hyvin epätoivottava tilanne. Käytännössä tämä tarkoittaisi, ettei yrittäjä voisi vakuuttaa itseään työttömyyden varalta toisessa työttömyyskassassa. Yrittäjänä työllistyvälle tämä tarkoittaisi työttömyyden varalta vakuuttamismahdollisuuden lakkaamista ja työttömälle yrittäjälle ansiopäivärahan maksamisen lakkaamista.

Osittain palkkatyössä työllistyvät yrittäjät voisivat halutessaan hakeutua jäseneksi palkansaajakassaan, joka tutkisi jäseneksi liittymisen ehtojen täyttymisen. Työttömyys-turvallain jälkisuojan perusteella yrittäjäkassasta palkansaajakassaan siirtynyt olisi ehtojen täytyessä oikeutettu siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen. Tällöin henkilö maksaisi palkastaan myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua.

Osa yrittäjistä joko ei voi tai halua hakeutua palkansaajakassaan. Ne purkautuneen yrittäjäkassan jäsenet, jotka eivät pääse jäseneksi palkansaajakassaan voivat hakea peruspäivärahaa Kelasta. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä tilitetään Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen määrä, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tilitettävä määrä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran. Tämän osuuden arviointi perustuu Tilastokeskuksen aineistoon ja arvion vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö. Kassoihin kuulumattomien palkansaajien työnantajien maksuja ei siirretä, mutta Työllisyysrahasto tilittää Kelalle 50 miljoonan euron vuosittaisen kertaerän.

Kelan peruspäivärahamenossa ei ole eritelty yrittäjien ja palkansaajien päivärahamenoa. Tämä tarkoittaa, että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen kertymällä maksetaan myös yrittäjien peruspäivärahameno. Peruspäivärahan rahoituksessa vain kulkukorvaus maksetaan valtion varoista. Näin ollen purkautuneen yrittäjäkassan varojen huomioiminen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksussa otetaan välillisesti huomioon myös Kelan maksamassa peruspäivärahassa.

Kassojen yhdenvertaisen kohtelun ja varojen yhteiskunnallinen tarkoitus huomioon ottaen esityksessä ehdotetaan, että myös yrittäjäkassan varat luovutettaisiin purkautumis- ja konkurssitilanteessa Työllisyysrahastoon.

Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan ehdotus

Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa ehdottaa kirjallisessa lausunnossaan yrittäjäkassan osalta vaihtoehtoa, jossa purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan jäljelle jäävillä varoilla maksettaisiin kyseisen kasaan jäsenille etuutta niin kauan kuin rahat riittäisivät.

Tätä vaihtoehtoa pohdittiin valmistelun aikana. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan, koska purkautuneen tai konkurssin läpikäyneen kassan jäsenelle ei välttämättä olisi mahdollista maksaa niitä päivärahoja, joihin hänellä kassan toiminnan jatkuessa olisi ollut oikeus. Päivärahan maksamisen ajankohdan päättymisen riippuisi kassaan jäljelle jääneiden varojen määrästä sekä työttömien kassan jäsenten lukumäärästä. Ehdotus kohtelisi myös työllistyviä kassan jäseniä eri tavalla työttömiin kassan jäseniin nähden.

Tällaisen vapaaehtoisesti purkautuneen ja purkautumisen jälkeen osittain toimintaansa jatkavan kassan juridinen asema olisi myös epäselvä. Lisäksi tämä vaihtoehto vaatisi

lainsäädäntöön poikkeuksia ainakin koskien kassan jäsenmaksuvelvollisuutta, jäsenmaksutasoa, oikeutta valtionosuuksiin sekä kassan hallintoa koskeviin säännöksiin.

Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa nostaa kirjallisessa lausunnossaan esille, että heidän huoli purkautuvan kassan varojen luovutuksessa Työllisyysrahastoon kohdistuu etenkin tilanteeseen, jossa kassan purkaminen johtuisi lainsäädäntöön tehtävästä muutoksesta, eikä kassa voisi näin itse vaikuttaa asiaan eikä tehdä itse päätöstä kassan purkamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö olettaa, että tässä viitataan hallituksen esityksen luonnoksesta 8.11.2019 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa käsiteltyyn SAK:n tekemään aloitteeseen koskien työttömyyskassan jäsenmäärän alarajan korottamista.

Tässä tilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työttömyyskassojen asemaan ja toimintaan tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät muutokset valmistellaan erikseen. Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan lausunnossaan esiin nostaman huolen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jos tässä työttömyyskassalakia koskevassa jatkovalmistelussa nousisi esille työttömyyskassojen toimintaan, toimintamahdollisuuksiin ja etuuksien sekä toiminnan rahoitukseen vaikuttavia muutoksia, työttömyyskassojen varojen käyttöä koskevat kysymykset tulisi tuolloin käsitellä samassa yhteydessä kuin näitä toimintaan vaikuttavia muutoksia käsiteltäisiin.

Ehdotuksen suhde omaisuuden suojaan

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, kunhan sääntely täyttää perusoikeuttavalta rajoittavalta lailta säädettyt yleiset edellytykset.

Tässä esityksessä omaisuuden suojan rajoittava vaikutus kohdentuisi nimenomaan työttömyyskassoihin, ei työttömyyskassojen jäseninä oleviin luonnollisiin henkilöihin. Välillisesti esityksellä puututtaisiin työttömyyskassan oikeuteen määrätä kassan varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssin yhteydessä, mutta sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan yhteiskunnallisen tarpeen peruste toteutuu, koska varat on kerätty tasotusrahastoon ansiopäivärahan maksamista varten. Varojen siirrolla on riittävän painava yhteiskunnallinen tarve turvata ensinnäkin ansiopäivärahojen saajien asema mahdollisesta purkamistilanteesta ja toiseksi jäsenmaksujen kohdentaminen siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty, eli ansioturvan rahoittamiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei varsinaisesta omaisuuden rajoituksesta ole kyse, vaan pikemminkin omaisuuden käytön sääntelystä, jos sääntelylle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet, jotka luontevasti kuuluvat nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. Lainsäätäjän liikkumavara on myös lähtökohtaisesti suurempi silloin, kun sääntelyn välittömät vaikutukset kohdistuisivat oikeushenkilöön eivätkä oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemaan. Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvattun omaisuuden suojan kanssa.

Yhteenveto

Edellä mainituilla perusteilla sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu uusi 50 a § hyväksyttäisiin ehdotuksen mukaisena.