

26.3.2008

Dnro 2269/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖTTÖMYYSKASSAN JÄSENMAKSUN MÄÄRÄYTYMINEN**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan menettelyä jäsenmaksun palauttamista koskevassa asiassa. Kantelija kertoo hakeutuneensa terveydentilansa huonontumisen johdosta osa-aikaeläkkeelle 1.7.2005 ja lopulta lakkauttaneensa yritystoimintansa ja ilmoittautuneensa työttömäksi työnhakijaksi lokakuussa 2005.

Kantelija kertoi eläkeyhtiön korjanneen hänen eläkemaksuaan ja palauttaneen hänen liikaa maksamansa osan takaisin ilman erillistä pyyntöä. Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa lähetti kantelijan mukaan hänelle lomakkeen, jolla hän haki palautusta liikaa maksamastaan jäsenmaksusta. Kassa on kuitenkin kantelijan mukaan kieltäytynyt palauttamasta hänelle jäsenmaksua vedoten siihen, että se on jo ilmoittanut jäsenmaksut veroviranomaiselle. Kantelija pitää kassan perustelua virheellisenä, sillä verotus ei ollut tuolloin edes valmistunut. Hän arvosteli kassaa myös siitä, ettei se antanut hänelle muutoksenhakukelpoista päätöstä asiassa.

Kantelijan mielestä kassan on maksettava hänelle liikaa perimänsä jäsenmaksu takaisin kohtuullisella korolla lisättynä sekä tehtävä veroviranomaiselle muutosilmoitus hänen jäsenmaksuperinnästään.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeita

##### 3.1.1 Työttömyyskassan jäsenmaksun määräytyminen

Työttömyyskassalain 19 §:n 1 momentin mukaan jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan viitannut hallituksen esitykseen koskien yrittäjien oikeutta työttömyysturvaan (HE 267/1994). Esityksessä todetaan, että vahvistettavan jäsenmaksun ja sen laskemisen perusteiden tulisi vakuutusperiaatteen mukaisesti olla suhteessa yrittäjäkassan jäsenmaksulla rahoitettavaan etuuteen.

Vakuutusvalvontavirasto vahvistaa jäsenmaksut kassan tekemän esityksen pohjalta. Virasto on 9.11.2004 vahvistanut Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan jäsenmaksuksi maksukausittain 3,3 % vakuutuksen perustana olevan vuositulon 5 800 euron ylittävästä osasta 25 000 euron tuloon saakka, jonka ylittävästä tulosta jäsenmaksu on 2 %.

Työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentin 3)-kohdan mukaan kassan säännöissä on mainittava jäsenmaksujen laskemisen perusteet ja perimistapa sekä miten jäsenmaksujen suuruutta muutetaan ja milloin jäsenmaksu on maksettava. Sosiaali- ja terveysministeriö on työttömyysturvalain 2 lukua koskevissa soveltamisohjeissaan (9.12.2005, Dnro STM/2258/2005) todennut, että jäsenmaksun muodosta, perimisestä ja erääntymisestä on määrättävä kassan säännöissä. Ohjeiden mukaan työttömyyskassojen tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sen säännöissä määrätään jäsenmaksun määrästä ja erääntymisestä riittävän selvästi ja tarkasti. Ohjeissa korostetaan myös, että kassan täytyy kohdella jäseniään yhdenvertaisesti.

Suomen Yrittäjien työttömyyskassan sääntöjen 6 §:n mukaan kassan jäsenmaksu on Vakuutusvalvontaviraston vuosittain vahvistama määrä, joka maksetaan erissä neljännesvuosittain. Jäsen voi sääntöjen mukaan valita haluamansa maksu- ja etuustason, kuitenkin siten, ettei vakuutuksen perusteena oleva työtulo voi olla korkeampi kuin yrittäjää koskevan eläkejärjestelmän mukainen vuositulo. Vakuutuksen perusteena on yrittäjän työtulo siten, että se on enintään hänen YEL-eläkevakuutuksensa vuosityötulon suuruisen. Maksuja määriteltäessä otetaan huomioon se etuus, joka jäsenmaksuilla tulee vakuutusperiaatteen mukaisesti kantaa.

### 3.1.2

#### Yrittäjän ansiopäiväraha

Työttömyysturvalain 5 luvun 6 §:n mukaan ansiopäivärahaan on oikeus työttömyyskassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 24 edellistä kuukautta ja vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Saman luvun 7 §:n mukaan yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana (tarkastelujakso) on työskennellyt yhteensä 24 kuukautta yrittäjänä siten, että yritystoiminta on ollut laajuudeltaan olennaista.

Yritystoiminnan olennaisuudesta säädetään puolestaan työttömyysturvan täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa. Sen 8 §:n mukaan yritystoiminta on työttömyysturvalaissa tarkoitettu tavoin olennaista niinä kuukausina, joina henkilöllä on ollut voimassa yrittäjien eläkelain mukainen vakuutus toiminnasta, josta määritetty työtulo on vähintään 710 euroa kuukaudessa. Jos henkilö on vakuutettu työntekijäin eläkelain mukaisesti, on mainitun lain mukaisen työansion kuukaudessa vastattava edellä sanottua summaa.

Yrittäjän ansiopäiväraha määrätään työttömyysturvalain 6 luvun 5 §:n mukaan sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 24 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Ansiopäivärahan perusteena olevaa työtuloa ei kuitenkaan saa määrätä suuremmaksi kuin henkilön yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukaan vahvistettu työtulo mainittuna aikana tai työntekijäin eläkelain mukainen palkka keskimäärin mainittuna aikana on ollut. Jos työtuloa on edellä mainittuna aikana muutettu, päivärahan suuruuden perusteena oleva työtulo saadaan jakamalla vahvistettujen työtulojen yhteismäärä vastaavalla ajalla. Tällöin työtulon 20 prosenttia suurempaa korotusta ei oteta huomioon.

Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä tai osa-aikaeläkettä saavan tai saaneen yrittäjän ansiopäivä-

rahan perusteena oleva työtulo määräytyy eläkkeen alkamishetkellä vallinneen tilanteen mukaisesti.

### 3.2

#### Työttömyyskassan selvitys

Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa on perinyt kantelijalta jäsenmaksua 41 328 euron työtulojen mukaan ajalta 11.8.–31.12.2003 ja 42 271 euron työtulojen mukaan ajalta 1.1.2004–31.10.2005. Kantelija oli ollut osa-aikaeläkkeellä ajalla 1.7.–30.10.2005. Hänen yrittäjien eläkelain mukainen YEL-työtulonsa oli ollut 1.7.2005 alkaen 21 727 euroa.

Kantelija jäi työttömäksi lokakuun 2005 alussa ja työttömyyskassa myönsi hänelle ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa. Päivärahan perusteena olevaksi vuosipalkaksi työttömyyskassa olisaaan 40 401,50 euroa, kun se oli ottanut päivärahan määrittämisessä huomioon kaksi kuukautta osaeläke-aikaa.

Työttömyyskassan mukaan vakuutustasoa ei voi muuttaa alemmaksi kuin mistä päiväraha määritellään ennen osa-aikaeläkettä. Kassa lähetti kantelijalle 30.11.2005 lomakkeen vuoden 2005 vakuutustasojen muuttamiseksi. Jos kantelija olisi palauttanut lomakkeen kassalle 30.3.2006 mennessä, olisi se ilmoituksensa mukaan alentanut hänen vakuutustasoaan viimeiseksi neljäksi kuukaudeksi (heinä–lokakuu 2005) vastaamaan päivärahan perusteeksi laskettua vuosipalkkaa eli 40 401,50 euroa. Näin kantelijalle olisi voitu palauttaa jäsenmaksua 12,48 euroa. Kantelija palautti muutoslomakkeen kassalle kuitenkin vasta 20.6.2005. Hän vaati vakuutustasoaan alennettavaksi vastaamaan YEL-työtuloaan 1.7.2005 alkaen.

Työttömyyskassa on ilmoittanut kertoneensa jäsenilleen, että vakuutustason muutos voidaan tehdä vain kuluvalle vuodelle. Kassa voi ilmoituksensa mukaan tehdä vielä alkuvuodesta muutoksia siihen saakka, kun se lähettää tiedot koneellisesti veroviranomaisille. Vuoden 2005 tiedot lähtivät kassan mukaan verottajalle 30.3.2006.

Kassa on todennut selvityksensä lopuksi, että kantelija ei ole pyytänyt kassalta päätöstä jäsenmaksun palauttamista koskevassa asiassa.

### 3.3

#### Vakuutusvalvontaviraston näkemykset asiaan

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan katsonut, että Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan edellä kerrottu näkemys jäsenmaksun perimisestä kantelijalta joko ennen hänen osa-aikaeläkettään olleiden työtulojen tai päivärahan perusteena olleiden työtulojen perusteella liittyy vakuutusperiaatteeseen. Viraston mukaan osa-aikaeläkeläisen kohdalla työttömyyskassan jäsenmaksun suhde vakuutusperiaatteeseen on siten poikkeava, että osa-aikaeläkkeellä olevaa yrittäjää suojaa säännös, jonka mukaan hänen päivärahasa perusteella oleva työtulo määritellään eläkkeen alkamishetkellä olleen YEL-työtulon mukaan. Viraston mukaan yrittäjä on siis osa-aikaeläkkeellä ollessaan vakuutettu työttömyysturvajärjestelmässä pääsääntöisesti YEL-työtuloa korkeammasta tulosta.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan työttömyyskassa ei voi periä jäseneltä jäsenmaksua osa-aikaeläkkeen ajalta sen säännöissä mainittua jäsenen YEL-työtuloa korkeammasta työtulosta, vaikka jäsen saisikin eläkeaikaiseen YEL-työtuloonsa nähden korkeampaan kokonaistyötuloon perustuvaa ansiopäivärahaa.

Vakuutusvalvontavirasto on lisäksi lausunnossaan katsonut, että sen käsityksen mukaan jäsenmaksun palauttaminen kantelijalle ei vaikuttaisi hänen ansiopäivärahasa määrään, kuten kassa on virastolle puhelimitse todennut. Viraston mukaan kantelijan ansiopäivärahan laskennassa on nimittäin otettu mukaan 21 727 euron vuosityötulo ajalta 1.7.–31.8.2005 eli niiltä kahdelta osaaikaeläkekuukaudelta, jotka kassa on joutunut laskelmaan mukaan ottamaan. Viraston mukaan kantelija onkin vaatinut jäsenmaksun palauttamista vain siltä osin kuin se perustuu 21 727 euroa ylittäviin vuosityötuloihin 1.7.2005 alkaen.

Työttömyyskassan jäsenmaksun palauttamiselle asettaman määräajan osalta virasto on lausunnossaan ilmoittanut pitävänsä vakuutusperiaatteen mukaisena sitä, että jäsen ei voi takautuvasti muuttaa vakuutustasoaan. Työttömyyskassan sääntöjen mukaan jäsen voi kuitenkin valita haluamansa jäsenmaksu- ja etuustason eivätkä säännöt aseta valintaoikeuden käyttämiselle viraston mukaan määräaika.

Viraston mukaan jäsenmaksutason takautuva muuttaminen ja sille asetettu määräaika ovat kaiken kaikkiaan tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Sääntöjen mukaisten jäsenmaksujen ylittävien jäsenmaksujen palauttamiselle ei viraston käsityksen mukaan voida asettaa kassan nyt puheena olevassa tapauksessa tarkoittamaa määräaika.

Viraston mukaan työttömyyskassan verottajalle ilmoittamat jäsenmaksutiedot eivät oikeuta kassaa perimään säännöissä todettua suurempaa jäsenmaksua tai asettamaan jäsenmaksujen palautusvaatimuksen esittämiselle määräaika. Työttömyyskassojen tulee viraston mukana ilmoittaa verottajalle antamansa vuosi-ilmoituksen jälkeiset muutokset perittyjen jäsenmaksujen määrissä.

Mitä tulee päätöksen antamiseen jäsenmaksun palauttamisesta, virasto viittasi tältä osin kahdessa muussa kanteluasiassa oikeusasiamiehelle antamiinsa lausuntoihin.

Viraston viittaamissa tapauksissa (dnrot 3300/4/05 ja 3315/4/05, ratkaistu 20.8.2007) oli kyse jäsenmaksun palauttamisesta kassasta eroavalle jäsenelle. Virasto totesi noihin asioihin antamissaan lausunnoissa, että sen näkemyksen mukaan työttömyyskassalain 4 §:n 4 momenttia on tulkittu siten, että siinä säännellään niistä jäsenyyteen liittyvistä asioista, joista työttömyyskassan on annettava päätös. Se arvioi asiaa myös hallintolain kannalta viitaten hallintolakia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 72/2002), jonka mukaan hallintoasialla tarkoitetaan kaikkia sellaisia viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hallintoasiasta ei olisi kuitenkaan kyse niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia.

Viraston mukaan jäsenmaksun palauttaminen tai palauttamatta jättäminen ei aiheuta esimerkiksi vakuuttamiseen tai etuuksien maksuun liittyviä oikeusvaikutuksia. Ainoa oikeusvaikutus liittyisi perityn jäsenmaksun määrään. Jos tällaisesta päätöksestä tulisi antaa kirjallinen päätös, tulisi myös ratkaista se, mikä olisi oikea valitusinstanssi. Virasto on lisäksi todennut, että sosiaali- ja terveysministeriön kassoille antamissa ohjeissa ei veloiteta kassoja antamaan jäsenkohtaisia jäsenmaksun määrää, kohdentumista, palauttamista tai jäsenmaksusta vapauttamista koskevia päätöksiä.

Virasto toteaa myös, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia liikaa perittyihin jäsenmaksuihin liittyviä korkovaatimuksia.

### 3.4

Asian arviointia

Asiassa on siis kyse siitä, millä perusteilla työttömyyskassan jäsenmaksu määräytyy. Kantelija on kesäkuussa 2006 kassalle toimittamassaan lomakkeessa vaatinut vakuutustasonsa alentamista 1.7.2005 eli osa-aikaeläkkeensä alkamisajankohdasta alkaen vastaamaan hänen YEL-työtuloaan 21 727 euroa.

Suomen Yrittäjien Työttömyyskassa on selvityksessään katsonut, että vakuutustasoa ei voi kuitenkaan muuttaa alemmaksi kuin mistä päiväraha on määritelty ennen osa-aikaeläkettä. Kassa on nähdäkseni tarkastellut asiaa vakuutusperiaatteen näkökulmasta ja arvioinut maksettavaa jäsenmaksua suhteessa kassan maksamaan ansiopäivärahaan.

Mutta kuten Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan todennut, osa-aikaeläkkeellä oleva yrittäjä on eläkkeellä ollessaan vakuutettu YEL-työtuloaan korkeammasta työtulosta. Käsitykseni mukaan vakuutusperiaate ei oikeutakaan Suomen Yrittäjien Työttömyyskassaa poikkeamaan sen sääntöjen 6 §:ssä mainitusta periaatteesta, että vakuutuksen perusteena oleva työtulo ei voi olla korkeampi kuin yrittäjää koskevan eläkejärjestelmän mukainen vuositulo. Näin ollen kantelijan jäsenmaksu tulisi hänen osaeläkkeellä olonsa ajalta määräytyä työtulosta, joka on korkeintaan hänen sen aikainen YEL-työtulonsa eli 21 727 euroa. Tältä osin arvioin asiaa siis samoin kuin Vakuutusvalvontavirasto.

Yhdyn viraston näkemykseen myös siinä, että käsitykseni mukaan työttömyyskassa ei voi asettaa määräaika sen omien sääntöjensä vastaisesti liikaa perityn jäsenmaksun palauttamiselle. Nyt puheena olevassa tapauksessa vakuutustason tarkistaminen vastamaan YEL-työtuloa tapahtui vasta lähes vuoden kuluttua osa-aikaeläkkeen alkamisesta. Käsitykseni mukaan kantelija olisi voinut esittää vaatimuksensa aikaisemminkin, mutta toisaalta myös työttömyyskassa olisi voinut tiedustella häntä hänen YEL:n mukaista työtuloaan jo siinä vaiheessa, kun se sai tietää hänen jäävän osa-aikaeläkkeelle. Käsitykseni mukaan on nimittäin pääsääntöistä, että osa-aikaeläkkeelle jääminen merkitsee myös yrittäjän vakuutettavan työtulon pienenemistä. Kun kassan sääntöjen mukaan työttömyysturvan vakuutustaso ei saa olla YEL-työtuloa suurempi, tulisi kassan nähdäkseni osa-aikaeläketapauksissa aktiivisesti selvittää jäsenensä YEL-työtulossa tapahtuvia muutoksia.

Yhdyn Vakuutusvalvontaviraston näkemyksiin myös muilta osin, muun muassa siinä, että määräajan asettamiselle jäsenmaksun palauttamiselle ei ole muutoinkaan löydettävissä perusteita työttömyyskassan säännöistä.

Mitä tulee päätöksen antamiseen työttömyyskassan jäsenmaksun palauttamista koskevissa asioissa, totean, että työttömyyskassan päätöksiin voi hakea muutosta työttömyysturvan muutoksenhaku-  
lautakunnalta ja edelleen vakuutusoikeudelta siltä osin kuin on kyse kassan jäsenyydestä tai oikeudesta etuuteen.

Edellä viitatuissa käsiteltävänäni olleisiin kahteen kanteluun antamissani ratkaisuisa totesin myös, että työttömyyskassat eivät käsitykseni mukaan tutki jäsenmaksujen palautuksia koskevia asioita. Työttömyyskassoilla ei ollut nähdäkseni myöskään nimenomaista erityislaista johtuvaa velvollisuutta antaa päätöstä siitä, ettei eroavalle jäsenelle palauteta jäsenmaksua. Katsoinkin, että ainoamahdollisuus saada asia tuomioistuimen tutkittavaksi on kanteen nostaminen työttömyyskassaa vastaan yleisessä alioikeudessa. En kuitenkaan pitänyt sitä a sioiden taloudellinen intressi huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Käsitykseni mukaan tämä sama problematiikka koskee myös nyt puheena olevia jäsenmaksujen palautuksia. Kuten Vakuutusvalvontavirasto on todennut, päätöksen antamisen yhteydessä tulisi ratkaista myös oikea valitusviranomainen.

Tiedossani ei ole, missä määrin jäsenmaksujen palauttaminen ja niistä annettavat päätökset ovat käytännössä nousseet ongelmaksi. Käsitykseni mukaan asiaa tulisi selvittää esimerkiksi Vakuutusvalvontavirastossa työttömyyskassojen menettelyä koskevan muun sopivan selvitystyön yhteydessä. Minulla ei ole tässä yhteydessä mahdollisuuksia asian enempään selvittämiseen. Mitä tulee nyt puheena olevaan asiaan, niin käsitykseni mukaan työttömyyskassan tulisi siis määrätä kantelijalle jäsenmaksu hänen osa-aikaeläkkeellä olonsa ajalta hänen senaikaisesta YEL-työtulostaan eikä kassa nähdäkseni voi myöskään asettaa määräaikaa omien sääntöjensä vastaisesti liikaa perimänsä jäsenmaksun palauttamiselle. Näin ollen nyt puheena olevassa asiassa ei nähdäkseni nimenomaisesti muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta erillistä päätöstä tarvittaisikaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.4 esittämäni näkemykset Suomen Yrittäjien Työttömyyskassan tietoon. Pyydän sitä ilmoittamaan minulle 23.5.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on katsonut ratkaisuni antavan aiheita kantelijan asiassa ja mahdollisesti myös yleisemmin työttömyyskassan menettelyjen ja sen sääntöjen osalta.

Saatan jaksossa 3.4 esittämäni näkemykset Vakuutusvalvontaviraston tietoon ja huomioon otettaviksi sen työttömyyskassojen toimintaan ja menettelyihin suuntaamissaan toimenpiteissä.

Tässä tarkoituksessa lähetän Suomen Yrittäjien Työttömyyskassalle ja Vakuutusvalvontavirastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

---