

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TYÖTTÖMYYSKASSALAIN MUUTTAMISESTA (HE 14/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työttömyyskassalain muuttamisesta. Lailla muutettaisiin sääntelyä työttömyyskassan johtamisesta ja hallinnosta sekä kassan selviytystilasta, purkautumisesta ja konkurssista. Muutoksia kohdistettaisiin myös muun ohella sääntelyyn jäsenyyden alkamista ja jäsenen erottamista koskevasta päätöksenteosta sekä työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistamismenettelystä.

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2021. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen ehdotetaan tulevan kuitenkin voimaan 1.4.2020. *Esitys annettiin eduskunnalle 20.2.2020, ja mitä ilmeisemmin viimeksi mainittujen säännösten ei ole tarkoitettu tulevan voimaan takautuvasti. Etenkin lakiehdotuksen 50 a §:ään kytkeytyvistä syistä mainittua voimaantuloaikaa olisi aiheellista siirtää. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan, oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan voi katsoa, etenkin lailla säädettyjen erityisjärjestelyjen osalta, edellyttävän lähtökohtaisesti kieltoa säätää taannehtivasti olennaisista varallisuus oikeuksista ja -velvollisuuksista (ks. PeVL 41/2013 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 25/2005 vp, s. 3, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 45/2002 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3, vrt. PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2).*

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta ja liitynnästä perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyyn omaisuuden suojaan, 21 §:n 1 momentin mukaiseen oikeusturvaan sekä 22 §:ssä julkisen vallalle asetettuun velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. *Mainittujen perustuslain säännösten ohella ehdotuksella on kytkös perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusnäkökohtia liittyy paitsi myöhemmin käsiteltävään lakiehdotuksen 50 a §:ään myös etenkin esitettyyn 3 §:n muutokseen siltä osin kuin ehdotetaan säädettäväksi kassan työttömien jäsenten mahdollisuudesta liittyä toisen työttömyyskassan jäseniksi, kun kassa purkautuu tai asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin. Sääntelyllä tasavertaistettaisiin kassan työttömien jäsenten asemaa työllisiin jäseniin nähden. Kyse olisi samalla perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan toteuttamisesta. Esityksessä ei ole käyty läpi mainittuja perusoikeuslottuvuuksia.*

Lisäksi ehdotetuissa muutoksista on useilta osin kyse työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleiden säännösten nostamisesta lain tasolle. Kyse on työttömyyskassojen sosiaaliturvan toimeenpanotehtävän hoitamiseen ja siten perusoikeuksiin liittyvästä sääntelystä, joka edellyttää perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti lailla säätämistä. Ehdotetut

säädöstason muutokset merkitsevät vielä suurelta osin muuttamatta olevan työttömyyskassalain (603/1984) vuoden 1985 alusta voimaan tulleen sääntelyn saattamista ainakin näiltä osin nykyisen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lailla säätämistä perustelevat lisäksi lakiehdotuksen kytkökset perustuslain 124 §:n sääntelyyn julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle; työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkista tehtävää lain nojalla. Mainituista valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisistä ulottuvuuksista huolimatta esitykseen ei sisälly arviota lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 80 ja 124 §:ään.

Nähdäkseni lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä kiinnittää vielä erikseen huomiota työttömyyskassan varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa ehdotetun työttömyyskassalain 50 a §:n perustuslainmukaisuuteen.

Työttömyyskassan varojen käyttö kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Lakiehdotuksen 50 a §:n sisältö ja tarkoitus

Työttömyyskassalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös varojen luovuttamisesta työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa. Lakiehdotuksen 50 a §:ssä säädettäisiin, että purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Työllisyysrahastoon siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen. Voimassa olevassa työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 13 kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Esityksen mukaan työttömyyskassojen säännöissä on määräyksiä varojen luovuttamisesta esimerkiksi kassan toimintaa lähellä olevalle yhteisölle tai järjestölle käytettäväksi jäsenten talouden ja ammatillisen koulutuksen tukemiseen. Kun työttömyyskassa asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin taikka kun se purkautuu, nykyjärjestelmässä ei ole olemassa järjestelmää, joka turvaisi työttömyyskassan jäsenen tilanteen ilman, että hän itse varmistuisi oikeuksiensa säilymisestä.

Esityksen mukaan varojen luovutus Työllisyysrahastoon koskisi myös yrittäjäkassoja. Esityksessä tuodaan esille, että Työllisyysrahasto rahoittaa palkansaajien ansioturvamenoja, mutta ei yrittäjien ansioturvamenoja. Näin ollen ehdotettavan 50 a §:n nojalla yrittäjinä toimivien jäsenmaksuvaroja siirrettäisiin käytettäväksi palkansaajien ansioturvamenoihin. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan puolestaan, että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla rahoitetaan myös yrittäjien peruspäivärahoja. Lisäksi esityksessä todetaan, että yrittäjäkassojen asemaa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudessa sekä yrittäjien sosiaalivakuuttamista on tarkoitus tarkastella erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta ja sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.

Työttömyyskassojen tehtävänä on maksaa jäsenilleen ansioturva työttömyyden aikana. Työttömyyskassan rahoitus muodostuu jäsenmaksuista, Työllisyysrahaston maksamasta osuudesta sekä valtionosuudesta. Ansioperusteisessa työttömyysvakuutuksessa on kyse yksilön itse omaksi turvakeen hankkimasta työttömyyskassan jäsenyyden perusteella syntyvästä va-

kuutuksesta. Vakuutettu voi itse päättää kuulumisestaan työttömyyskassaan hakemalla työttömyyskassan jäseneksi ja maksamalla kassan jäsenmaksun. Työttömyyskassojen jäsenmaksuja ei makseta oman henkilökohtaisen työttömyysturvan rahoittamiseen vaan yleensä kyseisestä työttömyyskassasta maksettavien ansiopäivärahojen rahoittamiseen. Oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan syntyy työttömyysturvalain (1290/2002) perusteella.

Arvioinnin lähtökohdat

Omaisuuksien suoja

Lakiehdotuksen 50 a § on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säännellyn omaisuuden suojan kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja sisältää omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla sekä vallan määrätä siitä (ks. PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Ansiosidonnaisille etuuksille on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu omistusoikeuden suoja siltä osin kuin se on asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemaa (PeVL 5/2015 vp, s. 2, PeVL 41/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2). Valiokunta on pitänyt omaisuudensuojan alkamisen kannalta ratkaisevana esimerkiksi eläketapahutuaa eikä eläkkeen myöntämistä (PeVL 13/1995 vp). Valiokunta on katsonut myös, ettei erilaisia odotusoikeuksia, jotka eivät ole vielä konkretisoituneet, voida pitää perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta turvattuna omaisuutena (PeVL 63/2018 vp). Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole ottanut erikseen kantaa siihen, kuuluuko ansiosidonnainen työttömyysturva ansaintaperiaatteeseen perustuvan omaisuudensuojan piiriin.

Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisten kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. PeVM 5/1994 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 37/2004 vp, s. 2, PeVL 36/2004 vp, s. 2–3, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 8/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä omaisuuden käyttöä koskeva sääntely, jolle on ollut osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka katsottu kuuluvaksi nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään, ei ole aina merkinnyt omaisuudensuojan rajoitusta (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5). Valiokunta on katsonut myös, että säädettäessä lailla velvollisuuksia pörssiyrityksille tai muille varallisuusmassaltaan huomattaville oikeushenkilöille lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Valiokunta on niin ikään katsonut, että 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 turvatus omaisuudensuojan kanssa (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että omaisuuden kohdistuva täytäntöönpano-oikeudellinen sääntely, kuten konkurssia koskeva sääntely, voidaan pääsääntöisesti toteuttaa tavallisella lailla (PeVL 12/2002 vp, s. 2, PeVL 9/1998 vp). Tällaisella täytäntöönpanosääntelyllä kajotaan velkojan asemaan velkasuhteesta johtuvien varallisuus oikeuksien haltijana (PeVL 33/2002 vp, s. 2–3).

Perustoimeentulon turva

Työttömyyskassojen omaisuuden suojaan puuttumisen ohella lakiehdotuksen 50 a §:ssä ehdotetulla sääntelyllä on vähintäänkin välillisiä vaikutuksia myös työttömyyskassan jäsenen oikeuksiin. Säännösehdotusta on siten aiheellista arvioida myös työttömyyskassan jäsenen asemasta käsin. Tällöin keskeiseksi muodostuu ehdotuksen merkitys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan kannalta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun ohella työttömyyden aikana.

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perusturvaetuudesta. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansio-päivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruisen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 46/2002 vp, s. 2, PeVL 17/1996 vp, s. 1, PeVL 16/1996 vp, s. 1).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny välinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2). Edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi lakia on perustuslakivaliokunnan mukaan sovellettava perusoikeusmyönteisesti (PeVL 35/2012 vp).

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin saman pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. (HE 309/1993 vp, s. 70, ks. PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 2.) Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitetun seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet (HE 309/1993 vp, s. 70–71, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2, PeVL 33/2004

vp, s. 2, PeVL 40/2001 vp, s. 2). Perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista lailla säädettyä perustoimentulojärjestelmää sinänsä, vaan ylipäättään yksilön oikeus perustoimeentulon turvaan (PeVL 25/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Olennaista on, että oikeus perustoimeentuloon on perustuslaissa mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa turvattu jonkin sosiaaliturvajärjestelmän kautta (PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan (PeVL 41/2013 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin (PeVL 43/2001 vp, s. 3, PeVL 32/2000 vp, s. 2). Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2, PeVL 42/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 5–7). Työttömyysetuuksien sääntelemistävän yksityiskohdat voivat siten muodostua merkityksellisiksi myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta.

Arviointi

Lakiehdotuksen 50 a §:ssä puututtaisiin työttömyyskassan oikeuteen määrätä kassan varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssin tilanteessa. Säännös kohdistuisi purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan varoihin, jotka mahdollisesti jäisivät jäljelle velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten nähdäkseni puututa velkojan asemaan. Kyse olisi perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan sisältämien omistajan oikeuksien rajoittamisesta. Sääntelyä on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Ehdotetun sääntelyn perusoikeusulottuvuuksien ja siten myös perustuslain 80 §:n 1 momenttiin kytkeytyvien syiden vuoksi on asianmukaista, että työttömyyskassan varojen luovuttamisesta purkautumis- ja konkurssitilanteessa säädettäisiin lain tasolla ja ettei luovutuksesta enää voisi jatkossa määrätä kassan säännöissä. Tätä perustelee lisäksi se, että kyse on osaltaan myös perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan piiriin kuuluvasta työttömyysvakuutuksessa ja -turvasta, josta on säädettävä lailla. Voimassa olevan sääntelyn ja käytännön perusteella työttömyyskassoilla on mahdollisuus säännöissään määrätä jäljelle jäävien varojen käytöstä mahdollisesti niiden keräämisen tarkoitukseen nähden epätarkoituksenmukaisesti. Yksinomaan työttömyyskassan sääntöihin perustuva mahdollisuus siirtää jäljellä olevat varat työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle ei voida pitää perusteltuna näiden varojen käyttötarkoituksen vuoksi.

Ehdotettavassa sääntelyssä varallisuusmassaltaan huomattavaan oikeushenkilöön kohdistuvilla omaisuuden käyttöä rajoittavilla lainsäädännöksillä tavoitellaan yksilöiden konkreettisten taloudellisten etujen turvaamista. Sääntelyllä velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen jäävien varojen siirrosta pyrittäisiin turvaamaan ansiopäivärahan saajien asema kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa sekä työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käytön kohdentuminen varojen keräämistarkoitukseen. Tarkoituksena olisi varmistaa, että purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäsenelle voitaisiin maksaa niitä päivärahoja, joihin hänellä kassan toiminnan jatkuessa olisi ollut oikeus. Esityksellä on siten tarkoitus

parantaa työttömyyskassojen jäsenten tilannetta sitä kautta, että purkautumisen ja konkurssin jälkeen mahdollisesti jäljelle jääneet varat käytettäisiin ansioturvan rahoittamiseen.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuuden suojaan puuttuvalle sääntelylle on näin ollen katsottava olevan riittävän painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen kytkeytyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä voidaan tältä osin perustella myös työttömyyskassojen yhteiskunnallisella merkityksellä palkansaajien ja yrittäjien ansiopäivärahan näkökulmasta sekä niiden omaisuuden erityisellä luonteella muun muassa siitä johtuen, että kassoja rahoitetaan julkisilla varoilla. Arvioinnissa on lisäksi aiheellista ottaa huomioon se, että voimassa olevassa työttömyyskassalaissa on kassojen toimintaa ja varojen käyttöä rajoittavia säännöksiä (mm. 23 § ja 13 luku). Ehdotettua omaisuuden suojan rajoitusta ei voida pitää omistajan kannalta myöskään kohtuuttomana, ja sääntelyä voidaan ylipäänsä pitää oikeasuhtaisena hyväksyttävään tavoitteeseensa nähden. Ehdotetun sääntelyn voi siten arvioida olevan ongelmaton perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta ja kuuluvan tässä suhteessa lainsäätäjän liikkumavaran piiriin.

Esitys ei näkemykseni mukaan sisällä sellaisia muutoksia, jotka huonontaisivat yksilön perustoimeentulon turvaa. Kyse on ennemminkin perustoimeentulon turvan toteuttamisen varmistamisesta aiempaa paremmin. Tältä osin ehdotus ei siten muodostu myöskään perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaiseksi, ja ehdotusta voidaan pitää lisäksi perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisena.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vuoksi sääntelyn tulisi täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Vaikka ehdotetun perusoikeusrajoituksen sisällön voi sinällään katsoa ilmenevän lakiehdotuksesta riittävän täsmällisesti, on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole täsmennetty jäljelle jäävien varojen käyttökohdetta. Esityksen perusteella jää ylipäänsä epäselväksi, miten lakiehdotuksen 50 a §:n mukaisten varojen käyttö päivärahojen maksuun tarkkaan ottaen turvattaisiin.

Esityksessä on käyty läpi ja arvioitu sääntelyvaihtoehtoja vaikutuksineen. Varojen käytön kohdistumista nimenomaan ansioturvan rahoitukseen, ja siten myös omaisuuden suojan ja perustoimeentulon turvan toteutumisesta, sinänsä paremmin varmistavana voitaisiin pitää esimerkiksi mallia, jossa jäljelle jääneet varat siirrettäisiin Työllisyysrahastolle ja kohdistettaisiin sieltä edelleen niiden henkilöiden työttömyysturvan maksamiseen, jotka olivat olleet purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäseniä. Toisaalta voidaan kuitenkin yhtyä hallituksen esityksessä todettuun käsitykseen siitä, että malli, jossa varat seuraisivat kassan jäsentä, pitäisi sisällään merkittäviä hallinnollisia ja toimeenpanon ongelmia. Ongelmallista olisi myös se, että päivärahan maksamisen ajankohdan päätyminen riippuisi jäljelle jääneiden varojen määrästä ja kassan työttömien jäsenten lukumäärästä. Kaikkiaan on keskeistä varmistaa, että työttömyysvakuutukseen kerätyt varat käytettäisiin työttömyysturvan rahoittamiseen.

Muussa vakuutuskassa ja -yhtiölainsäädännössä on säännöksiä varojen käytöstä purkautumis- ja konkurssitilanteessa. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 21 §:ssä on säädetty, että työeläkevakuutusyhtiön purkautumistilanteessa osa velat ylittävistä varoista on käytettävä vakuutettujen eläketurvan toteuttamiseen. Myös vakuutuskassalaissa (1164/1992) on säännöksiä kassan varojen käytöstä purku- ja selvitystilanteessa, mu-

kaan lukien velkojen ja mahdollisen takuupääoman jälkeen jäljelle jäävän omaisuuden käyttötarkoituksesta (122 §). Nyt ehdotetun sääntelyn mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta vakuutuskassa-, vakuutusyhtiö- ja muun lähilainsäädännön kanssa voitaisiin pitää perusteltuna ratkaisuna. Samalla on syytä ottaa huomioon se, että kyseinen lainsäädäntö on tullut voimaan ennen nykyistä perustuslakia. Lakiehdotuksessa varojen luovutukseen Työllisyysrahastolle ei kytkettäisi käyttötarkoitusedellytyksiä. Varojen käytön sitomisen esitöissä ilmoitettuun tarkoitukseen eli työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen olisi asianmukaista ilmetä säädöstekstistä etenkin sääntelyn hyväksyttävän tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Tätä voidaan perustella myös sillä, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 10 §:n (522/2018) mukaan Työllisyysrahastolla on muitakin kuin suoraan työttömyyspäivärahoihin ja -vakuutusmaksuihin liittyviä tehtäviä.

Varojen kohdentumisen kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että yrittäjäkassojen jäsenten asema jää esityksen perusteella epäselväksi. Palkansaajien ja yrittäjien työttömyysvakuutusmaksujen välistä suhdetta tai yhteyttä on selostettu esityksen perusteluissa tavalla, joka jättää tarpeen varmistua jäsenmaksuvarojen asianmukaisesta kohdentumisesta samoin kuin siitä, ettei järjestelmään muodostu lakiehdotuksen 50 a §:n tarkoittamissa tilanteissakaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisesti väliinputoajaryhmiä eikä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia asetelmia.

Helsingissä 7.6.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori