

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakia. Lakiin ehdotetut muutokset ovat pääsääntöisesti teknisluonteisia ja tarkoituksena on nostaa aiemmin työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa ja määräyksissä olleita säännöksiä lain tasolle.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi kassan johdon sopivuutta ja ammattitaitoa koskevia säännöksiä, kassan hallituksen jäsenyyden edellytyksiä sekä hallituksen tehtäviä ja toimintoja koskevaa sääntelyä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi kassan vastuunalaisen toimihenkilön tehtäviä ja toimintoja koskevat säännökset. Lisäksi työttömyyskassan yleisiä hallintovaatimuksia sekä selvitystilaan asettamista koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettaviksi säännöksiä, jotka koskevat työttömien kassan jäsenten vakuuttamisedellytyksiä kassan selvitystilan alkaessa, kassan purkautuessa sekä kassan konkurssitilanteissa. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös koskien kassan jäljellä olevien varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa. Niin kutsuttua jäsenmaksun tasausta koskeva säännös ehdotetaan kumottavaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassan jäsenyyden alkamista koskevan päätöksen antamista ja jäsenen erottamista koskevaa sääntelyä sekä työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistamismenettelyä.

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Sen 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 päivänä huhtikuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	4
1.1 Yleistä.....	4
1.2 Johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevat säännökset.....	5
<i>Sopivuutta ja ammattitaitoa koskevat säännökset.....</i>	5
<i>Kassan jäsenyys hallitukseen pääsyn edellytyksenä.....</i>	5
<i>Kassan palveluksessa olevan henkilön hallituksen jäsenyys.....</i>	5
<i>Kassan johdon tehtävät ja toiminta.....</i>	5
1.3 Kassan jäsenten vakuuttaminen kassan selvitystilaan asettamis-, purkautumis- ja konkurssitilanteessa.....	6
1.4 Kassan jäljellä olevien varojen käyttö kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa.....	7
1.5 Yleiset hallintovaatimukset.....	7
1.6 Työttömyyskassan jäsenyys.....	7
<i>Yleistä.....</i>	7
<i>Jäsenyyden alkamista koskeva päätös.....</i>	8
<i>Jäsenen erottaminen.....</i>	9
1.7 Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen.....	10
1.8 Työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistaminen.....	10
1.9 Jäsenmaksun tasaus.....	10
2 ESITYKSEN TAVOITTEET, TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	11
2.1 Yleistä.....	11
2.2 Johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevat säännökset.....	11
<i>Sopivuutta ja ammattitaitoa koskevat säännökset.....</i>	11
<i>Kassan jäsenyys hallitukseen pääsyn edellytyksenä.....</i>	13
<i>Kassan palveluksessa olevan henkilön hallituksen jäsenyys.....</i>	13
<i>Kassan johdon tehtävät ja toiminta.....</i>	14
2.3 Kassan jäsenten vakuuttaminen kassan selvitystilaan asettamis-, purkautumis- ja konkurssitilanteessa.....	15
2.4 Kassan jäljellä olevien varojen käyttö kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa.....	16
2.5 Yleiset hallintovaatimukset.....	18
2.6 Työttömyyskassan jäsenyys.....	19
<i>Jäsenyyden alkamista koskeva päätös.....</i>	19
<i>Jäsenen erottaminen.....</i>	21
2.7 Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen.....	21
2.8 Työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistaminen.....	21
2.9 Jäsenmaksun tasaus.....	22
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	22
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	22
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	23
3.3 Vaikutukset kansalaisiin.....	23
4 ASIAN VALMISTELU.....	24
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	26
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	26
4 luku Kassan johto ja valtuuskunta.....	28
2 LAKIA ALEMMAN ASTEINEN SÄÄNTELY.....	34

3	VOIMAANTULO.....	34
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	34
	LAKIEHDOTUS	37
	Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	37
	LIITTEET	42
	RINNAKKAISTEKSTI.....	42
	Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	42
	ASETUSLUONNOS	49
	Valtioneuvoston asetus työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n muuttamisesta	49

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

1.1 Yleistä

Työttömyyskassojen toiminnasta säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Työttömyyskassojen tehtävänä on maksaa jäsenilleen ansioturva työttömyyden aikana. Työttömyyskassoja on yhteensä 25, 1 yrittäjille ja 24 palkansaajille. Työttömyyskassoihin kuuluu yhteensä noin kaksi miljoonaa jäsentä.

Työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkista tehtävää lain nojalla. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ansiopäiväraha on työttömyyden aikainen etuus, jota maksetaan työttömyyskassan jäsenille. Oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan syntyy työttömyysturvalain (1290/2002) perusteella, kun työttömyyskassan jäsen on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja on vakuutettuna ollessaan täyttänyt työssäoloehdon. Vakuutettu voi itse päättää kuulumisestaan työttömyyskassaan hakemalla työttömyyskassan jäseneksi ja maksamalla kassan jäsenmaksun.

Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassan rahoitus muodostuu jäsenmaksuista, Työllisyysrahaston maksamasta osuudesta sekä valtionosuudesta. Työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kassan säännöissä on mainittava jäsenmaksujen laskemisen perusteet sekä se, miten jäsenmaksujen suuruutta muutetaan. Jäsenmaksuvelvollisuus on kassan jäsenen keskeisimpiä velvollisuuksia. Osa työttömyyskassoista perii jäseniltään jäsenmaksua, joka on tietty prosentti palkkatuloista ja osa kassoista kiinteää kuukausi- tai vuosimaksua.

Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon kassan jäsenmaksujen vuotuinen ylijäämä siirretään. Tasoitusrahaston tarkoitus on turvata kassan rahoitusta ja maksuvalmiutta, ja sen varoja käytetään kassan vastuulla olevan ansio-osasta muodostuvan menon rahoittamiseen ja työttömyyskassan toiminnan rahoittamiseen. Tämän vuoksi kassalla tulee olla Finanssivalvonnan vahvistama tasoitusrahaston vähimmäismäärä. Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoon enintään Finanssivalvonnan vahvistaman enimmäismäärän verran. Tasoitusrahastoon kerätyt varat on kerätty kassan jäsenmaksuilla ja niiden tuotolla.

Työttömyyskassojen valvonta kuuluu työttömyyskassalain 58 §:n mukaan Finanssivalvonalle. Työttömyyskassojen julkisten tehtävien hoitamisen vuoksi myös oikeuskanslerin ja oikeusasiameiehen yleinen laillisuusvalvonta ulottuu työttömyyskassojen toimintaan niiden hoitaessa tehtäviä, jotka koskevat lakisääteisten etuuksien hoitamista. Myös hallintolakia sovelletaan työttömyyskassoissa niiden hoitaessa julkisia tehtäviä.

Työttömyyskassalaki tuli voimaan vuoden 1985 alusta. Useat lain säännökset ovat edelleen muuttamattomina voimassa. Sääntely ei kaikilta osin ole enää ajantasaista, minkä lisäksi sääntelyn on katsottu olevan osin myös puutteellista. Muun muassa näitä seikkoja on tuonut esille

Finanssivalvonta sosiaali- ja terveysministeriölle toimittamassaan aloitteessa työttömyyskassalain uudistamiseksi (1.10.2013 Työttömyyskassalain uudistaminen, Finanssivalvonta 6/01.03/2013).

1.2 Johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevat säännökset

Sopivuutta ja ammattitaitoa koskevat säännökset

Työttömyyskassan hallituksesta ja valtuuskunnasta säädetään työttömyyskassalain 4 luvussa. Kassan hallituksen kokoonpanoa, sen jäseneksi pääsemisen edellytyksiä sekä hallituksen tehtäviä ja toimintaa koskevia säännöksiä on muutettu viimeksi lailla 476/1993. Tuolloin hallituksen jäseneksi ja varajäseneksi pääsemisen edellytys Suomen kansalaisuudesta ja Suomessa asuminen vaatimuksesta poistettiin. Muutoksen mukainen työttömyyskassalain 11 § on edelleen voimassa ja sen mukaan työttömyyskassalla tulee olla hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Edellytyksenä hallituksen jäsenyydelle on, että valittava jäsen on täyttänyt 18 vuotta ja että hän on kassan jäsen. Työttömyyskassalaki ei sisällä lainkaan kassan vastuunalaista toimihenkilöä tai kassan hallituksen jäseniä koskevia luotettavuutta, sopivuutta ja ammattitaitoa koskevia säännöksiä.

Voimassa olevan lain mukaan joko työttömyyskassan yhdellä hallituksen jäsenellä tai henkilöllä, jolla oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi, on oltava asuinpaikka Suomessa.

Kassan jäsenyyden hallitukseen pääsyn edellytyksenä

Työttömyyskassalain 11 §:n mukaan kassan hallitukseen voidaan valita ainoastaan sellainen henkilö, joka on kassan jäsen. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että kassan jäsenyyttä koskeva vaatimus saattaa vaikeuttaa taustaltaan, osaamiseltaan ja kokemukseltaan monipuolisen hallituksen valitsemista erityisesti niissä kassoissa, joiden toimiala on suppeahko.

Kassan palveluksessa olevan henkilön hallituksen jäsenyyden

Työttömyyskassalaissa ei tällä hetkellä ole säännöstä, joka estäisi kassanjohtajaa tai muuta kassan palveluksessa olevaa henkilöä toimimasta samalla hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana. Samaan aikaan hallituksen valvontavelvollisuuksiin kuuluu valvoa myös kassan muuta johtoa ja toimitusjohtaja toimii hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaan.

Kassan johdon tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassalain 12 §:ssä säädetään kassan hallituksen tehtävistä ja toiminnasta. Säännöksen mukaan työttömyyskassan hallitus edustaa kassaa ja hoitaa ne kassan asiat, joita laissa tai kassan säännöissä ei ole määrätty kassan muiden hallintoelinten hoidettaviksi. Lisäksi säännöksessä todetaan, että kassan säännöissä voidaan määrätä, saadaanko ja miten laajalti hallituksen tehtäviä antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle taikka hallitukseen kuulumattomalle kassan palveluksessa olevalle muulle toimihenkilölle.

Työttömyyskassalain 12 §:ssä säädetään myös siitä, että kassalla tulee olla vastuunalainen toimihenkilö. Vastuunalaisesta toimihenkilön valinnasta, tehtävistä tai toiminnasta ei kuitenkaan ole nykyisin säännöksiä.

Jotta kassan toiminta ja erityisesti sen jäsenistön edut voidaan turvata, hallituksen esityksen valmistelussa on todettu, että työttömyyskassalain tulisi sisältää tarkemmat säännökset kassan johdon eli vastuunalaisen toimihenkilön sekä kassan hallituksen jäsenten sopivuutta ja ammatitaitoa koskevista edellytyksistä.

1.3 Kassan jäsenten vakuuttaminen kassan selvitystilaan asettamis-, purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Ansioperusteisessa työttömyysvakuutuksessa on kyse yksilön itse omaksi turvakseen hankkimasta työttömyyskassan jäsenyyden perusteella syntyvästä vakuutuksesta. Kun työttömyyskassa asetetaan selvitystilaan, purkautuu tai asetetaan konkurssiin, järjestelmässä ei ole olemassa mekanismeja, jotka turvaisi työttömyyskassan jäsenen tilanteen ilman, että hän itse varmistuisi oikeuksiensa säilymisestä edelleen.

Toisaalta työttömyyskassalain 3 §:ssä säädetään työttömyyskassan jäseneksi liittymisestä seuraavasti: Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittäjäkassan jäseneksi pykälän mukaan pääsee puolestaan työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä todetaan pidettävän työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Edelleen todetaan, että palkkatyöntekijänä pidetään sellaista palkansaajaa, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon. Säännöksen ja sen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan työttömyyskassan jäseneksi voidaan hyväksyä vain työllinen henkilö.

Työttömäksi katsottavan henkilön osalta säädetään seuraavasti: työtön henkilö voi päästä kassan jäseneksi sen mukaan kuin sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetään tai pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 105—106/1993) määrätään. Muissa tilanteissa työttömällä henkilöllä ei ole mahdollisuutta liittyä työttömyyskassan jäseneksi.

Tämä tarkoittaa työttömyyskassan selvitystilaan asettamis-, purkautumis- ja konkurssitilanteissa sitä, että työllisillä työttömyyskassan jäsenillä on lähtökohtaisesti mahdollisuus liittyä toisen työttömyyskassan jäseniksi ja näin varmistaa vakuutuksen voimassaolo ja oikeus ansioihin perustuvan työttömyysetuuden säilymiseen, kertymiseen ja jatkumiseen. Tämä tarkoittaa, että ainoastaan työllisillä jäsenillä on mahdollisuus säilyttää kertyneet työskentelykaudet, kerryttää uusia työssäoloviikkoja ja lisäksi saada ansiopäivärahaa edelleen, jos henkilö on osittain työllistynyt.

Sen sijaan työttömiksi katsottavat eivät työttömyyskassalain 3 §:n mukaan voi liittyä toisen työttömyyskassan jäseneksi, mikä tarkoittaa ansioihin perustuvan päivärahan maksamisen päättymistä, koska purkautunut tai konkurssiin asetettu kassa ei voi jatkaa ansioperusteisen päivärahan maksamista. Samoin ansiopäivärahan maksaminen voidaan selvitystilan aikana suorittaa ainoastaan siltä osin kuin työttömyys kohdistuu selvitystilan alkamista edeltäneeseen aikaan. Näissä tilanteissa henkilö olisi oikeutettu Kelan maksamaan peruspäivärahaan, joka yleensä aina on määrältään pienempi kuin ansiosidonnainen päiväraha.

1.4 Kassan jäljellä olevien varojen käyttö kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä siitä, miten kassan varat on käytettävä kassan purkaututtua. 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. Käytännössä kassalla on siis mahdollisuus säännöissään määrätä jäljelle jäävien varojen käytöstä mahdollisesti niiden keräämisen tarkoitukseen nähden myös epätarkoituksenmukaisesti. Työttömyyskassalaissa ei ole myöskään säännöstä siitä, mihin työttömyyskassan mahdollisesti jäljelle jääneet varat konkurssiin asettamisen jälkeen siirretään tai miten ne käytetään.

Työttömyyskassan mahdollisessa purkautumis- tai konkurssitilanteessa on todennäköistä, ettei työttömyyskassalla olisi velkojen ja muiden sitoumusten jälkeen enää varoja, joiden jakamisesta tai luovuttamisesta tulisi päättää. 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.

1.5 Yleiset hallintovaatimukset

Työttömyyskassalain 12 a §:n mukaan työttömyyskassan hallituksen on huolehdittava, että työttömyyskassalla on sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Saman säännöksen mukaan Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan määräys- ja ohjekokoelman mukaan prosessia, jonka avulla muun muassa pyritään varmistamaan kassan asettamien päämäärien ja tavoitteiden saavuttaminen, kassan voimavarojen taloudellista ja tehokasta käyttöä, toimintaan liittyvien riskien riittävää hallintaa sekä lakien, määräysten ja ohjeiden noudattamista.

Riskienhallinnalla puolestaan tarkoitetaan kassan toiminnasta aiheutuvien ja siihen olennaisesti liittyvien riskien tunnistamista, arviointia, rajoittamista ja valvontaa. Riskit voivat liittyä esimerkiksi työttömyyskassan prosesseihin, työttömyyden ja jäsenmäärän kehitykseen, henkilöstöön ja tietoturvallisuuteen.

Työttömyyskassojen yleisistä hallintovaatimuksista on nykyisin laissa säädetty ainoastaan yleisluonteisesti, minkä lisäksi Finanssivalvonta on antanut tarkemmat ohjeet ja määräykset työttömyyskassojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Se, että vaatimuksesta säädettäisiin lain tasolla, toisi järjestelmään selkeyttä ja läpinäkyvyyttä sekä erityisesti vahvistaisi vaatimusten oikeudellista asemaa.

1.6 Työttömyyskassan jäsenyys

Yleistä

Työttömyyskassan jäsenyyden olemassa ololla mutta myös kestolla on suora vaikutus etuusoikeuteen ja tietyissä tapauksissa myös etuuden määrään. Lisäksi työttömyyskassan jäsenmäärä vaikuttaa kassan valtiolta ja Työllisyysrahastolta saamiin rahoitusosuuksiin.

Työttömyyskassan jäsenyysasian käsittelyä koskevat työttömyyskassalain ja työttömyysturvalain säännösten lisäksi samat hallintolain säännökset kuin etuusasian käsittelyä. Näin myös esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet sekä palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus on huomiotava jäsenyysasian käsittelyssä. Edelleen, jäsenyysasiassa annettavan päätöksen muotoon, sisältöön, perusteleminen ja valitusosoitukseen soveltuu se, mitä asian käsittelyä ja päätöksen antamista koskien työttömyyskassassa koskevista ohjeista on todettu etuuspäätöksien osalta. Muutosta tällä hetkellä annettaviin jäsenyyspäätöksiin haetaan samoilta valitusasteilta kuin etuuspäätöksienkin osalta.

Jäsenyyden alkamista koskeva päätös

Työttömyyskassan jäsenyyden ehdoista säädetään työttömyyskassalain 3 §:ssä, jonka 8 momentin mukaan kassan jäsenyys alkaa siitä päivästä, josta alkaen henkilö on maksanut jäsenmaksunsa, aikaisintaan kuitenkin siitä päivästä, jona hän on kirjallisesti hakenut kassan jäsenyyttä. Työttömyyskassoille annetuissa soveltamisohjeissa on tarkennettu, että jäsenyyden alkamispäivä on kirjallisen jäsenhakemuksen saapumispäivä edellyttäen, että henkilö maksaa jäsenmaksun tästä ajankohdasta lukien säännöissä määrättyllä tavalla.

Jäsenyys ei voi alkaa takautuvasti ennen hakemuksen saapumispäivää, vaikka jäsen olisi maksanut jäsenmaksunsa aikaisemmalta ajalta. Jos jäsenmaksu puolestaan maksetaan jäsenyyshakemuksen saapumispäivää myöhäisemmästä ajankohdasta lukien, työttömyyskassan jäsenyys alkaa jäsenmaksun maksamisajankohdasta lukien. Työttömyyskassan on annettava jäsenelle tarpeelliset tiedot jäsenmaksun maksamista varten. Jäsenmaksun tosiasiallisesta maksamisesta jäsenyyden säilymisen kannalta vastaa puolestaan viime kädessä kassan jäsen.

Jäsenyyttä hakevan henkilön on täytettävä kaikki jäseneksi pääsemisen yleiset ja erityiset (tiettyä työttömyyskassaa koskevat) edellytykset, jotta jäsenyys voisi alkaa jäsenyyshakemuksen saapumispäivästä lukien. Näitä ovat työssä oloinen ja tietyllä toimialalla työskenteleminen. Estettä ei ole esimerkiksi sille, että työtön jäsenyyttä hakeva henkilö lähettää kassalle jäsenyyshakemuksen ”etukäteen”, mutta jäsenyys alkaa tällaisessa tapauksessa aikaisintaan silloin, kun henkilön työsuhte alkaa.

Työttömyyskassalaissa ei ole lainkaan säännöksiä päätöksen antamisesta jäsenyyshakemukseen eikä siten myöskään siitä, annetaanko jäsenyyden alkamisesta tai jäseneksi hyväksymisestä heti kassaan liittymisen yhteydessä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Kassoille annettujen ohjeiden mukaan jäseneksi hyväksytylle tulee ilmoittaa asiasta hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti. Jäseneksi hyväksymistä koskevaa ilmoitusta sinänsä ei voi juridisesti pitää hallintopäätöksenä eikä siihen sisälly muutoksenhakumahdollisuutta. Ilmoittamisen yhteydessä jäsenelle tulee toimittaa riittävät tiedot, jotta hän voi toimia lainsäädännössä ja työttömyyskassan säännöissä edellytetyllä tavalla jäsenyytensä säilyttämiseksi. Näillä tiedoilla tarkoitetaan työttömyyskassan sääntöjä tai vastaavaa jäsenen oikeuksia ja velvollisuuksia käsittelevää ohjeistoa, sekä ohjeita jäsenmaksun maksamiseksi.

Vaikka työttömyyskassalaissa ei ole säännöstä siitä, milloin jäsenyyttä koskevasta asiasta annetaan kirjallinen päätös, muutoksenhausta on säädetty seuraavasti: päätökseen, jolla kassa on hylännyt jäseneksi pääsyn tai erottanut jäsenensä, voidaan hakea muutosta työttömyysturvalain 12 luvun mukaisesti. Kassoille annettujen ohjeiden mukaan hylkäämispäätös on perusteltava. Osittain hylkäävästä päätöksestä ei ole ohjeissakaan mainintaa. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun hakija hakee jäsenyyttä eri päivämäärästä alkaen kuin mistä päivämäärästä alkaen hänet otetaan jäseneksi.

Kassoille annettujen ohjeiden mukaan jäseneksi hyväksymisestä ja jäsenyyden alkamisesta voidaan antaa valituskelpoinen päätös. Edelleen ohjeiden mukaan jäseneksi hyväksymisestä ja jäsenyyden alkamisajankohdasta on annettava valituskelpoinen päätös silloin, jos henkilö tätä vaatii. Toisin sanoen jäsenellä on aina mahdollisuus saada kirjallinen päätös pyydettyä. Käytännössä työttömyyskassat antavat hyväksymisestä päätöksen ainoastaan jäsenen pyynnöstä eivätkä oma-aloitteisesti.

Nykyisin työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä siitä, voiko jäseneksi hyväksymisestä annettua päätöksestä hakea muutosta ja miten muutosta haetaan. Sen sijaan kassoille annetuissa ohjeissa todetaan: Jos henkilö ei vaadi päätöstä hyväksymisestä ja jäsenyyden alkamisajankohdasta eikä kassa anna sitä, on jäsenellä mahdollisuus saattaa jäsenyyden alkamisajankohtaa koskeva päätös muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun arvioidaan hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen. Tämä puoltaisi sitä, että muutoksenhakumahdollisuus on haluttu aina turvata myös hyväksymisestä annettuun päätökseen. Toisin sanoen kassan jäsenellä on mahdollisuus riitauttaa jäsenyysasiansa joko siten, että pyytää kassalta päätöksen, jos kassa ei sitä muutoin anna, taikka etuuspäätöksen yhteydessä.

Jäsenen erottaminen

Työttömyyskassalain 4 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa kassan hallitus voi joko antaa huomautuksen tai varoituksen jäsenelleen taikka erottaa jäsenen. Työttömyyskassoille annettujen soveltamisohjeiden mukaan työttömyyskassalain 12 §:n nojalla voidaan myös kassan palveluksessa oleva henkilö kassan säännöissä valtuuttaa tekemään erottamispäätös. Koska 4 §:n mukaan lähtökohtana on se, että erottamispäätöksen tekee hallitus, valtuutuksen tulee koskea nimenomaan erottamispäätöksen antamista. Kassan hallitus ei voi delegoida päätöksentekovaltaa kassan toimihenkilölle jäsenen erottamista koskevassa asiassa silloin, kun kassan säännöissä ei ole todettu, että kassan hallitus voi valtuuttaa kassan toimihenkilön tekemään erottamispäätöksen. Edellä sanottu koskee myös huomautuksen ja varoituksen antamista.

Jäsenyydestä erottaminen merkitsee asianosaiselle puuttumista hänen aiemmin hankkimaansa työttömyysturvaan, ja oikeussuojan tarve asiassa on poikkeuksellisen suuri. Jäsentä on hallintolain 34 §:n mukaan kuultava ennen erottamispäätöksen antamista. Lisäksi asian käsittelyssä on huomattava hallintolain 6 §:n sisältämät oikeusperiaatteet, esimerkiksi suhteellisuusperiaate.

Jos kyseessä on tilanne, jossa jäseneksi liittyessään henkilö on antanut vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai vilpillisesti ilmoittanut väärin tai salannut jonkin päivärahan saantiin tai sen suuruuteen vaikuttavan seikan (työttömyyskassalain 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdat), on työttömyyskassoille annettujen soveltamisohjeiden mukaan jäsentä kuultaessa otettava huomioon myös väärinkäytösasioihin ja takaisinperintään liittyvän kuulemisen erityispiirteet ja niistä erikseen annetut ohjeet.

Työttömyyskassalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan erottamisperustetta eli perustetta, jonka mukaan jäsen kieltäytyy noudattamasta kassan sääntöjä tai kassan hallituksen antamia ohjeita, tulee kassoille annettujen soveltamisohjeiden mukaan käyttää vain poikkeuksellisesti ja ensisijaisesti kassan tulee perustaa erottaminen muihin erottamissäännöksiin. Tämä johtuu siitä, että muut erottamisperusteet ovat yksilöidympiä ja kattavat suuren osan sellaisista tilanteista, joista voitaisiin ajatella erotettavan työttömyyskassalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella. Kassoille annettujen ohjeiden mukaan erityisesti kyseisen lainkohdan erottamisperusteiden osalta on suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi huomioitava myös tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan työttömyyskassan tulee käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi.

Valmistelun aikana on arvioitu, ettei mainittua 3 kohdan erottamisperustetta kassoissa ole juurikaan käytetty.

1.7 Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen

Työttömyyskassan asettamisesta selvitystilaan ja kassan purkamisesta säädetään työttömyyskassalain 11 luvussa. Lain 43 §:n 1 momentin mukaan, kun kassan kokouksessa tehdään päätös kassan selvitystilaan asettamisesta sen johdosta, ettei kassa kykene täyttämään sitoumuksiaan, on samalla valittava yksi tai useampi selvitysmies toimittamaan kassan selvitys. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos työttömyyskassa puretaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella, suorittaa viimeksi valittu hallitus purkamisesta johtuvat toimet, jollei kassa ole valinnut yhtä tai useampaa selvitysmiestä toimittamaan kassan selvitystä. Edelleen 2 momentissa säädetään, että päätös selvitystilaan asettamisesta ja selvitysmiesten vaalista on viipymättä ilmoitettava Vakuutusvalvontavirastolle (nykyään Finanssivalvonta).

Lain mukaan, jos kassa ei siis kykene täyttämään sitoumuksiaan, kassa voidaan asettaa selvitystilaan, jota hoitavat yksi tai useampi valittava selvitysmies. Selvityksen jälkeen selvitystila päättyy siihen, kun kassan kokouksessa lain 50 §:n 1 momentin mukaan tehdään päätös siitä, onko kassa purettava vai ei. Jos kassa halutaan purkaa muun kuin sitoumusten täyttämättä jättämisen vuoksi, lain mukaan viimeksi valittu hallitus suorittaa purkamisesta johtuvat toimet, jollei ole valittu selvitysmiehiä. Lain 43 §:n 2 momentti on kuitenkin tulkinnanvarainen ja tietävästi yhtäkään työttömyyskassaa ei ole koskaan purettu kyseisen säännöksen perusteella.

1.8 Työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistaminen

Rahoitusosuuksia koskevasta menettelystä on säädetty työttömyyskassalain 24 ja 27 §:ssä sekä työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (272/2001) 4 §:ssä. Kyseisten säännösten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työttömyyskassojen rahoitusosuudet Finanssivalvonnan esityksestä. Lisäksi Finanssivalvonta tekee sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen täysien rahoitusosuuksien maksamiseksi poikkeuksellisesti myös työttömyyskassalle, jonka jäsenmäärä on alle 8 000.

Rahoitusosuuksia koskevat esitykset perustuvat työttömyyskassojen toimittamiin tilinpäätöstietoihin, jotka tilintarkastajat ovat asiaa koskevan sääntelyn mukaisesti tarkastaneet. Käytännössä Finanssivalvonnan mahdollisuudet käydä tilinpäätösaineistoa ja kirjanpitoa läpi tarkasti on rajallinen, jolloin Finanssivalvonta on vain välittänyt kassoilta saamassaan aineistossa olevat tiedot kootusti sosiaali- ja terveysministeriölle.

1.9 Jäsenmaksun tasaus

Jäsenmaksun tasauksesta säädetään työttömyyskassalain 19 a §:ssä. Nykyinen säännös tuli voimaan 1.9.1998. 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. Vuonna 1998 työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta annetun hallituksen esityksen HE 64/1998 perusteluissa todetaan, että olennaisen rajana voitaisiin pitää esimerkiksi 25 prosenttia. Jäsenmaksun tasausta määrättäessä voidaan ottaa huomioon myös työttömyyskassan tasoitusrahaston määrä. Kassalle voidaan suorittaa ennakkoa jäsenmaksujen tasaukseen.

Jäsenmaksun tasaukseen voidaan vuosittain käyttää enintään määrä, mikä vastaa 0,75 prosenttia työttömyyskassojen kalenterivuotena maksamista etuuksista. Koska kyse on enimmäismäärästä, Työllisyysrahasto voi päättää, että se ei lainkaan kohdenna työttömyysvakuutusmaksujen tuottoa jäsenmaksujen tasaamiseen. Työllisyysrahasto määrää ne perusteet, joiden mukaan tarkoitettu jäsenmaksujen tasaus maksetaan kassoille. Säännös sisältää myös asetuksenantovaltuuden.

Käytännössä Työllisyysrahaston hallintoneuvoston kulloisessakin syyskokouksessa hyväksymään kunkin vuoden talousarvioon sisältyy työttömyyskassalain 19 a §:n perusteella päätetty varaus palkansaajakassojen jäsenmaksun tasaukseen edeltävältä vuodelta. Koska laissa säädetty jäsenmaksun tasauksen määrää koskeva rajoite koskee nimenomaan enimmäismäärää, tasaukseen käytetty osuus voi vaihdella vuosittain. Tasaukseen on käytetty 2000-luvulla enimmillään laissa säädetty maksimi eli 0,75 %:ia työttömyyskassojen menoista, ja alimmillaan tasaukseen käytetty määrä on ollut vuonna 2009 (0,15 %:ia). Säännös mahdollistaa myös sen, että tasausta ei lainkaan maksettaisi; ja näin on toimituttu vuonna 2019. Työmarkkinakeskusjärjestöjen kesäkuussa 2016 tekemässä kilpailukykysojimuksessa on todettu, että vuosina 2016–2017 tasaukseen käytetään vuosittain 10 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 tasaukseen käytettiin 5 miljoonaa euroa. Jäsenmaksun tasausta saaneiden työttömyyskassojen lukumäärä on vaihdellut. Viimeisen viiden vuoden aikana tasausta saaneiden työttömyyskassojen lukumäärä oli suurimmillaan vuonna 2018, jolloin vuoden 2017 jäsenmaksua tasattiin 10 työttömyyskassan kohdalla.

2 Esityksen tavoitteet, toteuttamismvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset

2.1 Yleistä

Työttömyyskassalakiin ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus ajantasaistaa työttömyyskassalain säännöksiä vastaamaan nykyisin voimassa olevia käytäntöjä ja laaja-alaisesti hyväksi katsottuja yleisiä vaatimuksia, erityisesti työttömyyskassan toiminnan sekä sen jäsenistön eduista huolehtimisen näkökulmasta. Osan ehdotuksista on tarkoitus vahvistaa hyväksi havaittujen toimintaohjeiden ja -mallien oikeudellista asemaa ja läpinäkyvyyttä säätämällä niistä lain tasolla. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että työttömyyskassat hoitavat sosiaaliturvan toimeenpanotehtävää. Lisäksi esityksessä esitetään poistettavaksi vanhentuneita säännöksiä, ja kumottavaksi jäsenmaksun tasauksen mahdollistava säännös.

2.2 Johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevat säännökset

Sopivuutta ja ammattitaitoa koskevat säännökset

Valmistelun yhteydessä voimassa olevia säännöksiä ja tarpeita on verrattu vakuutuskassojen hallituksen jäsenten ja toimivan johdon vastaaviin säännöksiin. Vakuutuskassalailla säädetään muun muassa sellaisten vakuutuslaitosten toiminnasta, jotka myöntävät esimerkiksi vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeitä sekä korvausta kuoleman, sairauden, vian tai vamman johdosta. Vakuutuskassojen osalta sekä hallituksen jäsenten että toimivan johdon kelpoisuudesta on säädetty lainsäädännössä täsmällisemmin kuin työttömyyskassalaissa säädetään. Vakuutuskassalain 27 §:ssä säädetään kassan johdon kelpoisuusvaatimuksista. Vakuutuskassan johtoon kuuluvien on oltava hyvämaineisia. Lisäksi heillä on oltava sellainen yleinen vakuutuskassatoiminnan tuntemus kuin vakuutuskassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai vakuutuskassan palveluksessa on muutoin oltava riittävän päteviä ja kokeneita neuvonantajia. Lisäksi pykälässä säädetään kassan ammattimaisesta johtamisesta jäsenten edut huomioiden sekä toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen täysivaltaisuudesta.

Eläkesäätiölaissa puolestaan säädetään muun muassa työnantajan perustamasta eläkesäätiöstä, joka on vakuutus- ja eläkelaitos ja joka vakuutustoimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntää toimintapiiriinsä kuuluville henkilöille ja näiden edunsaajille eläkkeitä ja niihin verrattavia muita etuuksia, joiden voidaan katsoa kuuluvan sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin. Eläkesäätiölaissa ja vakuutuskassalaissa on omat säännökset koskien hallituksen jäseniä ja vastuunalaista toimihenkilöä. Vähintään yhdellä hallituksen jäsenistä ja varajäsenistä on oltava asuinpaikka ETA-valtiossa. Lisäksi vastuunalaisella toimihenkilöllä on oltava asuinpaikka ETA-valtiossa.

Valmistelussa päädyttiin työttömyysvakuutusjärjestelmän toiminnan näkökulmasta ehdottamaan, että hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön olisi oltava hyvämaineisia ja että kassan johdolla olisi oltava sellainen työttömyysvakuutustoiminnan tuntemus kuin kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai heidän palveluksessaan on oltava riittävän päteviä ja kokeneita neuvonantajia. Jäljempänä esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla hallituksen jäsen ja vastuunalainen toimihenkilö voivat saavuttaa riittävän vakuutustoiminnan tuntemuksen myös työskentelemällä työttömyyskassan palveluksessa tai osallistumalla sen hallituksen toimintaan. Hallituksen jäsenille voitaisiin tarvittaessa järjestää koulutusta työttömyysvakuutustoimintaan liittyvästä aihekokonaisuudesta hallituskauden alussa ja aikana. Tämän lisäksi hallitus voisi hankkia asiantuntemusta myös ulkopuolisilta asiantuntijoilta tai neuvonantajilta, ja toimivan johdon tueksi olisi myös mahdollista palkata tai ostaa palveluita.

Ehdotettu mahdollisuus palkata tai ostaa palveluita ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että kassan johdon vastuu voitaisiin siirtää ulkopuolisille asiantuntijoille. Asiantuntijat toimisivat yhteistyössä kassan johdon kanssa eivätkä muodostaisi kassan johdosta erillistä tai rinnakkaista elintä. Asiantuntijat eivät myöskään olisi äänivaltaisia hallituksen kokouksessa. Työttömyyskassa vastaisi edelleen siitä, että kassan johto yksin tai yhdessä asiantuntijoiden kanssa täyttäisi pykälässä edellytetyt ammatillista osaamista koskevat edellytykset.

Lisäksi ehdotetaan, että kassan sijoittaessa varojaan olisi hallituksessa oltava myös sijoitustoiminnan tuntemusta siten kuin kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai heidän palveluksessaan on oltava riittävän päteviä ja kokeneita neuvonantajia. Myös sijoitustoiminnan osalta asiantuntijoiden rooli vastaisi muussa päätöksenteossa noudatettavaa menettelyä.

Voimassa olevan lain mukaan alle 18-vuotiaista ei voi valita kassan hallitukseen. Tähän ei esitetä muutosta, mutta tämän vaatimuksen lisäksi ehdotetaan, että hallituksen jäsen tai vastuunalainen toimihenkilö ei voisi olla muutoinkaan vajaavaltainen taikka konkurssissa tai liiketoimintakieltoon määrätty.

Voimassa olevan lain mukaan vähintään hallituksen jäsenellä taikka henkilöllä, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi, on oltava asuinpaikka Suomessa. Jatkossa vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä ja vastuunalaisella toimihenkilöllä olisi oltava asuinpaikka ETA-valtiossa. Asuinpaikkavaatimus laajennettaisiin koskemaan ETA-valtioita, jotta säännös olisi yhdenmukainen muun kassa- ja yhtiöoikeudellisen sääntelyn kanssa. Vaatimus asuinpaikasta kohdentuisi jatkossa koskemaan vähintään yhtä hallituksen jäsentä ja vastuunalaista toimihenkilöä.

Hallituksen jäsenestä ehdotettavaa sovellettaisiin myös hallituksen varajäsenen sekä vastuunalaisen toimihenkilön sijaiseen.

Valmistelun aikana pohdittiin myös muita vaihtoehtoja johtoa koskeviksi vaatimuksiksi. Muun muassa pohdittiin vaihtoehtoa, jossa kassan johdolta oltaisiin edellytetty ehdotettua laajempaa työttömyysvakuutustoiminnan tuntemusta. Vaihtoehtona olisi ollut myös jatkaa nykytilaa ja olla muuttamatta työttömyyskassalakia. Jotta jäsenistön edut voitaisiin kuitenkin turvata, ottaen kuitenkin huomioon kassan johdon toimintaedellytykset ja laajemman hallituspohjan, päädyttiin ehdotettuihin vaatimuksiin.

Kassojen johdon toiminnan turvaamiseksi, ja jotta muutos ei vaikuttaisi työttömyyskassojen nykyiseen johtoon, ehdotetaan, että säännökset tulisivat voimaan siten, että lain voimaantulon ajankohdasta seuraavan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön tulisi täyttää ehdotettavan lain mukaiset vaatimukset. Johdon tulisi täyttää ehdotettavat vaatimukset kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Kassan jäsenyys hallitukseen pääsyn edellytyksenä

Esityksessä ehdotetaan, että kahdelta kolmasosalta hallituksen jäsenistä edellytettäisiin kassan jäsenyyttä. Tämä mahdollistaisi nykyistä monipuolisemman hallituspohjan. Jäsenyysedellytyksen poistaminen osalta hallituksen jäsenistä ei estäisi jatkossakaan yksinomaan kassan jäsenistä muodostuvan hallituksen valintaa, mutta se antaisi mahdollisuuden täydentää hallituksen osamista myös kassan jäsenistön ulkopuolisella asiantuntemuksella. Tällainen asiantuntemuksensa perusteella valittu hallituksen jäsen on erotettava neuvonantajasta. Hallituksen jäsenestä ehdotettavaa sovellettaisiin myös hallituksen varajäseneneen.

Kassan jäsenyyden edellyttäminen tietyltä osalta hallituksen jäseniä vaatisi kassalta pohdintaa, kuinka meneteltäisiin tilanteessa, jossa kassan jäsenyyden omaava hallituksen jäsen eroaisi kassasta, jonka johdosta hallituksen kokoonpano ei täyttäisi määräosavaatimusta. Tässä tilanteessa hallituksen kokoonpano olisi lain vastainen, jonka johdosta kassasta eronneen hallituksen jäsenen tilalle tulisi valita uusi jäsen. Hallituksesta eroamisvaatimusta voidaan pitää kohtuullisen ankarana seuraamuksena hallituksen toiminnan jatkuvuuden turvaaminen huomioon ottaen. Huomioitavaa on, että käytännössä vastaava tilanne voisi aktualisoitua nykyisenkin lainsäädännön oloissa silloin, jos hallituksen jäsenen tai jäsenten sekä varajäsenen taikka varajäsenten erotessa työttömyyskassasta hallinnon jäsenmäärä alittaa työttömyyskassan säännöissä päätetyn jäsenmäärän. Näin voi tapahtua tilanteessa, jossa varajäsenet ovat henkilökohtaisia.

Valmistelun aikana pohdittiin vaihtoehtoa, jossa yhdeltäkään työttömyyskassan hallituksen jäseniltä ei edellytettäisi kassan jäsenyyttä. Vaihtoehtona olisi ollut myös nykytilan säilyttäminen. Koska valmistelussa on kuitenkin ollut tavoitteena uudistaa säännöksiä niin, että kassan kokous tai valtuuskunta hallitusta valitessaan voi harkintansa mukaan monipuolistaa hallituksen kokoonpanoa esimerkiksi laaja-alaisen asiantuntemuksen varmistamiseksi, valmistelussa katsottiin, että kassan jäsenyyttä koskevan vaatimuksen poistaminen osalta jäsenistä parantaisi mahdollisuuksia saavuttaa riittävä asiantuntemus hallituksessa.

Kassojen johdon toiminnan turvaamiseksi, ja jotta muutos ei vaikuttaisi työttömyyskassojen nykyiseen johtoon, ehdotetaan, että säännökset tulisivat voimaan siten, että lain voimaantulon ajankohdasta seuraavan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön tulisi täyttää ehdotettavan lain mukaiset vaatimukset. Johdon tulisi täyttää ehdotettavat vaatimukset kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Kassan palveluksessa olevan henkilön hallituksen jäsenyys

Koska hallituksen valvontavelvollisuuksiin kuuluu valvoa myös kassan muuta johtoa ja toimitusjohtaja toimii hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaan, ei ole perusteltua, että

kassan palveluksessa oleva henkilö voi samanaikaisesti toimia hallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana.

Vertailuksi vakuutusyhtiölain 6 luvun 3 §:n 2 momentti, jonka mukaan hallituksen puheenjohtajana ei saa toimia yhtiön toimitusjohtaja tai vastuullinen vakuutusmatemaatikko. Vakuutusyhtiölain säännös poikkeaa toimitusjohtajaa koskevan sääntelyn osalta voimassaolevasta eläkesäätiölaista, jonka mukaan asiamies voi toimia hallituksen puheenjohtajana sekä voimassa olevasta vakuutuskassalaista, jonka mukaan toimitusjohtaja voi toimia hallituksen puheenjohtajana, jos vakuutuskassalla on hallintoneuvosto. Vakuutusyhtiölakia sovelletaan Suomen lain mukaan rekisteröityyn vakuutusosakeyhtiöön ja keskinäiseen vakuutusyhtiöön, joka voi olla yksityinen vakuutusosakeyhtiö tai yksityinen keskinäinen vakuutusyhtiö taikka julkinen vakuutusosakeyhtiö tai julkinen keskinäinen vakuutusyhtiö.

Edellä mainitun vuoksi esityksessä ehdotetaan, että kassanjohtaja tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö ei voisi toimia samanaikaisesti hallituksen jäsenenä eikä siten myöskään hallituksen puheenjohtajana. Hallituksen jäsenestä ehdotettavaa sovellettaisiin myös hallituksen varajäseniin.

Vaihtoehtona ehdotukselle olisi ollut esimerkiksi, että hallituksen jäseneksi valittu kassanjohtaja tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö ei voisi toimia samalla hallituksen puheenjohtajana taikka että kassanjohtaja voisi toimia hallituksen puheenjohtajana ainoastaan, milloin kassalla on hallintoneuvosto. Valmistelussa katsottiin kuitenkin, että nämä vaihtoehdot eivät olisi riittävässä määrin poistaneet ongelmaa kassan hallituksen valvontavelvollisuuden ja kassan hallituksen jäsenten kaksoisroolin välillä.

Kassojen johdon toiminnan turvaamiseksi, ja jotta muutos ei vaikuttaisi työttömyyskassojen nykyiseen johtoon, ehdotetaan, että säännökset tulisivat voimaan siten, että lain voimaantulon ajankohdasta seuraavan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön tulisi täyttää ehdotettavan lain mukaiset vaatimukset. Johdon tulisi täyttää ehdotettavat vaatimukset kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Kassan johdon tehtävät ja toiminta

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyistä hallituksen tehtäviä ja toimintaa koskevaa sääntelyä. Jatkossa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin hallituksen tehtävistä nykyistä käytäntöä vastaavaksi. Hallituksen tehtävänä olisi huolehtia kassan hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan kassan hallitus vastaisi vastuunalaisen toimihenkilön valinnasta. Tämä vastaisi nykyistä käytäntöä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että kassan säännöillä ei voitaisi antaa hallituksen vastuulle kuuluvia yleisiä hallintotehtäviä kassan toimihenkilölle. Lisäyksellä painotettaisiin kassan hallituksen roolia kassan toiminnan valvontatehtävissä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin vastuunalaisen toimihenkilön tehtävistä ja toiminnasta. Käytännössä ehdotettu uusi pykälä vastaisi tällä hetkellä työttömyyskassoissa noudatettuja käytäntöjä. Vastuunalainen toimihenkilön tehtävänä olisi hoitaa kassan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Hänen velvollisuutenaan olisi myös antaa hallitukselle tietoja, joita hallitus tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin myös vastuunalaisen toimihenkilön läsnäolo- ja puheoikeudesta hallituksen kokouksessa.

2.3 Kassan jäsenten vakuuttaminen kassan selvitystilaan asettamis-, purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa työttömäksi katsottaville henkilöille ei enää voi maksaa ansioidon päivärahaa, koska purkautunut tai konkurssiin asetettu kassa ei voi jatkaa ansioperusteisen päivärahan maksamista eivätkä nämä henkilöt voi liittyä myöskään toisen kassan jäseniksi. Kassan purkautuminen tarkoittaa, että kassa lakkaa olemasta oikeushenkilö, joka voisi sulautua tai yhdistyä toiseen kassaan. Selvitystilan aikana puolestaan voidaan maksaa ansiopäivärahoja ainoastaan siltä osin kuin työttömyys kohdistuu selvitystilan alkamista edeltäneeseen aikaan. Vaikka henkilöllä olisi oikeus Kelan maksamaan peruspäivärahaan, tilannetta ei voida pitää kohtuullisena, koska henkilö on työssä ollessaan maksanut työttömyysvakuutusmaksut sekä kassan jäsenmaksut ansioihin perustavaan työttömyysetuuteen oikeuttavalla tavalla, ja lisäksi ansiopäivärahoikeus on voinut jo alkaa.

Vertailuna jos esimerkiksi eläkelaitos tai vakuutuslaitos (työtapaturmat ja ammattitaudit) asetettaisiin selvitystilaan ja purettaisiin, vakuutetulla olisi edelleen mahdollisuus vakuuttaa itsensä toisessa eläkelaitoksessa tai vakuutuslaitoksessa ja vakuutetun työnantajalla olisi vakuuttamisvelvollisuus. Esimerkiksi, työtapaturma- ja ammattitautilain 165 §:ssä säädetään vakuutuksen päättymisestä tilanteesta, jossa vakuutusyhtiö asetetaan selvitystilaan tai ajautuu konkurssiin. Vakuutuksenottajalla, joka näitä säännöksiä sovellettaessa on työnantaja, on tässä tilanteessa velvollisuus ottaa vakuutus toisesta vakuutusyhtiöstä. Jos työnantaja laiminlyö vakuuttamisvelvollisuutensa, Tapaturmavakuutuskeskus voi lain 177 §:n nojalla ottaa pakkovakuutuksen työnantajan puolesta. Tapaturmavakuutuskeskus käsittelee vakuuttamattomassa työssä sattuneen vahinkotapahtuman korvausasian, joten myöskään vakuuttamattomuus ei koidu työntekijän haitaksi.

Keskeinen vakuuttamista koskeva ero työttömyysvakuutuksen ja edellä todettujen vakuutuslaitosten välillä koskeekin vakuutuksen ottajaa, joka työttömyysturvajärjestelmässä on yksittäinen palkansaaja tai yrittäjä omassa sosiaaliturvaa koskevassa asiassaan, ei työnantaja työntekijöidensä puolesta. Järjestelmässä, jossa työnantaja vastaa työntekijöiden vakuuttamisesta, pakkovakuuttaminen työnantajan puolesta on toimiva ratkaisu myös silloin, jos vakuutus on päätymässä vakuutusyhtiön selvitystilan tai konkurssiin asettamisen vuoksi.

Työeläkelaitoksia puolestaan koskee yhteisvastuu, jonka mukaan ansaittu työeläke maksetaan aina. Yhteisvastuu koskee tilannetta, jossa eläkelaitos ajautuisi konkurssiin. Käytännössä eläkelaitoksen varat ja vastuut jaettaisiin tällaisessa tilanteessa muiden eläkelaitosten kesken. Työntekijän eläkelain 181 §:ssä säädetään vastuusta eläkelaitoksen konkurssitilanteesta. Kuten tapaturmavakuutuksessa, myös eläkevakuutuksessa on kyse työnantajien työntekijöilleen ottamasta vakuutuksesta.

Esityksessä ehdotetaankin työttömän henkilön ansioperusteisen päivärahan jatkamisen turvaamiseksi, että kassan selvitystilaan asettamisen, purkautumisen ja konkurssiin asettamisen yhteydessä myös työttömät kassan jäsenet tai entiset jäsenet voisivat liittyä toisen työttömyyskassan jäseniksi. Oikeus liittyä työttömänä työttömyyskassaan olisi rajoitettu ainoastaan tilanteisiin, joissa kassa asetetaan selvitystilaan työttömyyskassalain 43 §:n nojalla, kassa purkautuu työttömyyskassalain 50 §:n nojalla taikka kassa asetetaan konkurssiin tuomioistuimen päätöksellä. Työttömänä toiseen kassaan liittyvien henkilöiden tulisi kuitenkin täyttää toisen kassan muut jäsenyyden edellytykset, esimerkiksi kassan toimialan osalta eikä hän voisi esimerkiksi olla jäsenenä toisessa työttömyyskassassa samanaikaisesti eli hänen olisi tullut erota selvitystilaan tai konkurssiin asetetusta taikka purkautuneesta kassasta. Toisaalta toiseen kassaan jäse-

neksi liittymisen on katsottu tarkoittavan eroamista aikaisemmasta kassasta. Aiemmin palkansaajakassassa vakuutettu henkilö ei voisi esimerkiksi myöskään liittyä yrittäjäkassaan tai toisin päin.

Valmistelun aikana pohdittiin vaihtoehtona mallia, jossa purkautuneen työttömyyskassan työttömät jäsenet jaettaisiin muihin työttömyyskassoihin kassojen jäsenmäärän suhteessa. Tässä mallissa vakuutetut jakautuisivat tasaisemmin eri kassojen kesken, jolloin mahdollisesti yksittäisen kassan maksurasitus ei muodostuisi kohtuuttoman suureksi. Työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuuden kannalta malli olisi yhteisvastuullinen. Vakuutettujen kannalta malli ei välttämättä kuitenkaan olisi oikeudenmukainen. Eri kassojen jäsenmaksut ovat erisuuruisia ja osa kassoista perii jäsenmaksua, joka on tietty prosentti palkkatuloista, osa kiinteää kuukausitai vuosimaksua. Lisäksi joissakin kassoissa kassan jäsenet ovat vapautettu jäsenmaksun maksamisesta esimerkiksi työttömyyden ajalta. Yksittäinen vakuutettu ei voisi vaikuttaa siihen, minkä kassan jäseneksi hän pääsisi, joka asettaisi henkilöt keskenään eriarvoiseen asemaan. Malli olisi mahdollisesti vaatinut myös työttömille kohdennettuja tiedusteluja, haluaisivatko he ylipäänsä siirtoa toiseen kassaan.

Huomionarvoista on myös, että tässä esityksessä ehdotetaan selvitystilaan asettamista koskien säädettäväksi siitä ajasta, jossa kassan kokous on kutsuttava koolle, kun kokouksessa käsitellään selvitystilaan asettamista. Kutsussa olisi erityisesti mainittava selvitystilaan asettamisen merkitys kassan jäsenten päivärahaoikeuden kannalta. Näin varmistettaisiin, että kaikki kassan jäsenet saavat tiedon kassan mahdollisesta selvitystilaan asettamisesta ja että työttömät kassan jäsenet eivät menettäisi päivärahaoikeuttaan.

2.4 Kassan jäljellä olevien varojen käyttö kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Kuten nykytilan kuvauksessa on todettu, työttömyyskassan varojen käytöstä ei ole säädetty työttömyyskassan purkautumistilanteessa. Sen sijaan lain mukaan kassan varojen käytöstä on mainittava kassan säännöissä. Myöskään konkurssiin asettamisen jälkeen mahdollisesti jäljelle jääneiden varojen käytöstä työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä.

Vertailuna työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 21 §:ssä on säädetty työeläkevakuutusyhtiön varojen käytöstä muun muassa työeläkevakuutusyhtiön purkautumistilanteessa. Säännöksen mukaan osa velat ylittävistä varoista on käytettävä vakuutettujen eläketurvan toteuttamiseen.

Myös vakuutuskassalaissa on säännöksiä mahdollisten varojen käytöstä kassan purkutilanteessa. Vakuutuskassalain 122 §:n 1 momentissa on mm. säännöksiä siitä, että jos kassa, jonka vastuvelkaan kuuluu myös vakuutusmaksuvastuu, ei ole kahden vuoden kuluessa selvitystilan alkamisesta tehnyt sopimusta vastuun siirtämisestä, tulee sosiaali- ja terveysministeriön määrätä ajankohta, jolloin kassan omaisuus on muutettava rahaksi. Näillä varoilla on ostettava niille, joilla on kassassa vastuvelkaosuus, tätä osuutta vastaava etu toisesta kassasta tai vakuutusyhtiöstä.

Ottaen huomioon työttömyyskassojen yhteiskunnallinen merkitys palkansaajien ja yrittäjien ansiopäivärahan näkökulmasta, se, että kassoja rahoitetaan julkisilla varoilla, sekä se, että purkautunut ja konkurssiin asetettu kassa ei voi enää maksaa entisille jäsenilleen ansiopäivärahoja, esityksessä ehdotetaan varojen käytöstä säädettäväksi työttömyyskassalaissa. Varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa ehdotetaan säädettäväksi siten, että purkautumis- ja konkurssitilanteessa jäljelle jääneet kassan varat käytettäisiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoittamiseen ja siirrettäisiin Työllisyysrahastoon.

Kassan varoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia kassan varoja, jotka jäävät jäljelle sen jälkeen, kun esimerkiksi Työllisyysrahastolle on palautettu ennakkona saadut varat (valtionosuus sekä Työllisyysrahaston osuus ansiopäivärahan menoista), maksettu velat sekä muut sitoumukset, esimerkiksi henkilöstön saatavat. Näin myös esimerkiksi tasoitusrahaston varat sekä mahdollisesta realisoinnista saadut varat siirrettäisiin Työllisyysrahastoon.

Vaikka purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäsenet voisivat tämän esityksen mukaisesti liittyä jäsenyyshedellytysten salliessa mihin kassaan tahansa, Työllisyysrahasto käyttäisi purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen sille siirretyt varat ansioturvan rahoittamiseen ilman, että se kohdistaisi varoja esimerkiksi niille kassoille, joihin purkautuneen kassan jäsenet ovat liittyneet. Rahastoon siirretyt varat vaikuttaisivat purkautumista tai konkurssiin asettamista välittömästi seuraavan sellaisen vuoden työttömyysvakuutusmaksujen määräytymiseen, jonka vakuutusmaksuja ei vielä ole ehditty vahvistaa.

Koska tällä hetkellä kassan varojen käytöstä purkautumisen jälkeen mainitaan kassan säännöissä, lainmuutoksen jälkeen kassojen tulisi muuttaa sääntöjään. Kassojen olisi hyvä muuttaa sääntöjään mahdollisimman pian.

Valmistelun aikana pohdittiin vaihtoehtona mallia, jossa purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan jäljelle jäävät varat siirrettäisiin Työllisyysrahastoon, joka jatkaisi päivärahauden maksamista työttömänä oleville kassan jäsenille niin pitkään kuin kassan jäljelle jääneitä varoja riittäisi päivärahojen maksuun. Toisena vaihtoehtona pohdittiin mallia, jossa purkautunut työttömyyskassa velvoitettaisiin maksamaan työttömyyskassan jäljellä olevat varat päivärahamaksuina työttömänä oleville kassan jäsenille niin pitkään kuin varat riittäisivät päivärahojen maksuun.

Nämä vaihtoehdot olisivat kuitenkin tarkoittaneet, että purkautuneen tai konkurssin läpikäyneen kassan jäsenelle ei välttämättä olisi mahdollista maksaa niitä päivärahoja, joihin hänellä kassan toiminnan jatkuessa olisi ollut oikeus. Päivärahan maksamisen ajankohdan päätyminen riippuisi jäljelle jääneiden varojen määrästä sekä työttömien kassan jäsenten lukumäärästä. Lisäksi ensimmäisessä vaihtoehdossa Työllisyysrahaston olisi tullut rakentaa päivärahan maksamista varten maksatusjärjestelmä ja mahdollisesti myös järjestelmä, jossa pystyttäisiin seuraamaan työssäoloehdon kertymistä. Näiden syiden vuoksi kumpakaan näistä vaihtoehdoista ei päädytty ehdottamaan.

Valmistelun aikana vaihtoehtona pohdittiin myös mallia, jossa laissa säädettäisiin tarkemmin niistä reunaehdoista, joiden puitteissa kassan säännöissä voidaan varojen käytöstä kassan purkautumis- tai konkurssitilanteessa todeta taikka säädettäisiin niistä kohteista, joihin varoja voisi käyttää. Lisäksi pohdittiin, että vaihtoehtoisesti voitaisiin olla tekemättä nykytilaan mitään muutoksia. Valittu malli katsottiin kuitenkin paremmaksi sen vuoksi, että valitulla mallilla työttömyysvakuutukseen kerätyt varat käytettäisiin varmimmin työttömyysturvan rahoittamiseen.

Yhtenä vaihtoehtona valmistelussa pohdittiin myös mallia, jossa jäljelle jääneet varat olisi siirretty Työllisyysrahastolle ja sieltä edelleen kohdistettu niiden henkilöiden työttömyysturvan maksamiseen, jotka olivat olleet purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäseniä. Tässä yhteydessä pohdittiin, voitaisiinko varoja jakaa kassoille esimerkiksi niiden purkautumisen tai konkurssin johdosta liittyneiden määrän perusteella taikka niin, että varat tulisi käyttää korvaumarkitysti kunkin purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäsenen työttömyysturvan rahoittamiseen. Työttömyyskassojen jäsenmaksuja ei kuitenkaan makseta oman henkilökohtaisen työttömyysturvan rahoittamiseen vaan yleensä kyseisestä työttömyyskassasta maksettavien ansiopäivärahojen rahoittamiseen. Lisäksi malleissa arvioitiin olevan merkittäviä hallinnollisia ja toimeenpanon haasteita. Toimeenpano olisi ollut monimutkaista, esimerkiksi siksi, että kaikki

entiset jäsenet eivät välttämättä liity uuteen kassaan lainkaan. Lisäksi malli, jossa varat seuraisivat kassan jäsentä, edellyttäisi seuraavia määrittelyjä: 1) millä perusteella laskettaisiin kunkin entisen jäsenen osuus jäljelle jääneistä varoista sekä 2) kuinka pitkään seurataan entisen jäsenen työttömyysturvan tarvetta. Menettely aiheuttaisi Työllisyysrahastolle raskaampia toimeenpäänoon liittyviä hallinnollisia tehtäviä kuin ehdotettu malli aiheuttaa.

2.5 Yleiset hallintovaatimukset

Työttömyyskassojen yleisistä hallintovaatimuksista on säädetty laissa nykyisin ainoastaan yleisluonteisesti. Työttömyyskassojen yhteiskunnallinen merkitys huomioiden esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassalaissa säädettäisiin työttömyyskassan hallintoa koskevista yleisistä vaatimuksista ja täydennettäisiin nykyisiä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia säännöksiä.

Vertailuna työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 12 b §, joka edellyttää työeläkeyhtiöltä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävää ja toimivaa hallintojärjestelmää sekä sitä, että yhtiön on asianmukaisin toimin varmistettava toimintansa jatkuvuus ja säännöllisyys kaikissa tilanteissa ja tätä varten yhtiöllä on oltava hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma. Lisäksi säännöksen mukaan yhtiöllä on oltava hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet yhtiön sisäisestä valvonnasta, riskienhallintajärjestelmästä, sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, palkitsemisesta ja toimintojen ulkoistamisen järjestämisestä. Edelleen, yhtiön hallituksen on säännöllisesti arvioitava hallintojärjestelmää, kirjallisia toimintaperiaatteita ja jatkuvuussuunnitelmaa.

Finanssivalvonnan työttömyyskassoille antamat tarkemmat määräykset työttömyyskassojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä koostuvat monelta osin saman sisältöisistä määräyksistä kuin työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa on lain tasolla säädetty. Saman sisältöisistä asioista on siis säädetty eri tasoisesti eri toimialoilla.

Esityksen mukaan työttömyyskassalaissa todettaisiin, että työttömyyskassalla olisi oltava toimiva hallintojärjestelmä, joka on kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Toimivan hallintojärjestelmän tehtävänä on mahdollistaa kassan toiminnan johtaminen terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti. Hallintojärjestelmässä myös vastuualueiden tulisi olla määritelty. Säännöksessä todettaisiin myös, että työttömyyskassalla tulisi olla kassan hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma. Jatkuvuussuunnitelman tarkoituksena on, että kassa olisi varautunut sen kannalta keskeisiin uhkiin siten, että se pystyisi jatkamaan toimintaansa mahdollisimman pienin menetyksin, vaikka kassan toiminta jostain syystä häiriintyisikin.

Uudessa säännöksessä todettaisiin myös, että työttömyyskassalla olisi oltava myös hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet seuraavista hallintojärjestelmään kuuluvista osa-alueista: sisäinen valvonta, riskienhallintajärjestelmä, sisäisen tarkastuksen järjestäminen, palkitseminen sekä ulkoistaminen. Luonnollisesti kassalla voi olla toimintaperiaatteita muistakin tärkeiksi katsomistaan osa-alueista.

Lain tasolle nostetut vaatimukset hallituksen hyväksymistä toimintaperiaateista eivät olisi siis pääsääntöisesti uusia, koska niistä on sisältynyt ohjeistusta Finanssivalvonnan ohjeisiin vaikkakin eri tasoisesti ja eri painotusarvoin. Palkitsemisjärjestelmää koskeva vaatimus olisi kuitenkin uusi. Palkitsemisjärjestelmästä päätettäessä olisi erityisesti otettava huomioon työttömyyskassan luonne osana lakisääteisen sosiaaliturvan järjestämistä eikä se siten saisi esimerkiksi kannustaa yhtiön johtoa tai muuta henkilöstä liialliseen riskinottoon.

Lain säännöksen tasolla todettaisiin myös, että työttömyyskassan hallituksen olisi säännöllisesti arvioitava hallintojärjestelmää, jatkuvuussuunnitelmaa ja edellä mainittuja kirjallisia toimintaperiaatteita. Arviointi olisi tehtävä esimerkiksi kerran vuodessa ja viime kädessä hallitus vastaisi arvioinneista.

Ehdotuksen vaihtoehtona olisi ollut jatkaa nykytilaa. Valmistelun aikana ei tullut esille, että Finanssivalvonnan työttömyyskassoille antamia määräyksiä työttömyyskassojen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä olisi välttämätöntä uudistaa kokonaisuudessaan, mutta niiden lain tasolle nostaminen nähtiin tarpeelliseksi.

2.6 Työttömyyskassan jäsenyys

Jäsenyyden alkamista koskeva päätös

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kassan jäsen voi hakea muutosta jäsenyyttä koskevaan asiaan ansiopäivärahaa koskevan etuuspäätöksen yhteydessä, koska jäsenyyden olemassaolo on edellytys ansiopäivärahan saamiselle. Jos ansiopäiväraha on hylätty sillä perusteella, että myöhemmin todetaan, että jäsenyyttä ei olisi alun perinkään pitänyt hyväksyä sen vuoksi, että henkilön työsuhde on väärällä toimialalla kassan toimialaan nähden, etuuspäätöksen saaja voi riitauttaa jäsenyyttä koskevan asian etuuspäätöksen muutoksenhakuohjauksen mukaisesti. Jos ansiopäiväraha on (osittain) hylätty sillä perusteella, että myöhemmin todetaan, että jäsenyys on alkanut myöhemmin kuin jäsenyyden hyväksymisestä ilmoittaessa on todettu taikka jäsenyyttä ei olisi alun perinkään pitänyt hyväksyä sen vuoksi, että henkilö on palkansaaja ja kassa tarkoitettu yrittäjille taikka toisin päin, etuuspäätöksen saaja voi näissäkin tilanteissa riitauttaa jäsenyyssasian etuuspäätöksen muutoksenhakuohjauksen mukaisesti.

Työttömyyskassoille annetuissa ohjeissa todetaan, että jos henkilö ei vaadi päätöstä hyväksymisestä ja jäsenyyden alkamisajankohdasta eikä kassa anna sitä, on jäsenellä mahdollisuus saattaa jäsenyyden alkamisajankohtaa koskeva päätös muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun arvioidaan hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen. Muutoksenhakumahdollisuus on haluttu turvata myös hyväksymisestä annettuun päätökseen riippumatta siitä, onko riitautetulla seikalla esimerkiksi vaikutusta etuusoikeuteen. Toisin sanoen kassan jäsenellä on mahdollisuus riitauttaa jäsenyyssasiansa joko siten, että pyytää kassalta päätöksen, taikka etuuspäätöksen yhteydessä.

Kassan jäsenyyden hyväksymisestä annettavassa päätöksessä on osin samankaltaisesta tilanteesta kysymys kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 39/2018 vp), jossa otettiin huomioon hallinnollinen taikka ja muutoksenhakumahdollisuuden turvaaminen. Selvyyden, oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi tässä esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan kassan jäsenelle tulisi antaa pyydettyä valituskelpoinen päätös jäseneksi hyväksymisestä. Koska jäseneksi hyväksyminen edellyttää myös jäsenmaksun maksamisen todentamista, hyväksyvä päätös voitaisiin antaa käytännössä vasta, kun maksun perille saapuminen kassaan olisi todennettu.

Valmistelussa pohdittiin myös vaihtoehtoa, jonka mukaan kaikista hyväksymistä koskevista ratkaisuksista annettaisiin päätös. Käytännön toimeenpanon näkökulmasta päätöksen antaminen jokaisessa jäseneksi hyväksymisen tilanteessa kuormittaisi työttömyyskassoja merkittävästi eikä

olisi kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaista. Hallinnon tulee olla tehokasta ja toimeenpanon tulee olla järjestetty siten, että hallinnon asiakas pääsee oikeuksiinsa. Viranomaisen viestinnän tulee myös olla selkeää. Päätöksen antaminen useissa tapauksissa myös viivästyisi, jos jäsenmaksun maksaminen ja sen todentaminen viivästyisi. Lisäksi koska jäseneksi hyväksymistä koskevan ratkaisuun voisi hakea muutosta joko pyytämällä päätöksen taikka etuuspäätöksen yhteydessä, ja myös muutoksenhakuoikeus olisi siten perustuslain 21 §:n mukaisesti turvattu, ei päädytty ehdottamaan, että kaikista hyväksymistä koskevissa ratkaisuissa annettaisiin päätös.

Koska edelleenkin kassat eivät antaisi jokaisesta hyväksymisestä päätöstä, kassojen tiedottamisvelvollisuus ja selkeän viestinnän vaatimus korostuvat. Jäseneksi hyväksytyjen näkökulmasta tiedon lisääminen mahdollisuudesta riitauttaa hyväksymistä koskeva ratkaisu on tärkeää. Tämä tarkoittaa, että kassojen olisi tärkeää hyväksymistä koskevaa ilmoitusta lähettäessään tiedottaa asiakasta niistä mahdollisuuksista, joiden avulla jäsen voi riitauttaa ratkaisun.

Työttömyyskassalakiin lisättäisiin selvyyden, oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi lisäksi säännös myös siitä, että jäsenyyden hylkäämisestä tulisi kassan aina antaa päätös. Näihin päätöksiin luettaisiin myös osittain hylkäävät ratkaisut. Tämän vuoksi kassojen olisi ohjattava hakijaa ilmoittamaan hakemuksessaan tarkasti hakijan työsuhteen alkamisajankohta (ainakin jos se olisi myöhemmin kuin hakemuksen jättämisaikakohta), toimiala jolla hakija työskentelee sekä mistä alkaen hakija hakee jäsenyyttä. Jos hakija ei hakemuksessaan ilmoittaisi edellä mainittuja, ne tulisi selvittää hakijalta. Jos sitä ei saataisi selville, mistä alkaen hakija hakee jäsenyyttä, voitaisiin vaatimukseksi olettaa jäsenhakemuksen saapumispäivämäärä.

Työttömyyskassalakiin lisättäisiin edellä mainituista syistä säännös myös siitä, että kassan on annettava jäsenelle kirjallinen päätös myös erottamista koskevissa tilanteissa. Muutos vastaa nykyistä vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan erottamisesta annetaan muutoksenhakukelpoisen päätös.

Toimeenpanon yhteydessä on tullut esille tulkintakysymyksiä niistä tilanteista, kun kassa muutoin tai etuushakemuksen yhteydessä huomaa, että jäsenyyden hyväksymistä koskevaa ratkaisua, josta on lähetetty jäsenelle ainoastaan ilmoitus, tulisi asiasisällöllisesti muuttaa. Koska jäsenyyttä koskevalla asialla voi olla vaikutusta etuusoikeuteen, ehdotetaan, että jos kassa huomaa myöhemmin ilman erillisen etuushakemuksen käsittelyä, että jäseneksi hyväksymistä koskevaa ratkaisua tulisi muuttaa, kassa voisi antaa oma-aloitteisesti jäsenelle jäsenyyttä koskevan päätöksen, johon olisi muutoksenhakumahdollisuus. Tämä mahdollisuus kirjattaisiin lakiin.

Jos kassa huomaisi etuushakemuksen yhteydessä, että jäsenyyden hyväksymistä koskevaa ratkaisua, josta on lähetetty jäsenelle ainoastaan ilmoitus, tulisi muuttaa, kassa voisi etuuspäätöstä antaessaan tarvittaessa muuttaa jäsenyyttä koskevaa ratkaisua. Jäsenyysasiaa koskevaan ratkaisuun olisi luonnollisesti etuuspäätöksen yhteydessä muutoksenhakumahdollisuus.

Kassalla voi olla edellä mainitun kaltaisesti tarve muuttaa jäsenyyttä koskevaa ratkaisua esimerkiksi silloin, kun henkilö on yrittäjäkassaan hakiessaan toiminutkin palkansaajatehtävissä taikka jäsenyyden alkamisajankohta on virheellinen esimerkiksi siitä syystä, että myöhemmin on selvinnyt, että työsuhdetta ei olekaan ollut vielä voimassa.

Vaikka henkilön jäsenyyttä koskevaa ratkaisua on muutettu eikä tätä koskeva päätös ole vielä lainvoimainen, voidaan samanaikaisesti kuitenkin tarvittaessa antaa erottamispäätös. Erottamisen perusteita koskevan työttömyyskassalain säännöksen voidaan katsoa olevan ”hallinnollinen

seuraamussäännös” jäsenen käyttäytymisestä jäsenen velvoitteiden vastaisesti, ja jäseneksi hyväksymistä koskeva ratkaisu ja siitä mahdollisesti annettu päätös, tehdään puolestaan siksi, että henkilö haluaa vakuuttaa itsensä ja turvata oikeutensa ansiopäivärahaetuuteen.

Jäsenen erottaminen

Kassoille annetut soveltamisohjeet ja arvioitu nykyinen käytäntö työttömyyskassalain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan erottamisperusteen osalta korostavat erottamisperusteen poikkeuksellisuutta. Koska erottamisella on asianosaiselle merkitystä toimeentulon vuoksi ja mistä syystä oikeussuojan tarve on suuri, esityksessä ehdotetaan, että 3 kohdasta poistetaan säännös, jonka mukaan kassasta voitaisiin erottaa sen vuoksi, ettei jäsen ole noudattanut kassan hallituksen antamia ohjeita. Valmistelussa katsottiin, ettei käytännön kassatoiminnassa ole sellaisia tilanteita, joissa hallituksella tulisi olla voimaan jäävien 1 momentin 1 ja 2 kohtien lisäksi mahdollisuus erottaa jäsen.

Valmistelun aikana pohdittiin, että vaihtoehtona ehdotetulle olisi 3 kohdan mukaiseen erottamisperusteeseen voitu lisätä vaatimus, jonka mukaan henkilö voidaan erottaa ainoastaan, jos kassan hallituksen antamat ohjeet ovat olleet kassan toiminnan kannalta olennaisia. Muutoin säännös olisi pidetty ennallaan. Kassan jäsenen oikeusturvan ja erottamismahdollisuuksien ennakoitavuuden näkökulmasta valmistelussa päädyttiin ehdottamaan 3 kohdan poistamista.

2.7 Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen

Nykytilan kuvauksessa todetun mukaisesti työttömyyskassalain 43 §:n 2 momentti on tulkinanvarainen. Tämän vuoksi säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siltä osin, mikä työttömyyskassan hallituksen ja toisaalta kassan kokouksen rooli on selvitystilamenettelyn ja purkautumisen tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että viimeksi valittu hallitus suorittaisi purkamisen käynnistämiseen liittyvät toimet silloin, kun kassa aiotaan purkaa muista kuin sitoumusten täyttämättä jäämistä koskevista syistä ja muilta osin selvitystilamenettelyssä ja purkamisessa noudatettaisiin muita selvitystilaan koskevia säännöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että hallitus laatisi esimerkiksi tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen ja kutsuu koolle kassan kokouksen. Selvitystila päättyisi vapaaehtoisen purkamisen tilanteissa kassan kokouksen päätöksellä 50 §:n 1 momentin mukaisesti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kahdenkertainen sääntely selvitystilaan asettamista ja selvityshenkilöiden valintaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta.

Selvitystilaan asettamista koskien ehdotetaan myös säädettäväksi siitä ajasta, jossa kassan kokous on kutsuttava koolle, kun kokouksessa käsitellään selvitystilaan asettamista. Kutsussa olisi erityisesti mainittava selvitystilaan asettamisen merkitys kassan jäsenten päivärahaoikeuden kannalta. Näin varmistettaisiin, että kaikki kassan jäsenet saavat tiedon kassan mahdollisesta selvitystilaan asettamisesta ja että työttömät kassan jäsenet eivät menettäisi päivärahaoikeuttaan. Huomionarvoista on, että tässä esityksessä ehdotetaan, että työttömillä kassan jäsenillä olisi tietyin edellytyksin oikeus liittyä toisen kassan jäseneksi kuukauden kuluessa selvitystilaan asettamisesta.

2.8 Työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistaminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi nykyistä käytäntöä, jossa Finanssivalvonta tekee esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle rahoitusosuuksien vahvistamisesta ja rahoitusosuuksien maksamisesta poikkeuksellisesti työttömyyskassalle, jonka jäsenmäärä on alle 8 000.

Jatkossa työttömyyskassan olisi toimitettava kultakin kalenterivuodelta työttömyyskassalain 7 luvun mukaisia rahoitusosuuksia koskeva hakemus sosiaali- ja terveysministeriölle, seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Hakemukseen olisi liitettävä työttömyyskassan hallituksen antama toimintakertomus ja tilinpäätös, tilintarkastajien lausunto sekä muut Finanssivalvonnan määräämät selvitykset. Ehdotuksen mukaan jatkossa sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaisi työttömyyskassoille maksettavat rahoitusosuudet. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi toimitettava työttömyyskassoille maksettavien rahoitusosuuksien määriä koskevat päätökset tiedoksi Työllisyysrahastolle, jonka tulee ottaa päätökset huomioon työttömyyskassoille maksettavissa ennakoina siten kuin työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 5 §:ssä säädetään.

Nykyinen toimintamalli, jossa kaksi viranomaista käsittelee samaa aineistoa, ei tuo sellaista päätösten laatuun ja oikeellisuuteen liittyvää hyötyä, jolla nykyistä menettelyä voitaisiin perustella. Hakemusten käsittelyn siirto sosiaali- ja terveysministeriöön lisäisi ministeriön roolia rahoitusosuuden oikeellisuuden varmistamisessa.

Finanssivalvonta olisi jatkossakin hallintolain 10 §:n perusteella velvollinen tarvittaessa antamaan rahoitusosuuksia koskevissa asioissa tietoja tai lausuntoja ilman nimenomaista säännöstäkin. Finanssivalvonta myös toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle eri yhteyksissä työttömyyskassojen maksamista etuuksista sellaista tietoa, jota ministeriö voi käyttää vertailutietona rahoitusosuuksista päätettäessä.

2.9 Jäsenmaksun tasaus

Keskeiset työmarkkinajärjestöt ovat kesäkuussa 2019 esittäneet valtiovalle, että jäsenmaksun tasauksesta luovuttaisiin. Esitys sisältyy työmarkkinajärjestöjen ehdottamaan laajempaan kokonaisuuteen, jonka tavoitteena on edistää työttömyysturvajärjestelmän parempaa sopeutumista suhdanteisiin ja varautumista talouden uuhin vahvistamalla Työllisyysrahaston suhdannepuskuria. Työmarkkinajärjestöjen muut mainittuun kokonaisuuteen sisältyneet ehdotukset on esitetty toteutettavaksi hallituksen esityksessä HE 41/2019 vp, joka koskee myös työttömyysvakuutusmaksujen suuruutta vuodelle 2020. Osana työttömyyskassalain uudistamista tässä esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi työmarkkinajärjestöjen ehdottama jäsenmaksun tasausta koskevan säännöksen kumoaminen.

Muutoksen myötä Työllisyysrahasto ei enää vuosittain päättäisi laissa säädettyjen rajojen puitteissa jäsenmaksun tasauksen maksamisesta ja jos tasausta päätetään maksaa, siitä euromäärästä, mikä työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksutuotosta käytetään työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasaukseen. Muutoksella vahvistetaan työttömyysvakuutusmaksujen tuoton käytön tarkoitusta koskemaan nimenomaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 1 §:ssä tarkoitettuja etuuksia.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että purkautuneen työttömyyskassan sekä työttömyyskassan konkurssin jälkeiset mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen siirrettäisiin Työllisyysrahastolle ja varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen rahoittamiseen.

Keskimääräisellä kassalla on varoja noin 21 miljoonaa euroa ja velkoja noin 6 miljoonaa (2017). Työllisyysrahasto kerää työttömyysvakuutusmaksuja noin 3 miljardia euroa vuodessa. Mikäli

keskivertokassan purkautuessa sen varat tilitettäisiin Työllisyysrahastolle, työttömyysvakuutusmaksuja voitaisiin pienentää yhtenä vuotena 15 miljoonaa, joka on noin 0,5 % työttömyysvakuutusmaksujen vuosikertymästä.

Laskelmien pohjana on käytetty oletusta, että palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksut ovat yhteensä keskimäärin 3,50 prosenttia palkasta. Tällöin vakuutusmaksua voitaisiin pienentää 0,018 prosenttiyksikköä varojen siirryttyä Työllisyysrahastolle, mikäli varat käytetään yhdessä vuodessa suoraan vakuutusmaksun pienennykseen.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työttömyyskassan hallintovaatimuksista todetaan nykyisin Finanssivalvonnan antamassa työttömyyskassoja koskevissa määräyksissä ja ohjeissa. Esityksessä ehdotetaan nostettavaksi hallintovaatimukset lain tasolle, jolloin tästä ei aiheutuisi työttömyyskassoille uusia vaatimuksia tai tehtäviä.

Työttömyyskassan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuusvaatimusten ja tehtävien täsmentämisellä on tarkoitus tuoda lain tasolle nykyisin kassoissa noudatettavat menettelytavat. Lakiin ehdotettujen työttömyyskassan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuusvaatimusten vuoksi ei työttömyyskassojen johdossa välttämättä tarvitsisi tehdä välittömiä muutoksia, koska ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin siten, että kassan johtoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia tulisi noudattaa lain voimaantulon ajankohdasta seuraavan hallituksen ja vastuunalaisen toimihenkilön kohdalla, kuitenkin viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaan tulosta.

Työttömyyskassan johdon tehtäviä ja toimintaa koskevia säännöksiä olisi sen sijaan sovellettava lain voimaantulosta alkaen, mutta koska menettelyt vastaisivat pitkälti nykyistä käytäntöä, ei työttömyyskassojen johdon toimintaan arvioida aiheutuvan ehdotetuista säännöksistä muutoksia.

Työttömyyskassojen varojen luovutuksesta purkautumis- ja konkurssitilanteissa säädettäisiin jatkossa laissa. Tämän vuoksi luovutuksesta ei enää voisi jatkossa määrätä kassan säännöissä. Edellä mainitun ja sen vuoksi, että kassan sääntöjä koskevaa säännöstä muutoinkin täsmennettäisiin, kassojen sääntöjä tulisi muuttaa ehdotettavan lain mukaiseksi, esimerkiksi kun kassa seuraavan kerran hakee sääntömuutostensa vahvistamista Finanssivalvonnalta.

Jatkossa kun työttömyyskassan olisi toimitettava kultakin kalenterivuodelta työttömyyskassalain 7 luvun mukaisia rahoitusosuuksia koskeva hakemus sosiaali- ja terveysministeriölle, eikä Finanssivalvonnalle kuten aiemmin, nopeuttaisi se menettelyä nykyisestä ja vähentäisi ylimääräistä työtä. Lisäksi muutos vapauttaisi Finanssivalvonnan resursseja työttömyyskassojen valvontatyöhön.

Selvitystilaan asettamista koskevan sääntelyn uudistamisen katsotaan vaikuttavan työttömyyskassojen työmäärään ainoastaan marginaalisesti siitä syystä, että selvitystilaan asettamisen katsotaan olevan verrattain harvinaista.

3.3 Vaikutukset kansalaisiin

Esityksellä on tarkoitus parantaa työttömyyskassojen työttömien jäsenten asemaa kassan selvitystilamenettelyn aikana sekä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa, koska voimassa olevan lain mukaan työtön kassan jäsen ei voi edellä mainituissa tilanteissa liittyä toiseen kassaan.

Lisäksi muutkin kuin työttömät kassan jäsenet saisivat varmemmin tiedon kassan kokouksesta, jossa käsitellään kassan selvitystilaan asettamista.

Kassan jäsenten tilanne paranisi myös sitä kautta, että purkautumisen ja konkurssin jälkeen mahdollisesti jäljelle jääneet varat käytettäisiin ansioturvan rahoittamiseen. Voidaan myöskin nähdä, että mm. kassan johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevan sääntelyn täsmentäminen vahvistaa jäsenten käsitystä siitä, että työttömyyskassan johto koostuu henkilöistä, joiden osaaminen on riittävä työttömyyskassan toiminnan turvaamiseksi.

Kassan jäsenyydestä annettavaa päätöstä koskevan sääntelyn myötä kassan jäseneksi hakeva tai jo jäsenenä oleva pystyy ennakoimaan paremmin sitä, milloin päätös voidaan antaa ja että päätökseen voi tarvittaessa hakea muutosta. Lisäksi erottamista koskevan sääntelyn muuttaminen selkeyttää erottamismahdollisuuksia ja tekee niistä ennakoitavampia.

4 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa Finanssivalvonnan tekemän aloitteen pohjalta. Tässä yhteydessä Finanssivalvonnan aloitteesta on toteutettu keskeisimmiksi arvioidut ehdotukset. Esitykseen on lisäksi sisällytetty työmarkkinajärjestöjen Työllisyysrahaston suhdannepuskurin vahvistamista koskeneeseen niiden valtiovalalle antamaan ehdotukseen sisältynyt esitys jäsenmaksun tasauksen kumoamisesta, ja tätä koskevin osin hallituksen esitys on myös valmisteltu yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti kuulemistilaisuuden luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta perjantaina 8.11.2019. Kuulemistilaisuudessa käsiteltiin myös hallituksen esityksestä erillistä SAK:n tekemää aloitetta koskien työttömyyskassan jäsenmäärän alarajan korottamista. Kuulemistilaisuuteen lähetettiin kutsu seuraaville tahoille: Akava, EK, KT Kuntatyönantajat, SAK, STTK ry, Suomen Yrittäjät, Finanssivalvonta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Ammatinharjoittajien ja yrittäjien työttömyyskassa, Erityisalojen Toimihenkilöiden Työttömyyskassa, Erityiskoulutettujen työttömyyskassa Erko, JATTK-työttömyyskassa, Julkis- ja yksityisalojen työttömyyskassa - JYTK, Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa, Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO, Kuljetusalan Työttömyyskassa, Lääkärin työttömyyskassa, Lakimiesten työttömyyskassa, Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassa, Opettajien Työttömyyskassa, Palvelualojen työttömyyskassa, Paperityöväen Työttömyyskassa, Posti- ja logistiikka-alan työttömyyskassa, Rakennusalan työttömyyskassa, Sähköalojen työttömyyskassa, Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa, Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa, Super työttömyyskassa, Teollisuuden työttömyyskassa, Terveystieteiden työttömyyskassa, Työttömyyskassa Finka, Työttömyyskassa Pro, Työttömyyskassa Statia ja Yleinen työttömyyskassa YTK

Lisäksi seuraavat tahot toimittivat kirjallisen lausunnon: Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa, Lakimiesten työttömyyskassa, Lääkärin työttömyyskassa, Suomen Elintarviketyöläisten työttömyyskassa, Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa, Suomen Yrittäjät, Teollisuuden työttömyyskassa, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ja Yleinen työttömyyskassa YTK.

Esityksen tavoitteita pidettiin kuulemistilaisuudessa ja kirjallisissa lausunnoissa yleisesti hyvinä ja kannatettavina. Esityksen todettiin parantavan kassan jäsenten oikeusturvaa sekä lisäävän kassojen toiminnan läpinäkyvyyttä.

Esityksessä ehdotettavaa jäsenmaksun tasausta koskevan pykälän kumoamista vastustivat Suomen Elintarviketyöläisten työttömyyskassa, Rakennusalan työttömyyskassa, Teollisuuden työttömyyskassa sekä Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa. Jäsenmaksun tasausjärjestelmän tilalle myös ehdotettiin korvaavan järjestelmän luomista.

Esityksessä kuitenkin päädyttiin kumoamaan jäsenmaksun tasausta koskeva 19 a §. Nykyinen säännös ei velvoita Työllisyysrahastoa maksamaan tasausmaksua vuosittain, vaan Työllisyysrahasto voi päättää, ettei se kohdenna työttömyysvakuutusmaksujen tuottoa jäsenmaksujen taamiseen.

Purkautuvan työttömyyskassan varojen luovutusta Työllisyysrahastoon vastusti Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa sekä Suomen Yrittäjät. Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa, Suomen Yrittäjät sekä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö nostivat esille, että Työllisyysrahasto rahoittaa palkansaaajien ansioturvamenoja, mutta ei yrittäjien ansioturvamenoja. Ehdotettavan 50 a §:n nojalla yrittäjinä toimivien jäsenmaksuvaroja siirrettäisiin siis käytettäväksi palkansaaajien ansioturvamenoihin.

Esityksessä päädyttiin ehdottamaan myös purkautuvan yrittäjäkassan varojen luovutuksesta Työllisyysrahastoon, mutta 50 a §:n perusteluja täsmennettiin tältä osin. Yrittäjäkassojen asemaa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudessa sekä yrittäjien sosiaalivakuuttamista on kuitenkin tarkoitus tarkastella jatkossa erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta sekä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriön laintarkastus ehdotti täsmennystä hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuutta koskevaan 11 a §:ään. Ehdotettava täsmennys koski asiantuntijoiden asiantuntemuksen käyttöä hallituksen pätevyyttä arvioitaessa. Pykälä vastaa sanamuodoltaan muiden sosiaalivakuutusta toimeenpanevien laitosten sääntelyä. Koska esityksellä on tarkoitus yhdenmukaistaa sääntelyä tältä osin, esityksessä on päädytty ehdottamaan vastaavaa muotoilua kuin muussa lainsäädännössä on. Jos sosiaalivakuutusta toimeenpanevien laitosten sääntelyä uudistetaan myöhemmin, voidaan myös tämän pykälän sanamuotoa tarkastella tarvittaessa uudelleen. Muilta osin laintarkastuksen kommentit on huomioitu esityksessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. *Työttömyyskassan perustaminen.* Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi kohta 13. Kyseisen kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava kassan varojen käytöstä kassan purkutilanteessa. Tällä esityksellä on tarkoitus säätää lain tasolla siitä, mihin kassan varoja käytetään purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen. Tästä säädettäisiin työttömyyskassalain uudessa 50 a §:ssä.

Lisäksi ehdotetaan poistettavaksi pykälän 2 momentin 5 kohta ja 12 kohta liittyen kassan tasotusrahastoon. Kyseisistä vaatimuksista on jo säädökset lain tasolla, jolloin ei ole tarpeen mainita samasta asiasta kassan säännöissä. Muutosten johdosta ehdotetaan teknisiä muutoksia myös 2 momentin 10 ja 11 kohtaan.

3 §. *Jäsenyyden ehdot.* Pykälän 1 momentissa säädettyä työttömän oikeutta liittyä työttömyyskassan jäseneksi ehdotetaan laajennettavaksi. Työttömällä henkilöllä olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus liittyä toisen työttömyyskassan jäseneksi, jos työttömyyskassa, jossa hän on jäsenenä, asetettaisiin selvitystilaan, purkautuisi tai asetettaisiin konkurssiin. Ehdotuksella turvataisiin selvitystilaan asetetun, purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan työttömän jäsenen oikeutta ansiosidonnaiseen päivärahaan.

Työttömän henkilön tulisi kassaan liittyessään täyttää kassan jäsenyyshedellytykset liittyen ammattiin tai työalaan, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Aiemmin palkansaajakassassa vakuutettu henkilö ei voisi myöskään liittyä yrittäjäkassaan jäseneksi tai toisinpäin. Henkilö ei voisi olla myöskään esimerkiksi samanaikaisesti toisen kassan jäsen eli hänen olisi tullut erota selvitystilaan asetetusta, konkurssiin asetetusta tai purkautuneesta kassasta. Toisaalta toiseen kassaan jäseneksi liittymisen on katsottu tarkoittavan eroamista aikaisemmasta kassasta

Kassan kokouksessa tehdään työttömyyskassalain 43 §:n 1 ja 2 momentin perusteella päätös kassan asettamisesta selvitystilaan. Kassan kokous tekee lisäksi työttömyyskassalain 50 §:n 1 momentin perusteella päätöksen kassan purkamisesta selvitystilamenettelyn jälkeen. Kassan konkurssi puolestaan alkaa siitä hetkestä, kun tuomioistuimien asettaa päätöksellään kassan konkurssiin. Kassan konkurssitilasta on säännöksiä työttömyyskassalain 52 §:ssä.

Työttömyysturvalain 5 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan, jos palkansaajakassan jäsen kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittyy toiseen palkansaajakassaan, hänen hyväkseen luetaan hänen työssäoloaikansa ja vakuutettunaoloaikansa edellisessä kassassa. Työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuuden ja selkeyden kannalta samaa yhden kuukauden aikaa sovellettaisiin myös työttömän henkilön liittyessä työttömyyskassaan edellisen kassan selvitystilaan asettamisen, kassan purkautumisen ja konkurssiin asettamisen yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että henkilölle maksettaisiin saman suuruista ansiopäivärahaa eikä päivärahakauden enimmäismaksuaika alkaisi kassaan liittymisen johdosta alusta. Kuukauden määräaika liittyä työttömänä toiseen työttömyyskassaan alkaisi kassan kokouksen päätöksen tekemispäivästä, jolla kassa päättää selvitystilaan asettamisesta ja kassan purkautumisesta. Kassan konkurssitilanteessa kuukauden määräaika alkaisi siitä hetkestä, kun tuomioistuimien asettaa kassan päätöksellään konkurssiin. Tästä säädettäisiin pykälän uudessa 9 momentissa.

Esityksessä ehdotetaan, että pykälän 8 momenttiin lisättäisiin vaatimus, että kassan jäsenyydestä olisi annettava hakijalle pyynnöstä valituskelpoinen päätös. Oikeus pyytää valituskelpoinen päätös koskisi tilanteita, joissa jäsenyys on ratkaistu hakemuksen mukaisesti sellaisenaan.

Ehdotettu muutos vastaisi käytännössä nykyistä menettelyä, jossa työttömyyskassat eivät käytännössä anna hyväksyviä päätöksiä aina, vaan lähtökohtaisesti jäsenyyden alkamisesta ilmoitetaan ja päätös annetaan ainoastaan jäsenen pyynnöstä. Lisäyksellä laajennettaisiin lain tasolla vakuutetun oikeutta saada valituskelpoinen päätös ja selkeytettäisiin oikeustilaa.

Kassan jäsenyyden edellytyksenä on, että kassan toimialan piiriin kuuluva työntekijä tai yrittäjä kirjallisesti hakee kassan jäseneksi. Jäsenyyden alkamispäivä olisi kirjallisen jäsenhakemuksen saapumispäivä, edellyttäen että henkilö maksaa jäsenmaksun tästä ajankohdasta lukien säännöissä määrätyllä tavalla. Jos jäsenmaksu maksettaisiin jäsenyyshakemuksen saapumispäivää myöhäisemmästä ajankohdasta lukien, työttömyyskassan jäsenyys voisi alkaa vasta siitä päivästä, josta alkaen jäsenmaksu on maksettu.

Jos jäsenyydestä ei ole annettu päätöstä, kassa voisi tehdä jäsenyyttä koskevan päätöksen tai muuttaa jäsenyyttä koskevaa ratkaisua oma-aloitteisesti niissä tilanteissa, joissa kassa huomaa myöhemmin ilman erillisen etuushakemuksen käsittelyä, että jäseneksi hyväksymistä koskevaa ratkaisua tulisi muuttaa. Jos jäsenyydestä olisi annettu päätös, meneteltäisiin päätöksen oikaisua ja poistamista koskevien säännösten mukaisesti. Jos kassa huomaisi puolestaan etuushakemuksen yhteydessä, että jäsenyyden hyväksymistä koskevaa ratkaisua, josta on lähetetty jäsenelle ainoastaan ilmoitus, tulisi muuttaa, kassa voisi etuuspäätöstä antaessaan tarvittaessa muuttaa jäsenyyttä koskevaa ratkaisua. Jäsenyysasiaä koskevaan ratkaisuun olisi luonnollisesti etuuspäätöksen yhteydessä muutoksenhakumahdollisuus.

Edellä mainittuja tilanteita, joissa kassalla olisi tarve muuttaa oma-aloitteisesti jäsenyyttä koskevaa ratkaisua joko antamalla siitä muutoksenhakukelpoinen päätös tai muuttaa jäsenyyttä koskevaa ratkaisua muutoksenhakukelpoisen etuuspäätöksen yhteydessä, olisivat esimerkiksi ne, joissa henkilö on yrittäjäkassaan hakiessaan ja sinne jäseneksi päästessään toiminutkin palkansaajatehtävissä taikka jäsenyyden alkamisajankohta on virheellinen esimerkiksi siitä syystä, että myöhemmin on selvinnyt, että työsuhdetta ei olekaan ollut voimassa.

Silloin kun kassa tekee jäsenyyttä muuttavan päätöksen asiassa, jossa jäsenelle on aiemmin lähetetty ainoastaan ilmoitus jäsenyyden hyväksymisestä, kassan tulisi ottaa päätöstä tehdessään huomioon esimerkiksi se, kuinka pitkään jäsenen on ollut oikeutettua luottaa kassan ilmoituksen jäseneksi hyväksymisestä ja tätä koskevasta yksityiskohdista sekä se, miten se toimisi, jos ilmoituksen sijaan asiasta olisi olemassa kirjallinen päätös. Tämä ei tarkoita sitä, että virheellinen vakuuttamista koskeva päätös jäisi voimaan, vaan tällä korostettaisiin työttömyyskassan velvollisuutta perustella päätös ja myös huolehtia henkilön tiedonsaannista ennen päätöksen antamista. Samalla työttömyyskassan on huolehdittava siitä, että näissä tilanteissa ei kerry enää uutta takaisinperittävää etuutta ajalta, jolloin työttömyyskassalla on jo ollut tiedossa syy, jonka perusteella jäsenyyttä koskevaa asiaa ollaan muuttamassa.

4 §. Huomautus, varoitus ja kassasta erottaminen. Pykälän 1 momentin kohdasta ehdotetaan poistettavaksi maininta, että työttömyyskassan hallitus voisi jäsentä kuultuaan antaa huomautuksen tai varoituksen taikka erottaa jäsenyydestään sen, joka kieltäytyy noudattamasta kassan hallituksen antamia ohjeita. Ehdotetulla muutoksella parannettaisiin kassan jäsenen oikeusturvaa. Käytännössä kyseistä erottamisen perustetta ei nykyään olla käytetty.

Pykälän 4 momentissa mainittuja muutoksenhakutilanteita ehdotetaan lain tasolla laajennettavaksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi, että myös päätökseen, jolla kassa on hyväksynyt kassan jäseneksi pääsyn, voisi hakea muutosta. Jäsenyyttä koskevan päätöksen muutoksenhaussa sovellettaisiin työttömyysturvalain muutoksenhakua koskevan 12 luvun säännöksiä kokonaisuudessaan. Muutoksenhakumahdollisuuden lisääminen johtuu 3 §:n 8 momenttiin tehtävästä muutoksesta, jonka mukaan kassan jäsenyydestä olisi annettava hakijalle valituskelpoinen päätös.

4 luku **Kassan johto ja valtuuskunta**

Luvun otsikko muutetaan vastaamaan luvun sisältöä.

11 §. *Kassan hallitus.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälästä poistettaisiin hallituksen jäsenen ja varajäsenen kelpoisuutta koskevat vaatimukset, koska kelpoisuusvaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi uudessa 11 a §:ssä.

Nykyinen sääntely edellyttää, että kassan hallituksen jäseneksi ja varajäseneksi voidaan valita 18 vuotta täyttänyt kassan jäsen. Uudessa 11 a §:ssä kaikilta hallituksen jäseniltä tai varajäseniltä ei edellytettäisi kassan jäsenyyttä. Kassan jäsenyyden vaatimuksen poistaminen osalta hallitukseen valittavista henkilöistä mahdollistaisi nykyistä monipuolisemman hallituspohjan. Jäsenyyshedellytyksen poistaminen ei estäisi jatkossakaan yksinomaan kassan jäsenten valitsemista hallitukseen, vaan se antaisi mahdollisuuden täydentää hallituksen osaamista myös kassan jäsenistön ulkopuolisella asiantuntemuksella. Vajaavaltaisuuden vaikutuksesta säädettäisiin nykyistä laajemmin uuden 11 a §:n 2 momentissa.

Samalla pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan vastuunalainen toimihenkilö tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö ei voisi toimia samaan aikaan hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä.

Työttömyyskassan sisäinen valvonta ja vastuu valvonnan järjestämisestä on työttömyyskassan hallituksella. Valvontavelvollisuus koskee kassan toimintaa ja kassan muuta johtoa. Muutoksella estettäisiin tilanne, että vastuunalainen toimihenkilö tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö valvoisi tai arvioisi omaa toimintaansa.

Ehdotettu muutos koskisi myös hallituksen varajäsentä, koska hallituksen varajäsenellä on hallituksen jäsenen oikeudet ja velvollisuudet silloin, kun hän toimii hallituksen jäsenen tilalla hallituksessa.

11 a §. *Hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuus.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin työttömyyskassan hallituksen jäsenen ja vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuusvaatimuksista. Työttömyyskassa vastaisi siitä, että hallituksen jäsenet ja varajäsenet sekä vastuunalainen toimihenkilö täyttävät valittaessa ja tehtävässä toimiessaan pykälässä säädetyt edellytykset. Kassa voi tarvittaessa järjestää koulutusta hallituksen jäsenille ja vastuunalaiselle toimihenkilölle kelpoisuusvaatimusten täyttämiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan työttömyyskassan hallituksen jäseneltä ja vastuunalaiselta toimihenkilöltä edellytettäisiin hyvämaineisuutta. Hyvämaineisena ei voitaisi pitää henkilöä, jonka aikaisempi toiminta, esimerkiksi se, että hänet olisi tuomittu syylliseksi merkittäviin talousrikkoksiin, osoittaisi hänet ilmeisen sopimattomaksi toimimaan työttömyyskassan hallituksen jäsenenä tai vastuunalaisena toimihenkilönä.

Kassan johdolta edellytettäisiin myös työttömyysvakuutustoiminnan tuntemusta. Kassan johdolla tarkoitetaan sekä hallituksen jäsentä että vastuunalaista toimihenkilöä, käytännössä kassanjohtajaa. Työttömyysvakuutustoiminnan tuntemuksella tarkoitettaisiin erityisesti työttömyysvakuutustoiminnan kannalta olennaisten etuuslakien, julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvän sääntelyn ja muutoksenhakuun liittyvien säädösten osaamista ja tuntemusta. Työttömyysvakuutustoiminnan tuntemusta arvioitaessa otettaisiin huomioon esimerkiksi henkilön suorittama koulutus sekä aikaisempi työura ja työtehtävät, vastuunalaisen toimihenkilön kohdalla erityisesti työskentely työttömyysturvajärjestelmään liittyvissä työtehtävissä. Mitään tiettyä koulutustaustaa tai -tasoa ei kuitenkaan edellytettäisi. Tehtävään tarvittavaa ammattipätevyyttä ja

kokemusta ehdotettaisiin suhteutettavaksi työttömyyskassan toiminnan laatuun ja laajuuteen. Työttömyyskassan toiminnan laadusta ja laajuudesta riippumatta, työttömyyskassalla tulisi olla palveluksessaan sellaista osaamista, että työttömyyskassa pystyy järjestämään jäsenilleen näiden tarvitseman jäsenyysasioita ja työttömyysetuushakemusten käsittelyä koskevan palvelun ja neuvonnan. Työttömyyskassa voisi hankkia ulkopuoliselta palveluntuottajalta osaamista, jolla se täydentää omaa osaamistaan. Vastuunalaisella toimihenkilöllä eli käytännössä kassanjohtajalla tulisi olla sellainen työttömyyskassan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä kokemus, että hän kykenee vastaamaan näiden julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien tehtävien järjestämisestä työttömyyskassan jäsenistölle ja että hän kykenee vastaamaan siitä, että työttömyyskassan hallitus saa käyttöönsä työttömyyskassaa ja sen toimintaa koskevat päätöksentekoa ja valvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Hallituksen jäsenille voidaan tarvittaessa järjestää koulutusta työttömyysvakuutustoimintaan liittyvästä aihekokonaisuudesta hallituskauden alussa ja aikana.

Jos kassan johdolla itsellään ei olisi tarvittavaa ammattipätevyyttä ja kokemusta tiettyyn työttömyyskassan hoitamiseen liittyvässä asiassa, kassan johto voisi palkata avukseen ulkopuolisia asiantuntijoita, joilla olisi oltava ehdotuksen mukainen tarvittava ammattipätevyys ja kokemus työttömyyskassan hoitamisesta. Työttömyyskassa voisi myös ostaa tarvittavia palveluita työttömyyskassan toiminnan hoitamisen apuna. Ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkaaminen tai asiantuntijan palveluiden ostaminen ei tarkoittaisi sitä, että hallituksen jäsenen ja vastuunalaisen toimihenkilön ammattipätevyyttä ja kokemusta koskevat vaatimukset olisivat täysin korvattavissa asiantuntijoilla. Mahdollisuus palkata tai ostaa palveluita toiminnan hoitamiseksi ei myöskään tarkoittaisi sitä, että kassan johdon vastuu voitaisiin siirtää asiantuntijoille. Asiantuntijat toimivat yhteistyössä kassan johdon kanssa eivätkä muodosta kassan johdosta erillistä tai rinnakkaista elintä. Työttömyyskassa vastaisi edelleen siitä, että kassan johto yksin tai yhdessä asiantuntijoiden kanssa täyttäisi pykälässä edellytetyt kelpoisuusvaatimukset.

Ehdotetussa säännöksessä edellytetään myös, että työttömyyskassan hallituksessa on oltava sijoitustoiminnan tuntemusta. Säännöksellä tarkoitetaan sitä, että vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä on vaatimuksen täyttävä sijoitustoiminnan tuntemus. Vaadittavaa sijoitustoiminnan tuntemusta arvioitaisiin suhteessa kassan toimintaan ja laajuuteen. Hallitus voisi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita myös sijoitustoiminnan vaatimuksen täydentämiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että hallituksen jäsen tai vastuunalainen toimihenkilö ei voisi olla vajaavaltainen, konkurssissa tai liiketoimintakieltoon määrätty. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:n mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä ja sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on julistettu vajaavaltaiseksi. Vajaavaltaisen taloudellisia ja muita asioita hoitaa edunvalvoja.

Konkurssilain (120/2004) 4 luvun 13 §:ssä säädetään velallisen toimimiskelpoisuuden rajoituksista. Pykälän mukaan, jos muualla lainsäädännössä on rajoitettu konkurssiin asetetun velallisen kelpoisuutta johonkin toimeen tai tehtävään, rajoitukset ovat voimassa konkurssin alkamisen ja pesäluettelon vahvistamisen välisen ajan. Jollei toisin säädetä, rajoitukset ovat kuitenkin voimassa enintään neljä kuukautta konkurssin alkamisesta.

Liiketoimintakiellosta säädetään liiketoimintakiellosta annetussa laissa (1059/1985). Liiketoimintakielto voidaan määrätä sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi. Lain 4 §:n 3 kohdan mukaan liiketoimintakieltoon määrätty ei saa olla yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa niihin rinnastettavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä ja vastuunalaisella toimihenkilöllä olisi oltava asuinpaikka ETA-valtiossa. Työttömyyskassalain 12 §:n 3 momentin mukaan vähintään yhdellä 3 momentissa mainitulla henkilöllä, eli hallituksen jäsenellä taikka henkilöllä, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi, on oltava asuinpaikka Suomessa. Asuinpaikkavaatimusta voidaan pitää kelpoisuuden edellytyksenä ja tästä syystä säännös siirrettäisiin uuteen 11 a §:ään. Samalla asuinpaikkavaatimus laajennettaisiin koskemaan ETA-valtioita, jotta säännös olisi yhdenmukainen muun kassa- ja yhtiöoikeudellisen sääntelyn kanssa. Säännös myös kohdentuisi koskemaan vähintään yhtä hallituksen jäsentä ja vastuunalaista toimihenkilöä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että samoja kelpoisuusvaatimuksia sovellettaisiin myös hallituksen varajäseneneen. Koska hallituksen varajäsenellä on hallituksen jäsenen oikeudet ja velvollisuudet silloin, kun hän toimii hallituksen jäsenen tilalla hallituksessa, tulee myös hänen täyttää samat kelpoisuusvaatimukset kuin varsinaisen jäsenen. Myös vastuunalaisen toimihenkilön sijaisen tulisi täyttää pykälässä säädetyt kelpoisuusvaatimukset.

12 §. Hallituksen tehtävät ja toiminta. Pykälä vastaisi pääosin asiasisällöltään nykyistä pykälää. Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin kassan hallituksen tehtävien kuvausta siten, että kassan tehtävänä olisi huolehtia kassan hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Pykälään lisättäisiin kassan hallituksen tehtäväksi kassan vastuunalaisen toimihenkilön valinta. Lisäys vastaa voimassa olevaa nykytilaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin aiemmin 1 momentissa säädetyistä mahdollisuuksista määrätä kassan säännöissä siitä, mitä hallituksen tehtäviä ja kuinka laajasti näitä tehtäviä voitaisiin antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle taikka hallitukseen kuulumattomalle kassan palveluksessa olevalle muulle toimihenkilölle. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin, että kassan säännöillä ei voitaisi antaa pykälän 1 momentissa mainittuja tehtäviä eikä hallituksen vastuulle kuuluvia yleisiä hallintotehtäviä kassan toimihenkilölle. Lisäyksillä painotettaisiin kassan hallituksen roolia kassan toiminnan valvontatehtävissä. Pykälän 3 momentista ehdotetaan tämän lain sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi poistettavaksi viimeinen virke, jonka mukaan vähintään yhdellä tässä momentissa tarkoitettulla henkilöllä on oltava asuinpaikka Suomessa. Kassan johdon kelpoisuusvaatimuksista säädetään uudessa 11 a §:ssä jonka 3 momentin mukaan vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä ja vastuunalaisella toimihenkilöllä olisi oltava asuinpaikka ETA-valtiossa.

12 a §. Yleiset hallintovaatimukset. Pykälässä säädettäisiin työttömyyskassan hallintoa koskevista yleisistä vaatimuksista ja täydennettäisiin nykyisiä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia säännöksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan työttömyyskassalla olisi oltava toimiva hallintojärjestelmä, joka on kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä. Toiminnan laadun ja laajuuden arvioinnissa korostuvat toimintaan liittyvien riskien luonne ja suuruus sekä kassassa vakuutettujen henkilöiden määrä. Toimivan hallintojärjestelmän tehtävänä on mahdollistaa kassan toiminnan johtaminen hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Toimiva hallintojärjestelmä edellyttää lisäksi, että kassan organisaatiorakenteeseen sisältyvät tehtävät, päätösvalta ja vastuu on asianmukaisesti määritelty, jaettu ja erotettu toisista ja että tiedonkulku on esteetöntä. Jos työttömyyskassan koon vuoksi esimerkiksi erillistä riippumatonta ja suoraan hallitukselle raportoivaa sisäistä tarkastusta ei ole hallintokuluvaikutuksen vuoksi tarkoituksenmukaista järjestää, työttömyyskassan hallituksen on erityisesti huolehdittava sisäisen tarkastuksen toteuttamisen varmistamisesta. Kassan työnjaot ja tehtäväkuvat tulee pyrkiä määrittelemään esimerkiksi siten, että yksi henkilö ei ilman asianmukaista valvontaa hoida samaa koskevia toimenpiteitä

läpi koko jäsenyys- ja etuuskäsittelyketjun. Vastuusuhteiden määrittelyyn on kiinnitettävä huomiota myös, jos kassan johto käyttää työssään apuna neuvonantajia.

Työttömyyskassalla tulisi olla kassan hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma. Jatkuvuussuunnitelmalla kassa pyrkii varautumaan sen kannalta keskeisiin uhkiin siten, että se pystyy jatkamaan toimintaansa mahdollisimman pienin menetyksin, vaikka kassan toiminta jostain syystä häiriintyisikin. Toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi kassalla tulee olla muun muassa tietoturvallisuutta ja muuta turvallisuutta koskevat riittävät valvontatoimet.

Työttömyyskassalla olisi oltava myös hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet ainakin seuraavista hallintojärjestelmään kuuluvista osa-alueista: sisäisestä valvonnasta, riskienhallinjärjestelmästä, sisäisen tarkastuksen järjestämisestä ja palkitsemisesta. Jos kassa aikoo ulkoistaa toimintojaan, myös ulkoistamisessa sovellettavista käytänteistä on laadittava kirjalliset toimintaperiaatteet. Lopullinen vastuu periaatteiden noudattamisesta on aina kassan hallituksella.

Työttömyyskassan sisäisestä valvonnasta olisi oltava hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet. Kassan sisäinen valvonta kohdistuu etuushakemusten käsittelyyn, kassan kirjanpitoon, hallintoon, varainhoitoon ja muihin keskeisiin toimintoihin. Sisäisen valvonnan tulee kohdistua oikeassa suhteessa niihin riskeihin, joita kussakin toiminnossa voi esiintyä. Kassan johdolle on raportoitava sisäisen valvonnan tuloksista vähintään kerran vuodessa. Kokonaisvastuu sisäisen valvonnan järjestämisestä on työttömyyskassan hallituksella.

Työttömyyskassalla olisi oltava hallituksen hyväksymä riskienhallintajärjestelmä. Riskienhallinnalla tarkoitetaan strategioita, prosesseja ja raportointimenettelyjä, joilla tunnistetaan, mitataan, seurataan ja hallitaan kassaan kohdistuvia erilaisia riskejä. Riskienhallinnassa on otettava huomioon kaikki merkittävät kassan toimintaan vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset riskit. Erityisesti riskienhallintajärjestelmän tulee kattaa etuushakemusten käsittelyyn, tietojärjestelmiin, henkilöstöön, vakavaraisuuteen ja maksuvalmiuteen liittyvät riskit.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisestä otettaisiin maininta pykälän 1 momenttiin. Nykyisin Finanssivalvonta on suosittanut, että työttömyyskassalla olisi riittävät raportointi- ja muut sisäisen tarkastuksen menettelytavat. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä olisi seurata ja arvioida työttömyyskassan sisäisen valvonnan ja muun hallinnon riittävyyttä ja tehokkuutta. Tarvittaessa tehtävä voidaan ulkoistaa. Kassa vastaa siitä, että sisäinen tarkastus on oikein mitoitettu.

Palkitsemisjärjestelmää koskeva vaatimus olisi uusi. Ehdotuksen mukaan työttömyyskassan tulisi laatia hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet palkitsemisesta. Palkitsemisjärjestelmän tulisi olla kassan toiminnan tarkoituksen ja tavoitteiden mukainen. Palkitsemisjärjestelmästä päätettäessä olisi erityisesti otettava huomioon työttömyyskassan luonne osana lakisääteisen sosiaaliturvan järjestämistä. Palkitsemisjärjestelmä ei saisi kannustaa kassan johtoa tai muuta henkilöstöä liialliseen riskinottoon, vaan sen tulisi tukea ja edistää kassan riskienhallintaa ja pitkäjänteistä sijoitustoimintaa. Jos kassalla ei ole palkitsemisjärjestelmää, ei kassan tarvitse laatia kirjallisia toimintaperiaatteita palkitsemisesta tai se voi todeta toimintaperiaatteissaan, ettei kassalla ole palkitsemisjärjestelmää.

Työttömyyskassalla tulisi olla hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet toimintojen ulkoistamisen järjestämisestä, jos kassa aikoo ulkoistaa toimintojaan. Työttömyyskassan tulee varmistua ulkoistettua toimintaa hoitavan tahon resurssien ja ammattitaidon riittävyydestä, taloudellisesta toimintakyvystä ja asiantuntemuksesta ennen ulkoistamispäätöksen tekemistä. Työttömyyskassan on luotava asianmukainen valvontarakenne ja valvontatoimenpiteet kassan

ulkoistamien toimintojen hoidon säännönmukaiseen arviointiin ja valvontaan sekä liittää valvontatoimenpiteet osaksi kassan normaalia toimintaa.

Finanssivalvonnalla säilyisi nykyisin mukainen mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä tässä momentissa mainituista yleisistä hallintovaatimuksista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työttömyyskassan hallitukselle kohdistuvasta vaatimuksesta arvioida hallintojärjestelmää, jatkuvuussuunnitelmaa ja toimintaperiaatteita säännöllisesti. Arviointi olisi tehtävä esimerkiksi kerran vuodessa. Viime kädessä hallitus vastaisi arvioinneista. Arvioinnin voi tehdä esimerkiksi kassan sisäinen tarkastus tai kassan ulkopuolinen riippumaton arvioija. Sisäinen tarkastus ei kuitenkaan voi arvioida omaa toimintaansa, joten sisäinen tarkistuksen osalta arvioinnista vastaisi kassan hallitus.

12 b §. *Vastuunalaisen toimihenkilön tehtävät ja toiminta.* Pykälä olisi uusi. Käytännössä uusi pykälä vastaa työttömyyskassoissa noudatettuja nykyisiä käytäntöjä ja uudella pykälällä on tarkoitus nostaa nämä käytännöt lain tasolle. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kassan vastuunalaisen toimihenkilön, esimerkiksi kassanjohtajan nimikkeellä toimivan henkilön, tehtävistä ja toiminnasta. Vastuunalainen toimihenkilö hoitaisi kassan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Vastuunalaisen toimihenkilön tehtävät on määritelty yleisluontoisesti, eikä säännöksessä ole tarkoitus kuvata kaikkia vastuunalaisen toimihenkilön käytännön tehtäviä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös vastuunalaisen toimihenkilön velvollisuudesta antaa hallitukselle ne tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Vastuunalaisen toimihenkilön olisi annettava vaaditut tiedot oma-aloitteisesti hallitukselle. Tarvittaessa kassan hallitus määrittelee sen, mitkä tiedot ovat tarpeen hallituksen tehtävien suorittamiselle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastuunalaisen toimihenkilön oikeudesta olla läsnä hallituksen kokouksessa ja oikeudesta käyttää kokouksessa puhevaltaa. Puhevallan käyttäminen tarkoittaa myös oikeutta tehdä aloitteita hallituksen kokouksessa. Hallituksella on harkintansa mukaan oikeus rajoittaa vastuunalaisen toimihenkilön oikeutta olla läsnä kokouksessa sekä oikeutta käyttää puhevaltaa. Käytännössä vastuunalaisen toimihenkilön läsnäolo hallituksen kokouksessa on usein välttämätöntä.

19 a §. *Jäsenmaksujen tasaus.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Muutoksen myötä Työllisyysrahasto ei enää myöntäisi yksittäisille työttömyyskassoille varoja tasoittamaan jäsenmaksujen eroja työttömyyskassojen välillä.

24 §. *Oikeus osuuksiin.* Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi vaatimus Vakuutusvalvontaviraston (nykyisin Finanssivalvonta) esityksestä. Ehdotettu muutos nopeuttaisi asian käsittelyä ja vähentäisi ylimääräistä työtä, kun kahden eri viranomaisen ei jatkossa tarvitsisi käsitellä samaa aineistoa.

27 §. *Osuuksien maksaminen.* Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi vaatimus Finanssivalvonnan esityksestä. Päätökset rahoitusosuuksien maksamisesta tekisi sosiaali- ja terveystoimi. Ehdotettu muutos vastaa 24 §:n 2 momenttiin ehdotettua muutosta. Lisäksi työttömyysvakuutusrahaston nimi muutettaisiin Työllisyysrahastoksi.

43 §. *Selvitystilaan asettaminen ja purkamisen.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Muutoksella täsmennettäisiin menettelyä, jolla työttömyyskassa voidaan purkaa, vaikka kassa kykenee edelleen täyttämään sitoumuksensa. Jos työttömyyskassa purettaisiin muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella, viimeksi valittu hallitus suorittaa purkamisen käynnistämiseksi.

seen liittyvät toimet. Purkamisen käynnistämiseen liittyviä toimia olisivat esimerkiksi tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatiminen sekä kassan kokouksen kutsuminen koolle. Tilinpäätös ja toimintakertomus olisi toimitettava tilintarkastajien tutkittavaksi.

Kassan purkamisessa noudatettaisiin muilta osin kassan selvitystilaan koskevia säännöksiä. Näin ollen kassan asettamisesta selvitystilaan vapaaehtoisen purkamisen perusteella päätettäisiin hallituksen kokoon kutsuman kassan kokouksen päätöksellä, jonka jälkeen selvitystilamenettely etenisi tavallisen menettelyn mukaisesti.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan poistettavaksi viimeinen virke, jonka mukaan päätös selvitystilaan asettamisesta ja selvitysmiesten vaalista on viipymättä ilmoitettava Finanssivalvonnalle. Selvitystilaan asettamisesta sekä selvitysmiesten valinnasta on nykyisin säädetty tarkemmin lain 45 §:ssä. Tämän vuoksi ehdotetaan poistettavaksi kahdenkertainen sääntely ilmoitusvelvollisuudesta.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös koskien kassan selvitystilaan asettamista koskevan kokouksen kokouskutsua. Uuden 3 momentin mukaan kutsu kassan selvitystilaan asettamisesta päättävään kokoukseen olisi toimitettava kaikille kassan jäsenille viimeistään kahta viikkoa ennen kassan kokousta. Kyse olisi henkilökohtaisesta kokouskutsusta, joka toimitetaan postitse tai sähköisesti niille, jotka ovat ilmoittaneet yhteystietonsa työttömyyskassaan. Tältä osin kokouksesta ilmoittaminen poikkeaisi normaalissa kokouskutsusta ilmoittamisesta. Säännöksellä varmistettaisiin, että kaikki kassan jäsenet saavat tiedon kassan mahdollisesta selvitystilaan asettamisesta.

Kutsussa olisi erityisesti mainittava selvitystilaan asettamisen merkitys kassan jäsenten päivärahaoikeuden kannalta. Työttömillä kassan jäsenillä olisi 3 §:n 1 momentin mukaan oikeus liittyä toisen kassan jäseneksi kuukauden kuluessa selvitystilaan asettamisesta. Kokouskutsun lähettämällä sekä kassan selvitystilaan asettamisesta tiedottamisella varmistettaisiin, että työttömät kassan jäsenet eivät menettäisi päivärahaoikeuttaan, vaan halutessaan voisivat liittyä toiseen työttömyyskassaan jäseneksi.

50 a §. *Varojen luovutus työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan velkojen ja muiden sitoutumisten täyttämisen jälkeisten mahdollisten varojen luovutuksesta Työllisyysrahastolle. Työttömyyskassalaissa ei nykyisin ole säännöksiä siitä, miten kassan varat on käytettävä kassan purkautuessa, vaan työttömyyskassalain 13 §:n 2 momentin 13 kohdan mukaan työttömyyskassan säännöissä voidaan päättää kassan varojen käytöstä kassan purkutilanteessa.

Työllisyysrahastoon siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansioosan rahoittamiseen. Koska purkautuneen tai konkurssiin asetetun kassan jäsenet voivat liittyä jäsenyyssedellytysten salliessa mihin kassaan tahansa, Työllisyysrahasto käyttäisi näin saadut varat ansioturvan rahoittamiseen ilman, että se kohdistaisi varoja erityisesti niille työttömyyskassoille joihin purkautuneen kassan jäsenet ovat liittyneet. Tällä tavalla vältettäisiin varojen jatkuvaa siirtelyä tilanteessa, jossa henkilöt mahdollisesti vaihtaisivat useampaan kertaan työttömyyskassan jäsenyyttä. Lisäksi tällä turvattaisiin kyseisten varojen käyttö ansioturvamenojen maksamiseen, vaikka henkilöt eivät liittyisikään toiseen työttömyyskassaan kassan purkautumisen tai konkurssiin asettamisen jälkeen.

Varojen luovutus Työllisyysrahastoon koskisi myös yrittäjäkassoja. Työllisyysrahasto tilittää työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelai-

tokselle työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää kuitenkin siten, että tilitettävä määrä on enintään peruspäivärahamenon verran. Peruspäivärahameno sisältää myös yrittäjien työttömyyspäivärahamenon, jolloin palkansaajien työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla rahoitetaan myös yrittäjien peruspäivärahoja.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 6 momentin mukaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun maksuprosentit säädetään kalenterivuodeksi kerrallaan. Työllisyysrahaston tulee tehdä seuraavan vuoden maksuja koskeva esitys sosiaali- ja terveysministeriölle elokuun loppuun mennessä. Tämä säännös mahdollistaisi purkautuvan kassan varojen huomioimisen työttömyysvakuutusmaksuja vahvistettaessa, minkä takia säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

2 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalain 24 §:n 2 momenttia ja 27 §:n 1 momenttia siten, että työttömyyskassojen rahoitusosuuksien vahvistamismenettelyä yksinkertaistetaan. Tämän johdosta työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (272/2001) 4 §:ää tulisi muuttaa siten, että jatkossa työttömyyskassan olisi toimitettava kultakin kalenterivuodelta työttömyyskassalain 7 luvun mukaisia rahoitusosuuksia koskeva hakemus Finanssivalvonnan sijaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi Vakuutusvalvontaviraston nimi Finanssivalvonnaksi ja työttömyysvakuutusrahaston nimi Työllisyysrahastoksi.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Lain 11 §:ää ja 11 a §:ää sovellettaisiin silloin, kun työttömyyskassa asettaa uutta hallitusta, hallituksen jäsentä tai kassan vastuunalaista toimihenkilöä, kuitenkin siten, että kassan johdon tulee täyttää ehdotettavat vaatimukset viimeistään kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Koska jäsenmaksun tasausta koskeva 19 a § kumottaisiin 1.1.2021 alkaen, Työllisyysrahasto ei enää lainmuutoksen perusteella voisi myöntää vuodelle 2020 kohdistuvaa jäsenmaksun tasausta. Muutoksen voimaantuloa edeltävinä vuosina jäsenmaksun tasaukseen käytettävien varojen varaaminen talousarviossa on aina kulloisenkin talousarvion valmisteluun liittyvä vaihe, ja rahaston hallintoneuvostolla on aina lakiin perustuva mahdollisuus päättää, että varoja ei tähän tarkoitukseen kohdisteta.

Tämän lain 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2020.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2) Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan. (HE 309/1993 vp, s. 62)

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisin kielloin, rajoituksin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä 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)

Omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Esimerkiksi vaalirahoituslainsäädäntö sisältää säännöksiä yhdeltä tukijalta vastaanotettavissa olevan tuen määrästä. Sääntelyllä rajoitetaan myös tuen antajan vapautta määrätä omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tällaisessa sääntelyssä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien osiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä 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 turvatun omaisuudensuojan kanssa. (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2)

Tällä esityksellä säädettäisiin, että purkautuneen työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutettaisiin Työllisyysrahastolle. Omaisuuden suojan rajoittava vaikutus kohdentuisi työttömyyskassoihin oikeushenkilönä, ei työttömyyskassojen jäseninä oleviin luonnollisiin henkilöihin. Välillisesti esityksellä puututtaisiin työttömyyskassan oikeuteen määrätä kassan varojen jakamisesta kassan purkamisen ja konkurssiin asettamisen yhteydessä. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Työttömyyskassan tasoitusrahastoon kerätyt varat on kerätty kassan jäsenmaksuilla ja niiden tuotolla. Kassan purku- ja konkurssitilanteessa on kysymys kassan varojen luovutuksesta velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen. Velkojen ja muiden sitoumusten suorittamisen jälkeen jääneet varat on kerätty kassan jäsenten ansiopäivärahan maksamista varten. Jäljelle jääneiden varojen siirrolla on riittävän painava yhteiskunnallinen tarve turvata ensinnäkin ansiopäivärahan saajien asema mahdollisessa kassan purkamistilanteessa ja toiseksi työttömyyskassojen jäsenmaksuilla kerättyjen varojen käyttämisen kohdentuminen varojen keräämisen tarkoitusta varten.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä

voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassan jäseneksi hyväksymisestä annettaisiin kirjallinen päätös jäsenen pyynnöstä. Ehdotettu muutos vastaisi käytännössä nykyistä menettelyä, jossa työttömyyskassat eivät anna hyväksyviä päätöksiä jokaisessa hyväksymistä koskevassa tilanteessa, vaan lähtökohtaisesti jäsenyyden alkamisesta ilmoitetaan ja päätös annetaan ainoastaan jäsenen pyynnöstä. Lisäksi, jos kassa huomaa myöhemmin ilman erillisen etuushakemuksen käsittelyä, että jäseneksi hyväksymistä koskevaa ratkaisua tulisi muuttaa, kassa voisi antaa tarvittaessa oma-aloitteisesti jäsenelle jäsenyyttä koskevan päätöksen, johon olisi muutoksenhakumahdollisuus.

Kassan jäsen voi hakea muutosta jäsenyyttä koskevaan asiaan myös ansiopäivärahaa koskevan etuuspäätöksen yhteydessä, koska jäsenyyden olemassaolo on edellytys ansiopäivärahan saamiselle. Jos ansiopäiväraha on hylätty sillä perusteella, että myöhemmin todetaan, että jäsenyyttä ei olisi alun perinkään pitänyt hyväksyä sen vuoksi, että henkilön työsuhde on väärällä toimialalla kassan toimialaan nähden, etuuspäätöksen saaja voi riitauttaa jäsenyyttä koskevan asian etuuspäätöksen muutoksenhakuohjauksen mukaisesti. Jos ansiopäiväraha on (osittain) hylätty sillä perusteella, että myöhemmin todetaan, että jäsenyys on alkanut myöhemmin kuin jäsenyyden hyväksymisestä ilmoittaessa on todettu taikka jäsenyyttä ei olisi alun perinkään pitänyt hyväksyä sen vuoksi, että henkilö on palkansaaja ja kassa tarkoitettu yrittäjille taikka toisin päin, etuuspäätöksen saaja voi näissäkään tilanteissa riitauttaa jäsenyysasian etuuspäätöksen muutoksenhakuohjauksen mukaisesti.

Kassan jäsenellä on näin ollen mahdollisuus riitauttaa jäsenyysasiansa joko siten, että hän pyytää kassalta päätöksen, taikka etuuspäätöksen yhteydessä. Ehdotus on tältä osin yhdenmukainen PeVL 39/2018 vp kanssa, jossa käsiteltiin ehdotusta, jonka mukaan Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta ei annettaisi enää ennakkopäätöstä.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan työttömyyskassalain (603/1984) 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohta sekä 19 a §, sellaisena kuin niistä on 19 a § laeissa 556/1998 ja 913/2000,

muutetaan 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta, 3 §:n 1 ja 8 momentti, 4 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta ja 4 momentti, 4 luvun otsikko, 11, 12, ja 12 a §, 24 §:n 2 momentti, 27 §:n 1 momentti ja 43 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti laissa 1331/2004, 3 §:n 8 momentti laissa 99/1990, 4 §:n 4 momentti laissa 1291/2002, 11 § laissa 476/1993, 12 § osaksi laissa 476/1993, 12 a § laissa 1013/2008, 24 §:n 2 momentti ja 43 §:n 2 momentti laissa 913/2000 ja 27 §:n 1 momentti laissa 1102/2007, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 99/1990, 1291/2002 ja 1331/2004, uusi 9 momentti, lakiin uusi 11 a ja 12 b §, 43 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 913/2000, uusi 3 momentti, sekä lakiin uusi 50 a § seuraavasti:

2 §

Työttömyyskassan perustaminen

Säännöissä on mainittava ainakin:

- 10) milloin kassan varsinainen kokous pidetään ja siellä käsiteltävät asiat; sekä
 - 11) millä tavalla kutsu kokoukseen ja muut tiedonannot toimitetaan kassan jäsenille.
-

3 §

Jäsenyyden ehdot

Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkka-työntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Työtön henkilö voi päästä toisen kassan jäseneksi, jos työttömyyskassa, jossa hän on jäsenenä, purkautuu taikka asetetaan konkurssiin tai selvitystilaan. Työttömän henkilön oikeudesta päästä kassan jäseneksi säädetään lisäksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itseänsiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 ja määrätään pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 105—106/1993).

Kassan jäsenyys alkaa siitä päivästä, josta alkaen henkilö on maksanut jäsenmaksunsa, aikaisintaan kuitenkin siitä päivästä, jona hän on kirjallisesti hakenut kassan jäsenyyttä. Hakijalle on annettava kirjallinen päätös kassan jäseneksi pääsyn hylkäämisestä tai erottamisesta. Jäseneksi hyväksymisestä kassa antaa päätöksen tarvittaessa sekä lisäksi aina jäsenen pyynnöstä.

Työtön kassan jäsen voi liittyä toiseen kassaan kuukauden kuluessa siitä kun kassa, jonka jäsen hän on, purkautuu taikka asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin. Kuukauden määräaika alkaa siitä kassan kokouksen päätöksestä, jolla kassa asetetaan selvitystilaan tai puretaan taikka siitä tuomioistuimen päätöksestä, jolla kassa asetetaan konkurssiin.

4 §

Huomautus, varoitus ja kassasta erottaminen

Työttömyyskassan hallitus voi jäsentä kuultuaan antaa huomautuksen tai varoituksen taikka erottaa jäsenyydestään sen;

3) joka kieltäytyy noudattamasta kassan sääntöjä.

Päätökseen, jolla kassa on hyväksynyt tai hylännyt jäseneksi pääsyn tai erottanut jäsenensä, sovelletaan työttömyysturvalain 12 lukua muutoksenhausta.

4 luku

Kassan johto ja valtuuskunta

11 §

Kassan hallitus

Työttömyyskassalla tulee olla hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Hallituksen jäsenistä vähintään kahden kolmasosan on oltava kassan jäseniä. Vastuunalainen toimihenkilö tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö ei voi toimia hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä.

11 a §

Hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuus

Hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön on oltava hyvämaineisia. Kassan johdolla on oltava sellainen työttömyysvakuutustoiminnan tuntemus kuin kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai kassan palveluksessa on oltava riittävän päteviä ja kokeneita asiantuntijoita. Hallituksessa on oltava myös sijoitustoiminnan tuntemusta siten kuin kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai kassan palveluksessa on oltava riittävän päteviä ja kokeneita asiantuntijoita.

Vajaavaltainen, konkurssissa oleva tai liiketoimintakieltoon määrätty ei voi olla hallituksen jäsen eikä vastuunalainen toimihenkilö.

Vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä ja vastuunalaisella toimihenkilöllä on oltava asuinpaikka ETA-valtiossa.

Mitä tässä säädetään hallituksen jäsenestä ja vastuunalaisesta toimihenkilöstä, sovelletaan myös hallituksen varajäsenen vastuunalaisen toimihenkilön sijaiseen.

12 §

Hallituksen tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassan hallitus huolehtii kassan hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä edustaa kassaa. Lisäksi hallitus valitsee kassan vastuunalaisen toimihenkilön.

Kassan säännöissä voidaan määrätä, saadaanko ja miten laajalti hallituksen tehtäviä antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle taikka hallitukseen kuulumattomalle kassan palveluksessa olevalle muulle toimihenkilölle. Säännöillä ei voida siirtää 1 momentin, 12 a §:n, 13 §:n eikä 41 §:n 2 momentin mukaisia velvollisuuksia kassan toimihenkilöille.

Hallituksen jäsen ei saa ottaa osaa sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen ja kassan välistä suhdetta tai muutoin hänen yksityistä etuaan.

Haaste tai muu tiedoksianto katsotaan toimitetuksi kassalle, kun se on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle taikka henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi.

12 a §

Yleiset hallintovaatimukset

Työttömyyskassalla on oltava sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä ja toimiva hallintojärjestelmä, jossa vastuualueet on määritelty. Työttömyyskassalla on oltava hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimintaperiaatteet kassan sisäisestä valvonnasta, riskienhallintajärjestelmästä, sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, palkitsemisesta ja toimintojen ulkoistamisen järjestämisestä. Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä hallintojärjestelmästä, jatkuvuussuunnitelmasta ja kirjallisista toimintaperiaatteista.

Työttömyyskassan hallituksen on säännöllisesti arvioitava hallintojärjestelmää, jatkuvuussuunnitelmaa ja kirjallisia toimintaperiaatteita.

12 b §

Vastuunalaisen toimihenkilön tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassalla on oltava vastuunalainen toimihenkilö, joka hoitaa kassan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Vastuunalaisen toimihenkilön

on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi.

Vastuunalaisella toimihenkilöllä on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa, jollei hallitus päättä toisin.

24 §

Oikeus osuuksiin

Sosiaali- ja terveysministeriö voi erityisistä syistä hyväksyä 1 momentissa säädetyn jäsenmäärää koskevan edellytyksen estämättä työttömyyskassalle oikeuden täysiin osuuksiin.

27 §

Osuuksien maksaminen

Valtionosuus, Työllisyysrahaston osuus ja hallintokuluihin kohdistuvat osuudet maksetaan kultakin kalenterivuodelta. Päätökset rahoitusosuuksien maksamisesta tekee sosiaali- ja terveysministeriö. Rahoitusosuudet työttömyyskassoille maksaa Työllisyysrahasto, jolle valtio maksaa valtionosuuden hallintokuluosuuksineen.

43 §

Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen

Jos työttömyyskassa puretaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella, viimeksi valittu hallitus suorittaa purkamisen käynnistämiseen liittyvät toimet. Muilta osin kassan purkamisessa noudatetaan selvitystilaa koskevia säännöksiä.

Kutsu kassan selvitystilaan asettamisesta päättävään kokoukseen on toimitettava kaikille kassan jäsenille viimeistään kahta viikkoa ennen kassan kokousta. Kutsussa on mainittava tiedot myös selvitystilaan asettamisen vaikutuksesta kassan jäsenten päivärahoikeuteen.

50 a §

Varojen luovutus työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle.

HE 14/2020 vp

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ . Sen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2020.

Lain 11 ja 11 a §:ää sovelletaan hallituksen tai vastuunalaisen toimihenkilön valintaan lain voimaantulon jälkeen kassan seuraavan kerran valitessa hallitusta, hallituksen jäsentä tai vastuunalaista toimihenkilöä.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

Laki**työttömyyskassalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyyskassalain (603/1984) 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohta sekä 19 a §, sellaisena kuin niistä on 19 a § laeissa 556/1998 ja 913/2000,
muutetaan 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta, 3 §:n 1 ja 8 momentti, 4 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 kohta ja 4 momentti, 4 luvun otsikko, 11, 12, ja 12 a §, 24 §:n 2 momentti, 27 §:n 1 momentti ja 43 §:n 2 momentti,
 sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 1 momentti laissa 1331/2004, 3 §:n 8 momentti laissa 99/1990, 4 §:n 4 momentti laissa 1291/2002, 11 § laissa 476/1993, 12 § osaksi laissa 476/1993, 12 a § laissa 1013/2008, 24 §:n 2 momentti ja 43 §:n 2 momentti laissa 913/2000 ja 27 §:n 1 momentti laissa 1102/2007, sekä
lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 99/1990, 1291/2002 ja 1331/2004, uusi 9 momentti, lakiin uusi 11 a ja 12 b §, 43 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 913/2000, uusi 3 momentti, sekä lakiin uusi 50 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

2 §

*Työttömyyskassan perustaminen**Työttömyyskassan perustaminen*

Säännöissä on mainittava ainakin:

Säännöissä on mainittava ainakin:

5) päivärahan saamisen ehdot ja mitä jäsenen tulee päivärahaa hakiessaan noudattaa;

10) milloin kassan varsinainen kokous pidetään ja siellä käsiteltävät asiat;

11) millä tavalla kutsu kokoukseen ja muut tiedonannot toimitetaan kassan jäsenille;

12) miten kassan tasoitusrahasto muodostetaan sekä kuinka se käytetään ja sijoitetaan; sekä

13) miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan.

10) milloin kassan varsinainen kokous pidetään ja siellä käsiteltävät asiat; sekä

11) millä tavalla kutsu kokoukseen ja muut tiedonannot toimitetaan kassan jäsenille.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Jäsenyyden ehdot

Jäsenyyden ehdot

Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain (1290/2002) soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Työtön henkilö voi päästä kassan jäseneksi *sen mukaan kuin* sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 *säädetään tai* pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 105—106/1993) *määrätään*.

Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Työtön henkilö voi päästä *toisen* kassan jäseneksi, *jos työttömyyskassa, jossa hän on jäsenenä, purkautuu taikka asetetaan konkurssiin tai selvitystilaan. Työttömän henkilön oikeudesta päästä kassan jäseneksi säädetään lisäksi* sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 ja määrätään pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 105—106/1993).

Kassan jäsenyys alkaa siitä päivästä, josta alkaen henkilö on maksanut jäsenmaksunsa, aikaisintaan kuitenkin siitä päivästä, jona hän on kirjallisesti hakenut kassan jäsenyyttä.

Kassan jäsenyys alkaa siitä päivästä, josta alkaen henkilö on maksanut jäsenmaksunsa, aikaisintaan kuitenkin siitä päivästä, jona hän on kirjallisesti hakenut kassan jäsenyyttä. *Hakijalle on annettava kirjallinen päätös kassan jäseneksi pääsyn hylkäämisestä tai erottamisesta. Jäseneksi hyväksymisestä kassa antaa päätöksen tarvittaessa sekä lisäksi aina jäsenen pyynnöstä.*

Työtön kassan jäsen voi liittyä toiseen kassaan kuukauden kuluessa siitä kun kassa, jonka jäsen hän on, purkautuu taikka asetetaan selvitystilaan tai konkurssiin. Kuukauden määräaika alkaa siitä kassan kokouksen päätöksestä, jolla kassa asetetaan selvitystilaan tai puretaan taikka siitä tuomioistuimen päätöksestä, jolla kassa asetetaan konkurssiin.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Huomautus, varoitus ja kassasta erottaminen

Huomautus, varoitus ja kassasta erottaminen

Työttömyyskassan hallitus voi jäsentä kuultuaan antaa huomautuksen tai varoituksen taikka erottaa jäsenyydestään sen,

Työttömyyskassan hallitus voi jäsentä kuultuaan antaa huomautuksen tai varoituksen taikka erottaa jäsenyydestään sen;

3) joka kieltäytyy noudattamasta kassan sääntöjä tai kassan hallituksen antamia ohjeita.

3) joka kieltäytyy noudattamasta kassan sääntöjä.

Päätökseen, jolla kassa on hylännyt jäseneksi pääsyn tai erottanut jäsenensä, voidaan hakea muutosta työttömyysturvalain 12 luvun mukaisesti.

Päätökseen, jolla kassa on hyväksynyt tai hylännyt jäseneksi pääsyn tai erottanut jäsenensä, sovelletaan työttömyysturvalain 12 lukua muutoksenhausta.

4 luku

4 luku

Hallitus ja valtuuskunta

Kassan johto ja valtuuskunta

11 §

11 §

Kassan hallitus

Kassan hallitus

Työttömyyskassalla tulee olla hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Hallituksen jäseneksi ja varajäseneksi voidaan valita 18 vuotta täyttänyt kassan jäsen.

Työttömyyskassalla tulee olla hallitus, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Hallituksen jäsenistä vähintään kahden kolmasosan on oltava kassan jäseniä. Vastuunalainen toimihenkilö tai muu kassan palveluksessa oleva henkilö ei voi toimia hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä.

11 a §

Hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön kelpoisuus

Hallituksen jäsenen ja kassan vastuunalaisen toimihenkilön on oltava hyvämaineisia. Kassan johdolla on oltava sellainen työttömyysvakuutustoiminnan tuntemus kuin kassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai kassan palveluksessa on oltava riittävän päteviä ja kokeneita asiantuntijoita. Hallituksessa on oltava myös sijoitustoiminnan tuntemusta siten kuin kassan toiminnan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai kassan palveluksessa on oltava riittävän päteviä ja kokeneita asiantuntijoita.

Vajaavaltainen, konkurssissa oleva tai liiketoimintakieltoon määrätty ei voi olla hallituksen jäsen eikä vastuunalainen toimihenkilö.

Vähintään yhdellä hallituksen jäsenellä ja vastuunalaisella toimihenkilöllä on oltava asuinpaikka ETA-valtiossa.

Mitä tässä säädetään hallituksen jäsenestä ja vastuunalaisesta toimihenkilöstä, sovelletaan myös hallituksen varajäsenen vastuunalaisen toimihenkilön sijaiseen.

12 §

Hallituksen tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassan hallitus edustaa kassaa ja hoitaa ne kassan asiat, joita laissa tai kassan säännöissä ei ole määrätty kassan muiden hallintoelinten hoidettaviksi. Kassalla tulee olla vastuunalainen toimihenkilö. Lisäksi kassan säännöissä voidaan määrätä, saadaanko ja miten laajalti hallituksen tehtäviä antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle taikka hallitukseen kuulumattomalle kassan palveluksessa olevalle muulle toimihenkilölle. Säännöillä ei voida siirtää 13 §:n eikä 41 §:n 2 momentin mukaisia velvollisuuksia kassan toimihenkilöille.

Hallituksen jäsen ei saa ottaa osaa sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen ja kassan välistä suhdetta tai muutoin hänen yksityistä etuaan.

Haaste tai muu tiedoksianto katsotaan toimitetuksi kassalle, kun se *laillisessa järjestyksessä* on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle taikka henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi. *Vähintään yhdellä tässä momentissa tarkoitettulla henkilöllä on oltava asuinpaikka Suomessa.*

12 §

Hallituksen tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassan hallitus huolehtii kassan hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä edustaa kassaa. Lisäksi hallitus valitsee kassan vastuunalaisen toimihenkilön.

Kassan säännöissä voidaan määrätä, saadaanko ja miten laajalti hallituksen tehtäviä antaa yhdelle tai useammalle hallituksen jäsenelle taikka hallitukseen kuulumattomalle kassan palveluksessa olevalle muulle toimihenkilölle. Säännöillä ei voida siirtää 1 momentin, 12 a §:n, 13 §:n eikä 41 §:n 2 momentin mukaisia velvollisuuksia kassan toimihenkilöille.

Hallituksen jäsen ei saa ottaa osaa sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen ja kassan välistä suhdetta tai muutoin hänen yksityistä etuaan.

Haaste tai muu tiedoksianto katsotaan toimitetuksi kassalle, kun se on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle taikka henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa kassan nimi.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 a §

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Työttömyyskassan hallituksen on huolehdittava, että työttömyyskassalla on sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä sisäinen valvonta ja riittävät riskienhallintajärjestelmät. Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä.

12 a §

Yleiset hallintovaatimukset

Työttömyyskassalla on oltava sen toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä ja toimiva hallintojärjestelmä, jossa vastuualueet on määritetty. Työttömyyskassalla on oltava hallituksen hyväksymä jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimintaperiaatteet kassan sisäisestä valvonnasta, riskienhallintajärjestelmästä, sisäisen tarkastuksen järjestämisestä, palkitsemisesta ja toimintojen ulkoistamisen järjestämisestä. Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä hallintojärjestelmästä, jatkuvuussuunnitelmasta ja kirjallisista toimintaperiaatteista yleisten hallintovaatimusten järjestämisestä.

Työttömyyskassan hallituksen on säännöllisesti arvioitava hallintojärjestelmää, jatkuvuussuunnitelmaa ja kirjallisia toimintaperiaatteita.

12 b §

Vastuunalaisen toimihenkilön tehtävät ja toiminta

Työttömyyskassalla on oltava vastuunalainen toimihenkilö, joka hoitaa kassan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Vastuunalaisen toimihenkilön on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi.

Vastuunalaisella toimihenkilöllä on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa, jollei hallitus päättä toisin.

19 a §

Jäsenmaksujen tasaus

Eri aloilla vallitsevan työttömyysrasituksen tasoittamiseksi työttömyysvakuutusrahasto suorittaa jäsenmaksujen tasausta rahaston hallintoneuvoston vuosittain päättämän määrän niille palkansaajakassoille, joiden

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

maksamien työttömyysetuuspäivien lukumäärä on edellisenä vuonna ylittänyt olennaisesti kassojen jäsentä kohti lasketut keskimääräiset työttömyysetuuspäivät. Jäsenmaksun tasausta määrittäessä voidaan ottaa huomioon myös työttömyyskassan tasoitusrahaston määrä. Jäsenmaksun tasaukseen voidaan vuosittain käyttää enintään määrä, mikä vastaa 0,75 prosenttia työttömyyskassojen kalenterivuotena maksamista etuuksista. Kassalle voidaan suorittaa ennakkoa jäsenmaksujen tasaukseen.

Työttömyysvakuutusrahasto määrää ne perusteet, joiden mukaan 1 momentissa tarkoitettu jäsenmaksujen tasaus maksetaan kassoille.

Jäsenmaksujen tasauksesta säädetään tarkemmin asetuksella.

24 §

Oikeus osuuksiin

Sosiaali- ja terveysministeriö voi Vakuutusvalvontaviraston esityksestä hyväksyä erityisistä syistä 1 momentissa mainitun jäsenmäärän estämättä työttömyyskassan täysiin osuuksiin oikeuttavaksi.

27 §

Osuuksien maksaminen

Valtionosuus, työttömyysvakuutusrahaston osuus ja hallintokuluihin kohdistuvat osuudet maksetaan kultakin kalenterivuodelta. Päätökset tekee sosiaali- ja terveysministeriö Vakuutusvalvontaviraston esityksestä. Rahoitusosuudet työttömyyskassoille maksaa työttömyysvakuutusrahasto, jolle valtio maksaa valtionosuuden hallintokuluosuuksineen.

24 §

Oikeus osuuksiin

Sosiaali- ja terveysministeriö voi erityisistä syistä hyväksyä 1 momentissa säädetyn jäsenmäärää koskevan edellytyksen estämättä työttömyyskassalle oikeuden täysiin osuuksiin.

27 §

Osuuksien maksaminen

Valtionosuus, Työllisyysrahaston osuus ja hallintokuluihin kohdistuvat osuudet maksetaan kultakin kalenterivuodelta. Päätökset rahoitusosuuksien maksamisesta tekee sosiaali- ja terveysministeriö. Rahoitusosuudet työttömyyskassoille maksaa Työllisyysrahasto, jolle valtio maksaa valtionosuuden hallintokuluosuuksineen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

43 §

Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen

Selvitystilaan asettaminen ja purkaminen

Jos työttömyyskassa puretaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella, suorittaa viimeksi valittu hallitus purkamisesta johtuvat toimet, jollei kassa ole valinnut yhtä tai useampaa selvitysmiestä toimittamaan kassan selvitystä. *Päätös selvitystilaan asettamisesta ja selvitysmiesten vaalista on viipymättä ilmoitettava Vakuutusvalvontavirastolle.*

Jos työttömyyskassa puretaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella, viimeksi valittu hallitus suorittaa purkamisen käynnistämiseen liittyvät toimet. Muilta osin kassan purkamisessa noudatetaan selvitystilaan koskevia säännöksiä.

Kutsu kassan selvitystilaan asettamisesta päättävään kokoukseen on toimitettava kaikille kassan jäsenille viimeistään kahta viikkoa ennen kassan kokousta. Kutsussa on mainittava tiedot myös selvitystilaan asettamisen vaikutuksesta kassan jäsenten päivärahaoi-keuteen.

50 a §

Varojen luovutus työttömyyskassan purkautumis- ja konkurssitilanteessa

Purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 2 §:n 2 momentin 10 ja 11 kohta ja 50 a § sekä 2 §:n 2 momentin 5, 12 ja 13 kohdan kumoaminen tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2020.

Lain 11 ja 11 a §:ää sovelletaan hallituksen tai vastuunalaisen toimihenkilön valintaan lain voimaantulon jälkeen kassan seuraavan kerran valitessa hallitusta, hallituksen jäsentä tai vastuunalaista toimihenkilöä.

Valtioneuvoston asetus

työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (272/2001) 4 §, sellaisena kuin se on asetuksessa 1355/2007, seuraavasti:

4 §

Rahoitusosuuksien vahvistaminen

Työttömyyskassan on toimitettava kultakin kalenterivuodelta työttömyyskassalain 7 luvun mukaisia rahoitusosuuksia koskeva hakemus sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Hakemukseen on liitettävä työttömyyskassan hallituksen antama toimintakertomus ja tilinpäätös, tilintarkastajien lausunto sekä muut Finanssivalvonnan määrittämät selvitykset.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työttömyyskassoille maksettavat rahoitusosuudet. Sosiaali- ja terveysministeriön on toimitettava työttömyyskassoille maksettavien rahoitusosuuksien määriä koskevat päätöksensä tiedoksi Työllisyysrahastolle, jonka tulee ottaa päätökset huomioon työttömyyskassoille maksettavissa ennakoissa siten kuin 5 §:ssä säädetään.
