

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Kirjaamo@stm.fi

## Työttömyyskassalain uudistaminen

### 1 Asian tausta

Vakuutusvalvontavirasto lähetti vuonna 2007 sosiaali- ja terveysministeriölle muistion, jossa käsiteltiin työttömyyskassalain muutostarpeita. Työttömyyskassalakiin lisättiin vuoden 2009 alusta voimaan tulleella lailla sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa sekä sijoitustoimintaa koskevat säännökset. Muita kyseisessä muistiossa esitettyjä muutoksia ei toteutettu tässä yhteydessä.

Työttömyyskassalakia voidaan monilta osin pitää vanhentuneena. Finanssivalvonta on myös valvontatoimintansa yhteydessä ja vertailemalla kassoja koskevaa sääntelyä muiden valvottavien vastaavaan sääntelyyn havainnut, että työttömyyskassalakia olisi edelleen syytä uudistaa.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassalaki ja sen täytäntöönpanosta annettu asetus olisi syytä uudistaa kokonaisuudessaan. Uudistuksen lähtökohtana tulisi olla jäsenen oikeusturva, hallintolaissa mainitut hyvän hallinnon perusteet, kassojen riskinkatonkyvyn ja tehokkuuden tukeminen, yhteisöjen hyvää hallintoa koskevat periaatteet sekä vertailu vastaavanlaista toimintaa harjoittavia yhteisöjä koskevaan sääntelyyn. Tässä muistiossa kiinnitetään huomiota muuttamiin säännöksiin, joiden muuttamista tulisi erityisesti harkita.

### 2 Työttömyyskassan hallinto

#### 2.1 Johdon tehtäviä ja kelpoisuutta koskevat säännökset

Työttömyyskassalain mukaan kassan hallitukseen voivat päästä vain kassan jäsenet. Tämä voi toimialaltaan suppeissa kassoissa huomattavasti vaikeuttaa kokemukseltaan ja koulutukseltaan monipuolisen hallituksen valitsemista. Tämän edellytyksen poistamisella ei estettäisi kassan jäsenen valitsemista kassan hallitukseen vaan se antaisi kassan kokoukselle mahdollisuuden täydentää hallituksen osaamista myös kassan jäsenistön ulkopuolisella asiantuntemuksella. Esimerkiksi Ruotsin lainsäädännössä (Lag 1997:239 om arbetslöshetskassor 15 §) on määrätty, että yhden hallituksen jäsenen tulee olla valtion edustaja.

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

Työttömyyskassalaki ei sisällä lainkaan kassan vastuunlaista toimihenkilöä (jäljempänä kassanjohtaja) tai kassan hallituksen jäseniä koskevia luotettavuutta, sopivuutta tai ammattitaitoa koskevia säännöksiä. Tällainen on Finanssivalvonnan käsityksen mukaan hyvin poikkeuksellista. Esimerkiksi lakisääteistä vakuutusta hoitavien vakuutuskassojen johdosta on vakuutuskassalaissa säädetty seuraavaa:

*"Vakuutuskassan johtoon kuuluvien on oltava hyvämaineisia. Heillä on oltava sellainen yleinen vakuutuskassatoiminnan tuntemus kuin vakuutuskassan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen tai heidän palveluksessaan on oltava riittävän päteviä ja kokeneita neuvonantajia. Vakuutuskassan johdon tulee hoitaa kassaa ammattitaitoisesti ottaen huomioon jäsenten ja vapaakirjan saaneiden henkilöiden sekä eläkkeensaajien edut.*

*Vajaavaltainen, konkurssissa oleva tai liiketoimintakieltoon määrätty ei voi olla hallituksen jäsenenä eikä toimitusjohtajana."*

Laissa ei ole myöskään säännöstä, joka estäisi kassanjohtajaa tai muuta kassan palveluksessa olevaa henkilöä olemasta samalla hallituksen jäsen. Tällaista järjestelyä ei voida pitää tavoiteltavana, koska hallituksen valvontavelvollisuuteen kuuluu luonnollisesti velvollisuus valvoa myös kassan muuta johtoa.

Hallituksen tehtävistä on laissa säädetty yleislausekkeessa, jonka mukaan hallitus edustaa kassaa ja hoitaa ne kassan asiat, joita laissa tai kassan säännöissä ei ole määrätty muiden hallintoelinten hoidettaviksi. Lisäksi laissa on eri kohdissa säädetty tiettyjä tehtäviä kassan hallitukselle (esimerkiksi sisäisen valvonnan järjestäminen ja jäseneksi ottaminen). Kassanjohtajan tehtävistä ei laissa mainita mitään. Työttömyyskassojen säännöissä kassojen hallituksille ja kassanjohtajille on sen sijaan määrätty erilaisia tehtäviä.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassalaista tulisi poistaa säännös, jonka mukaan kassan hallitukseen voidaan valita vain kassan jäseniä. Lain tulisi myös sisältää kassan johdon kelpoisuutta ja luotettavuutta koskevia vaatimuksia. Kassanjohtajan ja kassan hallituksen pääasiallisista tehtävistä tulisi säätää laissa nykyistä selvemmin. Laissa tulisi säätää myös siitä, ettei kassan palveluksessa oleva henkilö saa olla hallituksen jäsen.*

## 2.2 Kassan kokous

Työttömyyskassalaissa ei ole säädetty esimerkiksi kutsumisesta kassan kokoukseen tai kokouksen järjestämispaikasta ja muutoinkin kassan kokousta koskevan menettelyn sääntely on niukkaa. Sama koskee myös työttömyyskassan valtuuskuntaa.

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

Työttömyyskassalain mukaan kassan kokouksessa kullakin *läsnä* olevalla jäsenellä tai kokousedustajalla on yksi ääni. Nimenomaista läsnäoloa koskevaa vaatimusta ja edustajaa koskevan sääntelyn puuttumista on tulkittu niin, ettei äänivaltaa voida käyttää asiamiehen välityksellä.

Laissa ei ole säännöksiä siitä, että kokoukseen osallistumisen edellytykseksi voitaisiin säännöissä asettaa ennakoilmoittautuminen ja tästä on vedetty se johtopäätös, ettei ennakoilmoittautumisen vaatiminen ole sallittua.

Työttömyyskassalaissa ei ole minkäänlaisia säännöksiä siitä, miten kassan jäsen voi saattaa kokoukseen kutsuttaessa tai kokouksessa noudatettujen menettelytapojen tai siellä tehtyjen päätösten laillisuuden tuomioistuimen tai muun vastaavan tahon tutkittavaksi. Laissa ei ole myöskään säännöksiä siitä, mihin esimerkiksi menettelytapavirhe kassan kokouksessa johtaa.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi arvioida onko kassan kokoukseen liittyvistä menettelytavoista syytä säätää tarkemmin laissa. Lisäksi voitaisiin harkita työttömyyskassalain muuttamista niin, että kassan kokouksessa voitaisiin käyttää äänivaltaa myös edustajan kautta ja niin, että ennakoilmoittautumisen vaatiminen olisi mahdollista. Tulisi myös harkita onko syytä säätää siitä, mikä vaikutus kassan kokoukseen liittyvillä menettelytapavirheillä on ja siitä tulisiko kokousten päätösten laillisuus voida saattaa tuomioistuimen tai muun vastaavan tahon tutkittavaksi.*

### 3 Työttömyyskassojen taloudellinen toimintakyky ja toiminnan tehokkuus

#### 3.1 Riskinkantokyky ja tehokkuus

Työttömyyskassalaissa ei ole suoranaisesti säädetty työttömyyskassan vähimmäisjäsenmäärää. Sen sijaan laissa on säännös siitä, että jäsenmäärän laskiessa alle 8 000, työttömyyskassan saamia valtion ja työttömyysvakuutusrahaston rahoitusosuuksia vähennetään samassa suhteessa. Sosiaali- ja terveysministeriö voi Finanssivalvonnan esityksestä erityisestä syystä myöntää työttömyyskassalle täydet valtion ja työttömyysvakuutusrahaston osuudet, vaikka jäseniä olisi vähemmän kuin 8 000.

Vuonna 2013 työttömyyskassat käyttivät hallintokuluihinsa noin 45 prosenttia jäsenmaksutuotoistaan. Työttömyyskassojen hallintokuluissa jäsentä ja etuuspäätösmääriä kohti laskettuina on hyvin suuria eroja. Suurimmillaan jäsentä kohti lasketut hallintokulut ovat vuonna 2013 olleet lähes 130 euroa ja pienimmillään alle 20 euroa.

Työttömyyskassojen lukumäärä on jatkuvasti laskenut sulautumisten johdosta. Silti joidenkin työttömyyskassojen koko on sellainen, ettei se ole omiaan edistämään toiminnan tehokkuutta. Jotkut pienet työttömyyskassat toimivat hyvin kapealla toimialalla ja niiden rahastoaste on alhainen.

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

Varsinkin suhdanneherkillä aloilla toimivilla työttömyyskassoilla kapeaan toimialaan liittyy taloudellisia ja toiminnallisia (mm. käsittelyajat ja päätösten laatu) riskejä erityisesti silloin, kun toimialalla on käynnissä työttömyyttä lisäävä rakennemuutos. Toisaalta on pieniäkin kapeiden toimialojen työttömyyskassoja, joilla työttömyys on perinteisesti ollut vähäistä ja joiden rahastoaste on hyvällä tasolla. Pienillä työttömyyskassoilla myös henkilökuntaan liittyvät riskit ovat lähtökohtaisesti suurempia kuin kookkaammilla kassoilla.

Pieneen kokoon ja kapeaan toimialaan liittyy riskejä, joiden hallintaa voitaisiin Finanssivalvonnan käsityksen mukaan lähtökohtaisesti parantaa kassojen kokoa kasvattamalla ja toimialaa laajentamalla.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi harkita, olisiko lainsäädäntöä syytä kehittää suuntaan, joka tukisi tehokkaampien, vakavaraistempien ja paremmin työttömyyden kasvua kestävien yksiköiden syntyä.*

### 3.2 Työttömyyskassojen lainanotto

Työttömyyskassalaissa ei ole säännöksiä työttömyyskassojen lainanotto-oikeudesta. Työttömyyskassojen säännöissä on nykyisin määräyksiä työttömyyskassojen oikeudesta ottaa lainoja etuuskien maksamista ja toimitilojen hankkimista varten.

Etuuksien rahoitus on järjestetty niin, ettei lainanottamiselle tulisi olla tarvetta edes kassan omalla vastuulla olevien menojen osalta, koska työttömyyskassan maksukykyä turvaa tältä osin tasoitusrahasto ja kassan varat tulee sijoittaa niin, että maksuvalmius on turvattu. Työttömyyskassat voivat halutessaan myös pitää huomattavasti vähimmäismäärää suurempaa tasoitusrahastoa. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, joissa työttömyyskassat ovat äkillisesti ja merkittävästi kasvaneiden etuusmenojensa takia ottaneet lainaa maksukykyä turvatakseen.

Velkavaroilla tapahtuvaa toimitilojen hankkimista ei taas voida välttämättä pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon työttömyyskassalle laissa säädetyt tehtävät, varojen sijoittamista koskevat säännökset sekä kassan varojen käytölle asetetut rajoitukset.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan olisi syytä harkita tulisiko kassojen lainanotosta säätää lailla niin, että se on mahdollista vain tietyissä tarkkaan rajatuissa tilanteissa esimerkiksi etuuksien maksamisen turvaamiseksi silloin, kun siihen ei ole muita varoja käytettävissä.*

### 3.3 Tasoitusrahaston määrä

Työttömyyskassalain säännösten mukaan työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, jossa tulee olla kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi Finanssivalvonnan vahvistama vähimmäismäärä. Määräys- ja ohjekokoelmassaan Finanssivalvonta on vahvistanut vähimmäismäärän

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

suuruudeksi palkansaajakassoilla 100 prosenttia ja yrittäjäkassoilla 250 prosenttia kassan omalla vastuulla olevista etuusmenoista ja hallintokustannuksista.

Työttömyyskassalain mukaan jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Lain mukaan jäsenmaksut vahvistaa Finanssivalvonta kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä säädetään tasoitusrahastosta. Valtioneuvoston asetuksessa työttömyyskassalain täytäntöönpanosta todetaan, että hakiessaan jäsenmaksun vahvistamista Finanssivalvonnalta työttömyyskassan on liitettävä hakemukseensa seuraavaa vuotta koskeva talousarvio sekä laskelma jäsenmaksun riittävydestä huomioon ottaen työttömyyskassan maksamat etuudet, hallintokulut ja siirrot tasoitusrahastoon.

Edellä kuvattuja säännöksiä voinee tulkita siten, että Finanssivalvonta voi vahvistaa jäsenmaksun vain sen suuruisena, että se realistisin oletuksin ja yhdessä muiden mahdollisten toimenpiteiden kanssa pitää tasoitusrahaston määrän säädetyn vähimmäismäärän yläpuolella. Säännöksiä tulisi kuitenkin selkeyttää, koska nykyisellään ne johtavat työttömyyskassan ja Finanssivalvonnan välisiin tulkintakeskusteluihin erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan merkittävää jäsenmaksun korotusta tasoitusrahaston vähimmäismäärään pääsemiseksi.

Edellä kuvatut säännökset jättävät myös täysin avoimeksi sen, mihin toimenpiteisiin ja kuinka nopeasti työttömyyskassan on ryhdyttävä, jos tasoitusrahaston määrä laskee vähimmäismäärän alapuolelle. Myöskään Finanssivalvonnalla ei ole tässä tilanteessa mitään valtuuksia toimia (seuraavan vuoden jäsenmaksun vahvistamista lukuun ottamatta). Säännöksissä ei myöskään oteta kantaa siihen, kuinka kauan kassa voi toimia vaikka tasoitusrahasto on vähimmäismäärää pienempi eikä siihen, mitä tehdään, jos on syytä uskoa, ettei alitusta pystytä korjaamaan.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi olla selkeät säännökset jäsenmaksun asettamisesta tasolle, jonka osaltaan voi olettaa johtavan tasoitusmäärän pysymiseen vähimmäismäärän yläpuolella. Tulisi myös olla säännökset toimenpiteistä, joihin työttömyyskassan on ryhdyttävä, jos tasoitusrahaston määrä laskee vähimmäismäärän alapuolelle ja tulisi harkita tarvitseeko Finanssivalvonta näissä tilanteissa toimintavaltuuksia. Lisäksi tulisi laatia säännökset tilanteisiin, joissa kassa ei pysty nostamaan tasoitusrahaston kokoa lain edellyttämälle tasolle.*

## **4 Työttömyyskassan jäsenyyteen liittyvät säännökset**

### **4.1 Jäsenyyden alkaminen ja päättyminen**

Työttömyyskassan jäsenyyden alkaminen edellyttää lain sanamuodon mukaan sekä jäsenmaksun maksamista että kirjallisen hakemuksen saapumista työttömyyskassalle. Työttömyyskassan jäsenyyden kestolla on suora vaikutus etuusoikeyteen ja tietyissä tapauksissa myös etuuden

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

määrään. Lisäksi työttömyyskassan jäsenmäärä vaikuttaa kassan valtiolta ja työttömyysvakuutusrahastolta saamiin rahoitusosuuksiin.

Palkansaaja- tai yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyyskassalaissa mainittuja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä poikkeustilanteita lukuun ottamatta vain palkkatyössä oleva tai yritystoimintaa harjoittava henkilö. Lain sanamuodon mukaan kassan työttömät jäsenet eivät siis esimerkiksi kassan sulautuessa, purkautuessa tai joutuessa selvitystilaan voi päästä toisen kassan jäseniksi.

Työttömyyskassalaki ei edellytä, että kassan jäsenyyden alkamisesta annettaisiin heti kassaan liittymisen yhteydessä valituskelpoinen päätös. Tästä aiheutuu se, että työttömyyskassan jäsenyyttä koskeva ratkaisu voi olla hyvin pitkään vailla lainvoimaa ja on tulkinnanvaraista millä tavoin virheellistä jäsenyyttä koskevaa ratkaisua voidaan muuttaa tai oikaista. Työttömyyskassan jäsenyyttä koskevien ohjeiden mukaan jäsenelle on ilmoitettava jäsenyyden alkamisesta, jos tästä asiasta ei anneta valituskelpoista päätöstä. Tällaisen ilmoituksen oikeudellinen luonne ja sitovuus on epäselvä. Finanssivalvonnan tiedossa on, että ensin on ilmoitettu jäsenyyden alkamisesta ja myöhemmin ilmoitettu jäsenyyden "mitätöityneen", koska jäsenmaksuja ei ole alettu maksaa. Toisaalta näissä tilanteissa on myös annettu valituskelpoisia erottamispäätöksiä.

Työttömyyskassan jäsenyys päättyy viimeistään henkilön täyttäessä 68 vuotta. Usein henkilön mahdollisuus saada kassan maksamaa etuutta päättyy kuitenkin huomattavasti ennen kyseistä ikää henkilön jäädessä vanhuuseläkkeelle. Työttömyyskassalaissa ei ole suoranaista säännöstä siitä, miten vanhuuseläkkeelle jääminen vaikuttaa kassan jäsenyyteen. Asiaa koskevissa soveltamisohjeissa on lähdetty siitä, että vanhuuseläkettä saavan henkilön voidaan katsoa työttömyyskassalain mukaisesti pysyvästi siirtyneen pois kassan toiminnan piiriin kuuluvasta ammatista tai työalalta, jolloin kassalla on oikeus erottaa tällainen jäsen. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassojen käytäntö tällaisissa tilanteissa vaihtelee, eikä erottamista voida välttämättä pitää kovin tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Kyseisen erottamista koskevan säännöksen soveltamisala on tulkinnanvarainen myös eräissä muissa tilanteissa.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi harkita onko syytä edellyttää, että jo työttömyyskassan jäseneksi liittyessä annetaan aina valituskelpoinen päätös, johon sovellettaisiin samanlaisia virheen korjaamista, oikaisua, muutoksenhakua ja poistamista koskevia säännöksiä kuin etuuspäätöksiin. Tulisi myös selvittää, olisiko työttömyyskassan jäsenyyden syytä päättyä automaattisesti silloin, kun henkilö siirtyy etuuden saamisen estävälle vanhuuseläkkeelle ja onko toimialalta pois siirtyneen jäsenen erottamista koskevaa sääntelyä syytä muuttaa. Lisäksi tulisi harkita, voisiko työtön henkilö päästä toisen kassan jäseneksi tietyissä kassan lakkaamiseen liittyvissä erityistilanteissa.*

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

## 4.2 Jäsenmaksut

Tällä hetkellä työttömyyskassoilla on käytössään jäsenmaksuja, jotka perustuvat tiettyyn osuuteen jäsenen tuloista sekä kuukausijäsenmaksuja ja vuosijäsenmaksuja. Lainsäädännössä ei ole määritelty sitä, miltä ajalta jäsenmaksu tulee periä tai mihin sen täytyy perustua, joten työttömyyskassat voivat vapaasti määrätä näistä asioista säännöissään.

Työttömyyskassalain 4 §:n 4 momentin mukaan eronneella tai erotetulla jäsenellä ei ole oikeutta saada takaisin kassalle suorittamiaan maksuja, jotka kohdistuvat eroamis- tai erottamisajankohtaa edeltävään aikaan, mikä Finanssivalvonnan käsityksen mukaan viittaa siihen, että jäsenellä olisi oikeus saada takaisin maksamansa jäsenmaksut, jotka kohdistuvat jäsenyyden päättymisen jälkeiseen aikaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on eräeseen kanteluun antamassaan päätöksessä 20.8.2007 (dnro 3300/4/05) katsonut, että työttömyyskassalaki tulisi tulkita siten, että jäsenelle palautettaisiin se osuus jäsenmaksuista, jonka voidaan katsoa kohdistuvan eroamisajankohdan jälkeiseen aikaan. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään kuitenkin todennut, ettei hän voi määrätä kassaa palauttamaan jäsenmaksuja osakseen. Lisäksi kyseisessä päätöksessä on sanottu, että se, onko työttömyyskassojen omaksuma tulkinta suoranaisesti lainvastainen, on asia, jonka tulkinta kuuluisi viime kädessä yleisille tuomioistuimille.

Finanssivalvonta on suositellut, että työttömyyskassat menettelisivät yllä mainituissa päätöksessä sanotulla tavalla. Finanssivalvonnalla on kuitenkin tiedossaan, että eräät kassat, joilla on käytössään vuosimaksu, tulkitsevat edelleen lakia niin, että ne perivät jäseniltään koko vuosimaksun siinäkin tapauksessa, että jäsen eroaa tai liittyy kassaan kesken vuoden.

Työttömyyskassalaissa ei muutoinkaan ole säännöstä siitä, missä tilanteessa työttömyyskassa olisi velvollinen palauttamaan jäsenmaksun. Tällainen tilanne voisi kesken vuoden tapahtuvan eroamisen lisäksi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun kassan jäseneksi on virheellisesti otettu henkilö, joka ei voi saada kassasta etuutta.

Pelkästään jäsenmaksuihin liittyvistä asioista ei tällä hetkellä voi hakea muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta ja vakuutusosastoilta, jotka käsittelevät esimerkiksi työttömyyskassojen myöntämiin etuuksiin ja jäsenyydestä erottamisiin liittyvät valitukset. Työttömyyskassan jäsenmaksuihin liittyvät asiat kuuluvat nykyisin ilmeisesti yleisten tuomioistuimien toimivaltaan. Yleisissä tuomioistuimissa ratkaistaviin asioihin liittyvästä oikeudenkäyntikuluriskistä ja asiayhteydestä johtuen voisi olla tarkoituksenmukaisempaa, että jäsenmaksuun liittyvistä asioista voisi valittaa työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle ja vakuutusosastolle. Tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa esimerkiksi niin, että jäsen saisi erikseen vaatiessaan valituskelpoisen päätöksen muun muassa jäsenmaksun määrästä ja jäsenmaksusta vapautumisesta.

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassalaisissa tulisi selvästi säätää siitä, että jäsenmaksua voidaan periä vuosijäsenmaksua perivissä kassoissakin vain todellista esimerkiksi kuukausittaista jäsenyysaikaa vastaava määrä liittyessä kassaan tai erottaessa kassasta kesken vuoden. Lisäksi tulisi harkita jäsenmaksun palauttamista koskevia säännöksiä sekä muutoksenhakun järjestämistä jäsenmaksuihin liittyvissä asioissa.*

#### **4.3 Jäsenen moitittavaa menettelyä koskevat seuraamukset**

Työttömyyskassalain mukaan työttömyyskassa voi laissa säädettyjen edellytysten vallitessa antaa jäsenelleen huomautuksen tai varoituksen tai erottaa hänet kassan jäsenyydestä. Varsinkin viimeksi mainitulla seuraamuksella voi olla hyvin suuri vaikutus henkilön toimeentuloon. Erottaminen on lain mukaan mahdollista muun muassa silloin, kun jäsen laiminlyö jäsenmaksun, antaa vääriä tietoja jäseneksi liittyessään tai kieltäytyy noudattamasta kassan hallituksen antamia ohjeita.

Työttömyyskassalaisissa ei ole säännelty siitä, kuinka pitkään jäsenmaksujen laiminlyönti tulee jatkua tai miten suuresta rahamäärästä täytyy olla kysymys, jotta kassan jäsen voitaisiin erottaa. Työttömyyskassoilla on käytössään erilaisia jäsenmaksun määräytymisperusteita ja aikoja, joiden kuluessa jäsenmaksu täytyy maksaa, joten erottamiskäytännöissä voi esiintyä suuria vaihteluja eri kassojen välillä. Seuraamuksen ankaruus ja yhdenvertaisuusperiaate huomioiden olisi perusteltua, että erottamisoi-keudesta säädettäisiin tarkemmin laissa.

Lisäksi ainakin osa muista erottamisperusteista on Finanssivalvonnan käsityksen mukaan sellaisia, että tulisi harkita niiden poistamista laista tai niitä tulisi vähintään rajata huomattavasti nykyistä tarkemmin.

Toisaalta oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että takautuva erottaminen on mahdollista ainoastaan silloin, kun kyseessä on jäsenmaksun laiminlyönti. Esimerkiksi henkilö, joka on jäsenyyttä hakiessaan antanut vääriä tietoja, joiden perusteella hänet on virheellisesti hyväksytty kassan jäseneksi, on mahdollista erottaa vasta virheen havaitsemista seuranneen erottamispäätöksen tekemisestä lukien. Tällaisista tilanteista voi tulla hyvin ongelmallisia varsinkin silloin, kun henkilö on ehtinyt liittyä toiseen työttömyyskassaan, jossa hänen aikaisemmassa kassassa hankkimansa työssäolo- ja jäsenyysaika on luettu hänelle hyväksi ja hän on alkanut saada etuutta. Tämä ongelma on yhteydessä myös siihen, ettei jäsenyydestä useinkaan anneta valituskelpoista päätöstä eikä laissa ole säädetty siitä, miten virheellistä jäsenyyttä koskevaa ratkaisua voitaisiin kassan toimesta muuttaa.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan työttömyyskassan jäseniä koskeva seuraamusjärjestelmä pitäisi arvioida kokonaisuudessaan uudelleen ja saattaa se vastaamaan hallinnon oikeusperiaatteita.*



1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

## 5 Työttömyyskassojen säännöt

Työttömyyskassalaisista tietyistä asioista on säädetty laissa kassoja sitovasti ja toiset asiat on jätetty kassan päätettäväksi. Lisäksi laissa on lueteltu niistä asioista, joissa tulee mainita kassojen säännöissä.

Säännöissä tulee lain mukaan esimerkiksi mainita päivärahansaamisen ehdot ja se mitä jäsenen tulee päivärahaa hakiessaan noudattaa. Työttömyyskassa maksaa lakisääteistä etuutta, eikä etuuksia tai hakemismenettelyä koskevien lainsäädännön toistaminen säännöissä ole tarkoituksenmukaista. Toisaalta pelkästään viittaamisella lainsäädäntöön ei välttämättä ole kovin suurta informaatioarvoa.

Säännöissä on mainittava myös miten kassan tasoitusrahasto muodostetaan sekä kuinka se käytetään ja sijoitetaan. Tasoitusrahastosta ja sen käyttämisestä on säädetty laissa ja lisäksi kassalla on lain mukaan velvollisuus laatia sijoitussuunnitelma, joten tällaista säännöstä ei voida pitää kovin tarkoituksenmukaisena.

Vaikka edellä mainittuja velvoittavia säännöksiä poistettaisiin laista, kassat toki voisivat halutessaan sisällyttää sääntöihinsä myös edellä mainittuja asioita siinä laajuudessa, kun katsovat sen jäsenien informoimisen kannalta tarpeelliseksi.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi kokonaisuutena arvioida mistä asiasta tulee säätää sitovasti lailla ja mitä asioita voidaan jättää kassojen säännöissä päätettäväksi ja toisaalta sitä, mitkä asiat kaikkien kassojen velvoitetaan ottavan sääntöihinsä.*

## 6 Kassojen sulautuminen, selvitystilä ja purkaminen

Työttömyyskassojen sulautumista koskeva sääntely on vanhahtavaa ja osin monimutkaista. Esimerkiksi sulautumisen rekisteröintiä koskevan määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa lain mukaan sulautumisen raukeaminen, joka on Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kohtuuttoman ankara seuraamus asiasta, joka muutoinkin tulee merkittäväksi työttömyyskassarekisteriin.

Työttömyyskassalain mukaan Finanssivalvonnan on annettava suostuksensa sulautumiseen, jollei se "*loukkaa kassan jäsenten tai vaaranna saamamiesten etua*". Tältä osin on epäselvää esimerkiksi se, mitä jäsenten edulla tarkoitetaan, koska sulautumisen edellytyksenä on, että asianosaisten kassojen jäsenet tai heidän edustajansa ovat sulautumisen kassan kokouksessa hyväksyneet. Lisäksi lienee harvinaista, että kassalla olisi ainakaan suuria velkoja.

Lain mukaan työttömyyskassan säännöissä on määrättävä miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Kassat voivat siis periaatteessa itse määrätä varojen käytöstä tilanteessa, jossa kassa puretaan. Nykyisin kas-

1.10.2013

6/01.03/2013

Julkinen

sojen säännöissä on määräyksiä varojen luovuttamisesta esimerkiksi kassan toimintaa lähellä olevalle yhteisölle tai järjestölle käytettäväksi jäsenien talouden ja ammatillisen koulutuksen tukemiseen. Huomioiden kassojen tehtävä ja se, että kassoja rahoitetaan julkisilla varoilla, tästä asiasta tulisi säätää laissa pakottavasti.

*Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tulisi selvittää, onko sulautumiseen, purkautumiseen ja selvitystilaan liittyvää sääntelyä syytä uudistaa.*

## **7 Työttömyyskassojen tukikassa**

Työttömyyskassalain mukaan tukikassan sääntöjen hyväksymisestä sekä hallinnosta ja valvonnasta on voimassa, mitä työttömyyskassoista on tässä laissa säädetty. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on epäselvää mitä kaikkea työttömyyskassalain soveltumiselle tukikassan hallintoon tarkoitetaan ja toisaalta laissa ei säädetä mitään tukikassan varojen sijoittamisesta, sijoitussuunnitelmasta, riskienhallinnasta tai sisäisestä valvonnasta. Tosin työttömyyskassalain täytäntöönpanosta annettu asetus sisältää säännöksen tukikassan varojen sijoittamisesta.

*Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan olisi tarpeen selvittää tulisiko tukikassaa koskevaa sääntelyä lisätä ja tarkentaa.*

## **FINANSSIVALVONTA**

Erja Rautanen  
osastopäällikkö

Marko Aarnio  
toimistopäällikkö