

21.3.2006

Dnro 1714/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **LAIMINLYÖNNIT TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHA-ASIAN KÄSITTELYSSÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 17.6.2004 päivätyssä kirjeessään erityisesti Lakimiesten työttömyyskassan (jäljempänä myös työttömyyskassa) ratkaisuja ja menettelyä työttömyysturva-asiassaan.

Kantelija kertoi, oheistamiinsa selvityksiin viitaten, työttömyyskassan myöntäneen hänelle 16.6.1997 antamallaan päätöksellä työttömyyspäivärahaa 4.4.1997 alkaen. Tämän jälkeen työttömyyskassa kuitenkin epäsi häneltä 17.8.1998 antamallaan päätöksellä päivärahan takautuvasti 1.2.1997 alkaen, koska Helsingin työvoimatoimikunta oli 3.6.1998 antamassaan työvoimapolitiisessa lausunnossa todennut, ettei kantelija ole työtön henkilö 1.2.1997 alkaen.

Kantelija kertoi hakeneensa muutosta työttömyyskassan päätökseen työttömyysturvalautakunnalta, joka olikin kumonnut kassan päätöksen. Työttömyyskassa ei kuitenkaan kantelijan mukaan pannut lautakunnan päätöstä täytäntöön, vaan haki vakuutusosoikeudelta 16.6.1997 antamansa päätöksen poistamista. Vakuutusosoikeus poisti 25.5.2000 antamallaan päätöksellä kassan 16.6.1997 antaman päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä selvittämään, ovatko Lakimiesten työttömyyskassa ja vakuutusosoikeus menettelleet päätöksen poistamista koskevassa prosessissa lainmukaisesti.

Kantelija kertoi lisäksi työttömyyskassan hänen asiassaan antamista muista päätöksistä ja asian etenemistä työttömyysturvalautakuntaan, joka antoi päätöksensä hänen valituksiinsa 29.8. ja 6.10.2003 antamallaan päätöksillä. Kantelija ihmettelee kirjoituksessaan sitä, miksi työttömyyskassa ei ole antanut hänelle päätöksiä ja myöntänyt päivärahaa siltä osin, kuin työttömyysturvalautakunta oli kumonnut kassan aiempia päätöksiä ja velvoittanut kassan maksamaan hänelle päivärahaa.

Kantelijan mukaan hänen asiaansa on käsitelty vuoden 1998 kevästä alkaen eri viranomaisissa ja se on edelleen lähtöpisteessään. Hän kertoo asiansa käsittelyssä tapahtuneen useita virheitä. Työttömyyskassa on kantelijan mukaan pyytänyt suostumusta tekemiensä virheiden oikaisuun. Tähän

kantelija ei ole kertomansa mukaan kuitenkaan suostunut, koska hän ei ole halunnut myöntää oikeiksi kassan tekemiä virheellisiä ratkaisuja ja luopua mahdollisuuksistaan muutoksenhakuun.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta ja käsittelyn rajaus

##### Oikeusasiamiehen toimivalta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Työttömyyskassojen toimintaa pidetään julkisen tehtävän hoitamisena silloin, kun on kyse lakisääteisen työttömyysturvan hoitamisesta.

Oikeusasiamies ei kuitenkaan vakiintuneen käytäntönsä mukaan puutu asiaan, joka on vireillä viranomaisessa tai jossa muutoksenhaku on kesken. Oikeusasiamies ei voi muutoinkaan puuttua viranomaisten tai tuomioistuimien harkintavaltansa nojalla antamiin ratkaisuihin, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuimien päätöksiä eikä määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Oikeusasiamies ei pääsääntöisesti tutki myöskään yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei tutkimiseen ole erityistä syytä.

Lainsäädäntövalta Suomessa kuuluu eduskunnalle eikä oikeusasiamies valvo eduskunnan lainsäädäntötoimintaa. Hän voi kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja tehdä esityksiä puutteiden poistamiseksi.

##### Käsittelyn rajaus

Kantelijan kirjoituksessaan esille ottamat tapahtuvat alkavat jo vuonna 1998. Tästä huolimatta hänen etuasasioidensa käsittely on edelleen kesken, sillä Lakimiesten työttömyyskassa antoi kantelijalle 13.1.2005 neljä päätöstä Kantelijan oikeudesta päivärahaan ja liikamaksun takaisinperinnästä.

Kantelija haki päätöksiin muutosta työttömyysturvalautakunnalta, joka kuitenkin hylkäsi hänen valituksensa 17.6.2005 antamallaan päätöksellä. Kantelija haki lautakunnan päätökseen muutosta vakuutusosoikeudelta, jossa hänen valituksensa käsittely on edelleen kesken.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävänä ovat kantelijan oikeus työttömyyspäivärahaan 1.2.1997 alkaen sekä hänelle mahdollisesti aiheettomasti maksetun työttömyyspäivärahan takaisinperintä. Valituksessaan vakuutusosoikeudelle kantelija on katsonut asiansa liittyvän myös

vakuutusoikeuden 21.10.2004 antamaan päätökseen koskien hänen työttömyyskassasta erottamistaan.

Kantelijan työttömyysturva-asia on siis edelleen vireillä. Tämän vuoksi rajaan käsittelyni ulkopuolelle kantelijalle annettujen päätösten asiasisällön tarkastelun siltä osin kuin on kyse hänen oikeudestaan työttömyysturvaan tai työttömyyskassan jäsenyydestä. Sen sijaan tarkastelen ratkaisussani Lakimiesten työttömyyskassan menettelyä liittyen itseoikaisu- ja poistosäännöksiin sekä työttömyysturvalautakunnan päätösten täytäntöönpanoon ottaen erityisesti huomioon asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen.

Tuon ratkaisussani ensimmäiseksi esille ne päätös- ja muut asiatiedot, jotka ovat kantelun ratkaisun kannalta nähdäkseni keskeisiä. Tämän jälkeen arvioin Lakimiesten työttömyyskassan menettelyä asian eri käsittelyvaiheissa. Tässä yhteydessä käsittelen myös kantelijan erityisesti vastineessaan esille nostamaa kysymystä suostumuksen merkityksestä päätöksen oikaisemisen kannalta.

## 3.2

### Asiatiedot

Totean aluksi, että työttömyyskassan puheena olevan menettelyn alkamisajankohta ajoittuu kesään 1998 eli siitä oli kulunut kantelun tekohetkeenkin mennessä aikaa enemmän kuin viisi vuotta. Käsitykseni mukaan Lakimiesliiton menettelyä kantelijan päiväraha-asiassa tulee kuitenkin tarkastella kokonaisuutena. Erityisesti hänen työttömyysturva-asiansa käsittelyn kesto puoltaa nähdäkseni sitä, että kassan menettelyn tarkastelu tulee ulottaa tässä suhteessa myös kassan menettelyyn kesällä 1998. Katson asiassa siis olevan erityisiä syitä tutkia kassan menettelyä myös tältä osin.

Lakimiesten työttömyyskassa oli siis 16.6.1997 antamallaan päätöksellä myöntänyt kantelijalle työttömyyspäivärahaa 4.4.1997 alkaen. Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta antoi kuitenkin 3.6.1998 lausunnon, jonka mukaan kantelija ei ole työtön 1.2.1997 alkaen.

Lakimiesten työttömyyskassa antoi lausunnon johdosta 17.8.1998 päätöksen, jolla se epäsi kantelijalta päivärahan 1.2.1997 alkaen. Päätöksen antamisen jälkeen työttömyyskassa pyysi kantelijalta suostumusta 16.6.1997 antamansa päätöksen oikaisuun. Kantelija ei kuitenkaan suostumustaan antanut. Sen sijaan hän haki työttömyysturvalautakunnalta muutosta kassan 17.8.1998 antamaan päätökseen.

Työttömyysturvalautakunta kumosi 9.2.1999 antamallaan päätöksellä kassan 17.8.1998 antaman päätöksen, koska päätöksessä ei ole ollut kyse evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä. Lautakunnan mukaan työttömyyskassan ei olisi tullut käsitellä kantelijan asiaa uudelleen ilman hänen suostumustaan tai ennen kun vakuutusoikeus on poistanut kassan 16.6.1997 antaman päivärahan myöntöpäätöksen. Lautakunta hylkäsi valituksen enemmälti ja totesi, että saadun selvityksen mukaan kantelija on ollut määräaikaikaisessa työsuhteessa muun muassa ajalla 1.2.–31.3.1997.

Tämän jälkeen työttömyyskassa pyysi kantelijalta 29.4.1999 uudelleen suostumusta 16.6.1997 antamansa myöntöpäätöksen oikaisemiseen. Kantelija ei antanut suostumustaan, minkä vuoksi työttömyyskassa toimitti 17.9.1999 vakuutusoikeudelle hakemuksen 16.6.1997 antamansa myöntöpäätöksen poistamiseksi. Vakuutusoikeus poisti 25.5.2000 antamallaan päätöksellä kassan sanotun päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Työttömyyskassa kuuli tämän jälkeen kantelijaa hänelle aiheettomasti maksetun päivärahahan takaisinperinnästä ja antoi 2.2.2001 päätöksen takaisinperinnästä. Kantelijan valitettua päätöksestä kassa oli itseoikaisuna kumonnut takaisinperintäpäätöksensä, koska siltä oli jäänyt antamatta aikaa 4.4.1997–27.3.1998 koskeva päivärahahan epäyspäätös. Työttömyyskassa antoi 27.6.2001 kantelijalle sanotun epäyspäätöksen sekä myös takaisinperintäpäätöksen. Kantelija haki muutosta myös näihin päätöksiin.

Työttömyyskassa oli tämän lisäksi antanut kantelijalle 20.12.1999 päätöksen, jossa se oli hylännyt kantelijan päivärahahakemuksen 18.8.1999 alkaen. Lisäksi kassan hallitus oli erottanut kantelijan jäsenyydestään 1.1.2001 alkaen maksamattomien jäsenmaksujen vuoksi. Kantelija haki myös näihin päätöksiin muutosta työttömyysturvalautakunnalta.

Työttömyysturvalautakunta antoi kantelijalle yhteensä neljä päätöstä syksyllä 2003 (kaksi 28.9.2003 ja kaksi 6.10.2003). Niissä se ensinnäkin kumosi työttömyyskassan 2.2.2001 antaman takaisinperintäpäätöksen väärässä järjestyksessä syntyneenä. Samoin lautakunta kumosi kassan 27.6.2001 antaman päätöksen päivärahahan epäämisestä ajalta 4.4.1997–27.3.1998 sekä sanottua aikaa koskevasta takaisinperinnästä. Lautakunnan mukaan kassan ei olisi tullut 27.6.2001 antamallaan päätöksellä oikaista 2.2.2001 antamaansa päätöstä, josta oli valitus vireillä. Näiltä osin työttömyysturvalautakunta palautti asian työttömyyskassalle uudelleen käsiteltäväksi.

Edelleen työttömyysturvalautakunta hylkäsi kantelijan valituksen koskien oikeutta päivärahaan ajalla 1.3.–31.8.2000. Ajan 18.8.1999–28.2.2000 osalta lautakunta määräsi työttömyyspäivärahaa maksettavaksi niiltä päiviltä, joiden osalta kantelija oli ilmoittanut hakemuksissaan olevansa työtön, mikäli hän muutoin täytti päivärahahan saamisen edellytykset. Työttömyysturvalautakunta hylkäsi kantelijan työttömyyskassan jäsenyydestä erottamista koskevan valituksen.

Kantelijan jäsenyydestä erottamista koskeva asia eteni vakuutusoikeuteen, joka antoi päätöksensä 21.10.2004. Siltä osin kuin työttömyysturvalautakunta palautti päätöksillään asian työttömyyskassalle uudelleen käsiteltäväksi, kassa antoi kantelijalle 13.1.2005 edellä aiemmin selostetut päätökset, joiden osalta muutoksenhaku on siis vireillä vakuutusoikeudessa.

### 3.3

#### Työttömyyskassan menettelyn arviointia

##### 3.3.1

## Asian viivytyksetön käsittely

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Ennen perustuslain voimaantuloa (1.4.2000) sama asia oli ilmaistu Suomen hallitusmuodon 16 §:ssä.

Kantelijan työttömyysturva-asiaa on tähän mennessä käsitelty työttömyyskassassa ja muutoksenhakuelimissä lähes kahdeksan vuotta eikä kantelija ole vielä saanut lainvoimaista päätöstä oikeudestaan työttömyysturvaan 4.4.1997 alkaen eli siihen kysymykseen, jonka selvittely alkoi jo kesällä 1998. Kantelijan kannalta tilannetta voidaan pitää kohtuuttomana.

Tältä osin totean, että kantelijan asiaan kokonaiskäsittelyaikaan ovat vaikuttaneet osaltaan hänen tekemiensä valitusten pitkät käsittelyajat muutoksenhakuelimissä. Vakuutusosasto käsitteli kassan syyskuussa 1999 toimittamaa poistohakemusta kahdeksan kuukautta. Aika on pitkä, mutta vastaa sanottujen asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa vakuutusosastossa. Lisäksi työttömyysturvalautakunta antoi syksyllä 2003 kantelijalle neljä päätöstä hänen valituksiinsa, jotka olivat saapuneet lautakunnalle alkuvuoden 2001 ja kevään 2002 välisenä aikana. Valitusten käsittelyaikaa voidaan pitää pitkänä ja se on käsitykseni mukaan ylittänyt valitusten keskimääräisen käsittelyajan lautakunnassa.

Lautakunnan ratkaisu yhdistää kantelijan valitusten käsittely on kuitenkin nähdäkseni ollut perusteltu, vaikka se onkin merkinnyt valitusten käsittelyajan pidentymistä. Työttömyysturvalautakunnalla vuosina 2001–2003 käsiteltävänä ollut asiavyvyhti on lisäksi ollut käsitykseni mukaan selvästi monimutkaisempi kuin valitukset keskimäärin. Totean lisäksi, että työttömyysturvalautakunta on vuonna 2005 antanut päätöksensä kantelijan valitukseen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun työttömyyskassa oli toimittanut sille valituksen ja oman lausuntonsa.

Edellä kerrotun perusteella en käsittele tässä ratkaisussani enempää myöskään kantelijan valitusten käsittelyaikaa työttömyysturvalautakunnassa. Sen sijaan tarkastelen seuraavaksi niitä Lakimiesten työttömyyskassan menettelyyn liittyviä virheitä, jotka ovat käsitykseni mukaan sekä pidentäneet kantelijan asian kokonaiskäsittelyaikaa että tarpeettomasti vaikeuttaneet asian hallintaa.

### 3.3.2

#### Päätöksen oikaiseminen edunsaajan vahingoksi

Lakimiesten työttömyyskassan ensimmäinen menettelyvirhe asiassa on nähdäkseni tapahtunut kesällä 1998, jolloin se antoi kantelijalle hylkäävän päätöksen päivärahasta ajalle 1.2.1997 alkaen. Kun työttömyyskassa oli jo aiemmin eli 16.6.1997 antanut kantelijalle myönteisen päivärahapäätöksen ajalle 4.4.1997 alkaen, olisi sen tullut silloin voimassa olleiden työttömyysturvalain 43 ja 43 a §:n mukaan tullut saada kantelijalta suostumus

myöntöpäätöksen poistamiseen taikka hakea vakuutusoikeudelta sen poistamista.

Kantelija on erityisesti vastineessaan esittänyt näkemyksensä, ettei kyse ole edes ollut työttömyysturvalain 43 a §:n mukaisesta asiavirheestä, jonka oikaiseminen asianosaisen vahingoksi voisi onnistua asianosaisen suostumuksella. Hän on myös korostanut, ettei hän ole voinut oikeusturvansa säilyttääkseen suostua oikeina pitämiensä päätösten oikaisemiseen hänen vahingokseen.

Mainituissa työttömyysturvalain säännöksissä säädetään siis lainvoimaisen päätöksen poistamisesta ja asiavirheen korjaamisesta ja ne kuuluivat nyt tarkasteltavana ajankohtana seuraavasti:

43 § 1 mom. (päätöksen poistaminen)

*Jos tässä laissa tarkoitettua etuutta koskeva lainvoimainen päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen, vakuutusoikeus voi Kansaneläkelaitoksen tai asianomaisen työttömyyskassan esityksestä tai asianomaisen hakemuksesta, varattuaan muille asianosaisille tilaisuuden tulla kuulluiksi, poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Tehtyään edellä sanotun esityksen Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi, kunnes asia on uudelleen ratkaistu, väliaikaisesti keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sen esityksensä mukaan.*

43 a § 1 mom. (asiavirheen korjaaminen)

*Jos Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa voi asianomaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen.*

Asianomaisen suostumus mainitaan vain asiavirheen korjaamista koskevassa säännöksessä. Oikeuskäytännössä ei ole kuitenkaan tehty eroa säännösten ilmaisujen "väärään tai puutteelliseen selvitykseen – selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen" ja "on ilmeisesti lain vastainen – ilmeisen väärään lain soveltamiseen" välillä siten, että olisi olemassa tilanteita, joissa asianomaisen suostumus ei riittäisi päätöksen oikaisemiseen hänen vahingokseen vaan että päätöksen poistamista olisi aina haettava vakuutusoikeudelta. Käytäntö on vakiintunut kaikessa sosiaalivakuutuksessa ja sitä voidaan nähdäkseni pitää tarkoituksenmukaisena ja joustavana. Käsitykseni mukaan on hyvin vaikeaa vetää rajaa esimerkiksi sen suhteen, milloin päätös on perustunut puutteelliseen tai toisaalta selvästi puutteelliseen selvitykseen. Kun esimerkiksi työvoimatoimikunnan antama työvoimapoliittinen lausunto sitoo työttömyyskassaa, aiheuttaa uuden aikaisemman lausunnon kumoavan lausunnon saaminen kassan näkökulmasta tilanteen, jossa sen päätöksen voidaan varsin perustellusti katsoa perustuvan jopa selvästi puutteelliseen selvitykseen.

Uudessa, 1.1.2003 voimaan tulleessa työttömyysturvalaissa päätöksen poistamisesta ja asiavirheen korjaamisesta säädetään lain 12 luvun 7 ja 8

§:ssä. Asiavirheen korjaamista koskeva säännös lisättiin lakiin vuoden 2004 alusta yhtä aikaa hallintolain voimaantulon kanssa. Lisäykseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 141/2003) selostetaan myös päätöksen poistamisen edellytykset. Siinä yhteydessä esityksessä todetaan myös, että asian voi käsitellä uudelleen myös asianosaisen suostumuksella.

Käsitykseni mukaan edellä kerrottuun menettelyyn ei liity myöskään niitä oikeusturvan toteutumista uhkaavia näkökohtia, joita kantelija on kirjoituksessaan tuonut esille. Asianosaisella on nimittäin aina mahdollisuus hakea Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan uuteen päätökseen muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä siitä riippumatta, onko vanhan päätöksen oikaisu perustunut asianosaisen antamaan suostumukseen tai siihen, että vakuutusosoikeus on hakemuksesta poistanut aiemmin annetun etuuspäätöksen.

Nyt esillä olevassa tapauksessa Lakimiesten työttömyyskassa laiminlöi siis kuitenkin sekä pyytää kantelijalta suostumusta 16.6.1997 antamansa päätöksen oikaisemiseen että hakea sanotun päätöksen poistamista vakuutusosoikeudelta. Menettelyvirhe aiheutti kantelijan asiaan yli vuoden pituisen käsittelyviiveen, kun asia eteni työttömyysturvalautakunnan käsittelyyn, joka kumosi kassan virheellisessä järjestyksessä syntyneen päätöksen.

Työttömyysturvalautakunta antoi kumoamispäätöksensä 9.2.1999. Lakimiesten työttömyyskassa teki kuitenkin poistohakemuksen vakuutusosoikeudelle vasta runsaan puolen vuoden kuluttua eli syyskuussa 1999. Kassa oli huhtikuussa 1999 pyytänyt kantelijalta tuloksetta suostumusta päätöksen oikaisuun. Osasyynä poistohakemuksen toimittamisen siirtymiseen syyskuulle 1999 on käsitykseni mukaan ollut se, että kantelija oli pyytänyt asiassa Helsingin työvoimatoimikunnalta uutta työvoimapoliittista lausuntoa. Toimikunta antoikin asiassa kaksi lausuntoa kesällä 1999, jälkimmäisen 1.9.1999. Vakuutusosoikeudelle toimittamassaan poistohakemuksessa kassa on selvittänyt myös näiden työvoimapoliittisten lausuntojen sisällön. Käsitykseni mukaan kassalla on ollut perusteltu syy odottaa työvoimatoimikunnan lausuntoja ennen poistohakemuksen laatimista enkä katso asiassa tältä osin olevan aiheetonta viivytystä.

Totean lisäksi, että työttömyysturvalautakunnan 9.2.1999 antama päätös, jolla se kumosi kassan 17.8.1998 antaman päätöksen virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, ei sisällä työttömyyskassalle velvoitetta pysyttää aiempi myöntöpäätös. Kassalla on siis ollut mahdollisuus hakea antamansa myöntöpäätöksen poistamista.

Käsitykseni mukaan myös vakuutusosoikeus on päätöksellään 25.5.2000 ratkaissut työttömyyskassan poistohakemuksen sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa lainmukaisesti.

### 3.3.3

Päivärahan hylkäyspäätös takaisinperintäpäätöksen edellytyksenä

Vakuutusosasto hyväksyi kassan hakemuksen ja poisti sen 16.6.1997 antaman päätöksen. Vakuutusosasto antoi päätöksensä toukokuussa 2000 ja postitti sen kassalle kesäkuun 2000 lopussa. Kassa aloitti jo elokuussa 2000 kantelijan kuulemisen hänelle kassan mielestä liikaa maksetun etuuden takaisinperinnästä. Prosessi päättyi tältä osin kassan 2.2.2001 antamaan takaisinperintäpäätökseen.

Päätöksen antamisesta säädettiin nyt puheena olevana ajankohtana työttömyysturvalain 38 §:ssä, jossa todettiin, että Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan tulee päivärahan myöntämistä ja epäämistä sekä takaisinperintää koskevassa asiassa antaa hakijalle kirjallinen päätös.

Jotta työttömyyskassalla olisi oikeus periä myöntämiään ja maksamiaan päivärahoja takaisin, on sen luonnollisesti annettava etuuden saajalle päivärahan epäävä päätös ajalta, jota takaisinperintä koskee. Päivärahan epäävä päätös on annettava joko ennen takaisinperintäpäätöstä tai viimeistään sen yhteydessä.

Lakimiesten työttömyyskassa kuitenkin unohti antaa kantelijalle kielteisen päätöksen hänen oikeudestaan päivärahaan. Kassa huomasi virheensä kantelijan valitettua päätöksestä ja antoi 27.6.2001 kantelijalle uuden päätöksen, jossa se sekä epäsi häneltä päivärahan että päätti aiheettomasti maksetun tuen takaisinperinnästä.

Työttömyysturvalautakunta, jonne kantelija valitti tästä jälkimmäisestäkin päätöksestä, katsoi kuitenkin, että myös tämä päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Se kumosi syksyllä 2003 antamallaan päätöksillä sekä kassan 2.2.2001 että 27.6.2001 antamat päätökset ja palautti asian kassalle uudelleen käsiteltäväksi. Myös työttömyyskassan nämä menettelyvirheet aiheuttivat siis asian käsittelyn viivästymistä.

### 3.3.4

Työttömyyskassan toiminta työttömyysturvalautakunnan 28.9.2003 ja 6.10.2003 antamien päätösten jälkeen.

Työttömyysturvalautakunta antoi kantelijan asiassa siis neljä päätöstä syksyllä 2003. Päätöksillä kumottiin edellä kerrotulla tavalla osa työttömyyskassan aiemmin antamista päätöksistä ja palautettiin asia kassalle uudelleen käsiteltäväksi. Lisäksi yhdellä päätöksellä kassa määrättiin maksamaan kantelijalle päivärahaa 18.8.1999 alkaen hänen työttömyyspäiviltään, jos hän täytti muutoin päivärahan saamisen edellytykset.

Työttömyysturvalautakunta palautti asiat osittain Lakimiesten työttömyyskassalle nimenomaisesti uutta käsittelyä varten eli se on nähdäkseni velvoittanut kassan käsittelemään asiat niiltä osin uudelleen. Käsitykseni mukaan kassan olisi puheena olevassa tilanteessa tullut erityisesti pitää huolta siitä, että kantelijan asia tullaan käsittelemään ilman aiheetonta viivytystä. Olihan asian käsittely viivästynyt jo siihen mennessä huomattavasti, mihin olivat olennaisesti olleet vaikuttamassa kassan omat menettelyvirheet. Kassa antoi kuitenkin päätöksensä työttömyysturvalautakunnan syksyllä 2003



antamien päätösten johdosta vasta tämän kanteluasian vireille tulon jälkeen tammikuussa 2005.

Kassa on kantelun johdosta lokakuussa 2004 antamassaan selvityksessä vedonnut asian laaja-alaisuuteen ja ilmoittanut käsittelevänsä asiat saatuaan tarvittavat työvoimapolitiittiset lausunnot. Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että työttömyyskassan 13.1.2005 antamien päätösten perusteena on ollut muun muassa kaksi 16.11.2004 päivättyä työvoimapolitiittista lausuntoa koskien kantelijan oikeutta päivärahaan 11.10.1999 alkaen. Lisäksi päivärahan takaisinperintäasia on ollut kassan hallituksessa esillä 16.12.2004. Nämä molemmat tapahtumat viittaavat nähdäkseni vahvasti siihen, että työttömyyskassa on aktivoitunut käsittelemään kantelijan asiaa vasta noin vuoden kuluttua työttömyysturvalautakunnan päätöksestä ja vasta sen jälkeen, kun se oli saanut kantelijan kanteluun liittyvän selvityspyynnön. Käsitykseni mukaan myöskään sillä, että vakuutusosoikeudessa oli vireillä kantelijan valitus koskien hänen kassajäsenyyttään 1.1.2001 alkaen, ei nyt tapahtunutta viivettä voi pätevästi selittää. Työttömyysturvalautakunnan päätöksillään palauttamat asiat koskivat nimittäin olennaisilta osiltaan hänen oikeuttaan päivärahaan ajalta ennen 1.1.2001.

Käsitykseni mukaan Lakimiesten työttömyyskassan esittämillä syillä ei voi perustella päätösten antamisen ja työttömyysturvalautakunnan päätöksen toimeenpanon viivästymistä nyt tapahtuneella tavalla. Pidänkin kassan menettelyä tältä osin erittäin moitittavana.

### 3.3.5

#### Muita seikkoja

Kantelija on arvostellut Lakimiesten työttömyyskassaa myös siitä, että se epäsi päätöksellään 17.8.1998 häneltä työttömyyspäivärahan myös ajalta 1.2.–31.3.1997, vaikka hän ei ole sanotulta ajalta edes päivärahaa hakenut. Työttömyyskassahan oli saanut työvoimatoimikunnalta lausunnon, jossa katsottiin, ettei kantelija ole ollut työtön 1.2.1997 alkaen. Käsitykseni mukaan kassan olisi kuitenkin tullut rajata lausunnon johdosta antamansa päätös koskemaan aikaa, jolta kantelija oli päivärahaa tosiasiallisesti hakenut.

Kantelijan mukaan kassa ei ole toisaalta antanut hänelle päätöstä hänen aikaa 1.6.–19.8.1998 koskeviin hakemuksiinsa. Työttömyyskassa on viitannut tältä osin päätökseen, jolla se oli evännyt päivärahan 1.2.1997 alkaen. Tältä osin yhdyin kuitenkin Vakuutusvalvontaviraston näkemykseen ja katson, että työttömyyskassan olisi tullut antaa kantelijalle viivytyksettä päätös kaikkiin hänen jättämiinsä päiväraha hakemuksiin.

Kantelija on kirjoituksissaan esittänyt arvostelua työttömyysturvajärjestelmää kohtaan. Hänen mukaansa järjestelmän etuudenhakijoille tarjoamassa oikeussuojassa on puutteita, jotka johtuvat siitä, että työttömyyskassa ja Kansaneläkelaitos ovat sidottuja työvoimapolitiittisen lausunnon sisältöön, sekä myös päätöksen poistomenettelystä. Hän pitää järjestelmää myös sekavana.

Ottaen huomioon kantelijan asiassa tapahtuneet menettelyvirheet on hänen esittämänsä kritiikki ymmärrettävää. Kun hänen asiaansa on käsitelty tähän

mennessä lähes kahdeksan vuotta, minä aikana työttömyysturvalautakunta on kaksi kertaa palauttanut asian työttömyyskassalle, voi järjestelmä todellakin tuntua sekavalta. Tältä osin hänen kirjoituksensa ei kuitenkaan anna minulle laillisuusvalvojana aihetta enempään toimenpiteisiin.

Työttömyysturvajärjestelmän menettelytavat päätöksen oikaisemiseksi ja poistamiseksi ovat vastaavat muussakin sosiaaliturvalainsäädännössä. Järjestelmän toimivuus ja ymmärrettävyys edellyttää luonnollisesti sitä, että menettelytapasäännöksiä sovelletaan oikein.

Käsitykseni mukaan työttömyysturvalainsäädäntö takaa etuuden hakijoille myös riittävät oikeussuojakeinot niissä tapauksissa, joissa on kyse aikaisemman hakijalle myönteisen päätöksen oikaisemisesta tai poistamisesta. Hakijalla on aina mahdollisuus hakea muutosta kassan tai Kansaneläkelaitoksen antamaan etuuspäätökseen työttömyysturvalautakunnalta ja sen päätökseen vielä vakuutusosoikeudelta.

### 3.3.6

#### Yhteenvetoa kassan menettelystä

Työttömyyskassat hoitavat siis julkista tehtävää soveltaessaan työttömyysturvalainsäädäntöä ja päättäessään työttömyyspäivärahan myöntämisestä. Käsitykseni mukaan niiden tuleekin hallita hyvin myös työttömyysturvalain päätöksen antamista, itseoikaisua ja poistamista koskevat menettelytapasäännökset.

Lakimiesten työttömyyskassan kantelijan asiassa tekemät edellä kuvatut menettelytapavirheet osoittavat käsitykseni mukaan huomattavia puutteita kassan osaamisessa tältä osin. Lisäksi kassa on työttömyysturvalautakunnan syksyllä 2003 antamien päätösten jälkeen laiminlyönyt huolehtia kantelijan etuusasian viivytyksettömästä käsittelystä.

Kassan työttömyysturvalain 38 §, 43 § ja 43 a §:n vastainen menettely yhdistettynä asian käsittelyn perustuslain 21 §:n vastaiseen aiheettomaan viivästymiseen ovat johtaneet siihen, että kantelijan etuusasian käsittely on kestänyt lähes kahdeksan vuotta ja on yhä edelleen kesken. Kantelijan kannalta tilannetta onkin pidettävä kohtuuttomana.

Käsitykseni mukaan kassan tuleekin henkilökuntansa koulutuksessa panostaa voimakkaasti sekä työttömyysturvalain menettelytapasäännösten hallitsemiseen että asioiden viivytyksettömän käsittelyn tärkeyteen, jotta nyt tapahtuneen kaltaiset lainvastaiset menettelyt ja laiminlyönnit eivät toistu.

## 4

### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Lakimiesten työttömyyskassalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdan 3.3. alla selostetuista lainvastaisista menettelyistä. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.