

10.3.2008

Dnro 3525/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖTTÖMYYSKASSAN MENETTELY PÄIVÄRAHA-ASIASSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 24.10.2006 päivätyssä kirjeessään Yleinen Työttömyyskassa YTK:n (jäljempänä myös YTK) menettelyä hänen työttömyyspäiväraha-asiassaan. Hänen mukaansa työttömyyskassa tulkitsi lainvastaisesti hänen pellonvuokrauksesta saamansa tulon ansiotuloksi ja sovitteli hänen työttömyysturvalain mukaista ansiopäivärahaansa 22.6.2005 antamallaan päätöksillä. Työttömyysturvalautakunta kumosi kantelijan mukaan 30.8.2006 antamallaan päätöksellä kassan virheelliset päätökset.

Kantelijan mukaan lainmukaisen päätöksen saaminen asiaan kesti kauan eli 16 kuukautta. Hän arvosteli työttömyyskassaa lainvastaisen päätöksen antamisen lisäksi siitä, että se on syyttänyt häntä vilpillisyydestä. Kantelijan mielestä työttömyyskassan hänelle asian selvittämisen aikana lähettämien kirjeiden sävy on ollut syyttelevä. Kantelija ihmetteli myös sitä, että työttömyyskassa ei oikaissut virheellisiä päätöksiään heti valituksen johdosta hänen edukseen, vaikka se sai tietää hänen valituksensa yhteydessä, että veroviranomaiset olivat aiemmin jakaneet hänen tulonsa virheellisesti hänelle epäedullisella tavalla. Kantelija arvosteli myös veroviranomaisia siitä, että ne olivat luovuttaneet työttömyyskassalle hänen verotietojaan.

Kantelija kertoi lisäksi olleensa yhteydessä sekä sosiaali- ja terveysministeriöön että Vakuutusvalvontavirastoon saatuaan työttömyyskassan kesäkuussa 2005 antamat päätökset. Niistä oli kuitenkin vain kehoitettu häntä hakemaan muutosta saamiinsa päätöksiin.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä nuhtelemaan Yleinen Työttömyyskassa YTK:ta jasaattamaan sen korvausvastuuseen hänelle aiheutuneesta taloudellisesta menetyksestä ja henkisestä kärsimyksestä. Vakuutusvalvontaviraston tulisi kantelijan mielestä selvittää kaikki työttömyyskassojen tekemät vastaavat lainvastaiset päätökset. Sosiaali- ja terveysministeriön pitäisi hänen mukaansa pystyä toimimaan kansalaisten hyväksi eikä vain osoittaa valittamaan päätöksistä.

2

### **SELVITYS**

Vakuutusvalvontavirasto antoi kantelun johdosta 13.12.2006 lausunnon, jonka liitteenä oli Yleinen Työttömyyskassa YTK:n 8.12.2006 antama selvitys.

Kantelijalle varattiin tilaisuus antaa vastineensa hankitun selvityksen johdosta. Hän antoi 17.1.2007 vastineensa, jossa hän uudisti kantelussa esittämänsä. Lisäksi hän kertoi joutuneensa työttömyysturvalautakunnan 30.8.2006 antaman päätöksen jälkeen odottamaan yli kaksi kuukautta ennen kuin työt-

tömysskassa ilmoitti, ettei se hae lautakunnan päätökseen muutosta vakuutusosoikeudelta. Kantelija korosti myös, että hän oli kertonut maatilatalouden tuloistaan jo työttömyytensä alkaessa vuonna 1999 työvoimatoimistossa, mutta toimiston virkailijan mukaan tulot olivat pääomatuloja, joita ei huomioida työttömyysturvassa.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tapahtumatietoja

Vakuutusvalvontaviraston lausunnosta ilmenee, että kantelijan työttömyysturva-asian selvittämisen taustalla on ollut Vakuutusvalvontaviraston tekemä etuuden maksatustietojen ja veroviranomaisilta saatujen tietojen vertailu. Viraston mukaan tarkoituksena on havaita ja ehkäistä työttömyysturvanväärinkäytöksiä.

Viraston tekemässä vertailussa ilmeni, että kantelijalla oli ollut maatilatalouden ansiotuloja samaan aikaan kun hän oli saanut täyttä ansiopäivärahaa. Tämän johdosta virasto lähetti asiasta tiedon YTK:lle, jotta se selvittäisi, onko kantelijalle maksettu päivärahaa väärin perustein.

Työttömyysskassa lähetti kantelijalle 3.5.2005 selvityspyynnön pyytäen häntä antamaan selvitystä ansiotuloistaan. Lisäksi kassa lähetti hänelle selvityksen työttömyysturvan liikamaksusta ja varasi hänelle tilaisuuden antaa lausuntonsa myös liikamaksusta. Kassan mukaan mahdolliset jatkotoimenpiteet olisivat riippuvaisia kantelijan antaman vastauksen sisällöstä.

Kantelijan antaman selvityksen jälkeen YTK päätyi asiassa siihen, että kantelijan maatilatalouden ansiotulot on otettava huomioon hänen ansiopäivärahansa sovittelussa. Kassa antoi kantelijalle 22.6.2005 uudet etuus- ja takaisinperintäpäätökset. Samalla kassa ilmoitti hänelle erillisellä kirjeellä, että se ei ryhdy asiassa muihin toimenpiteisiin.

Kantelija haki muutosta saamiinsa päätöksiin. Työttömyysturvalautakunta kumosi 30.8.2006 YTK:n 22.6.2005 antamat päätökset. Lautakunta katsoi, että kantelija ei ole toiminut työttömyysturvalain tarkoittamana yrittäjänä eikä näin ollen myöskään hänen pellonvuokrauksesta saamiaan maatilatalouden ansiotuloja tule sovitella työttömyysturvalain soviteltua päivärahaa koskevien säännösten mukaisesti.

YTK ilmoitti vielä 14.11.2006 päivätyllä kirjeellä kantelijalle lautakunnan sanotusta päätöksestä ja siitä, että työttömyysturvan takaisinperintä oli näin ollen aiheeton ja että kassan 24.8.1999 antama päätös päivärahan maksamisesta on edelleen voimassa.

#### 3.2 Asian arviointia

##### 3.2.1 Maatilatalouden tulojen huomioon ottaminen

Vakuutusvalvontaviraston lausunnossa on selostettu ne lainkohdat, joiden perusteella kantelijan työttömyysturva-asia on ratkaistu niin työttömyysskassassa kuin työttömyysturvalautakunnassa. Viraston mukaan siinä vaiheessa kun Yleinen Työttömyysskassa YTK antoi päätöksensä kantelijalle, pellonvuokrauksesta saatujen tulojen huomioon ottamisesta oli olemassa kaksi työttömyysturvalautakunnan

antamaa ratkaisua, joissa vuokratulot oli otettu huomioon päivärahan sovittelussa, vaikka henkilö ei itse osallistunut maatilataloustyöhön.

Viraston mukaan vakuutusosikeus antoi tämän jälkeen 30.3.2006 eräässä toisessa vastaavanlaisessa asiassa päätöksen, jossa se otti lautakunnan aiemmasta tulkintalinjasta poikkeavan kannan. Vakuutusosikeus katsoi ratkaisussaan, että henkilön perintönä saaman pinta-alaltaan suhteellisen pienen peltoalueen vuokraamista ei voinut pitää työttömyysturvalaissa tarkoitettuna työnä eikä siitä saatua ansiotuloa tule sovitella ansiopäivärahassa. Tapaus julkaistiin myös Finlex-tietokannassa.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kysymys pellonvuokratulojen huomioon ottamisesta ansiopäivärahan määrässä on ollut tulkinnanvarainen siinä vaiheessa, kun Yleinen Työttömyyskassa YTK antoi kantelijalle päätöksensä 22.6.2005. Tulkintalinja selkeytyi vakuutusosikeuden edellä selostetun ratkaisun myötä ja työttömyysturvalautakunnan kantelijan asiassa antama ratkaisu onkin vakuutusosikeuden ratkaisun mukainen.

Käsitykseni mukaan Yleinen Työttömyyskassa YTK onkin ratkaissut kantelijan asian sille laissa säädetyn harkintavallan nojalla eikä sen voida katsoa ylittäneen tätä harkintavaltaa tai käyttäneen sitä väärin. Tältä osin asia ei anna minulle aiheutta enempää toimenpiteisiin.

### 3.2.2

#### Kirjeiden sävy

kantelija on kokenut YTK:n hänelle lähettämät 3.5.2005 päivätyt kuulemiskirjeet sävyiltään syytteleviksi. Lisäksi hänen mukaansa myös kassan kesäkuun lopulla lähettämän kirjeen maininta "saadun selvityksen perusteella kassa ei ryhdy muihin toimenpiteisiin" antaa ymmärtää, että kassa olisi voinut ryhtyä mahdollisesti jopa poliisiviranomaisten toimintaa vaativiin toimenpiteisiin. Kantelija viittaa tältä osin myös asiakirjoissaan olevaan todennäköisesti kassan lakimiehen 2.5.2005 päivättyyn merkintään, jossa tämä katsoo kyseessä olevan vilpillisen menettelyn.

YTK on selvityksessään todennut, että sen käsittelyrutiineihin kuuluu nimittää tapausta vilpiksi, kun se kuulee työttömyysetuuden saajaa päivärahaan vaikuttavasta seikasta, josta on saatu tieto muuta kautta kuin saajalta itseltään. Kassan mukaan tarkoitus ei ole ollut syyttää kantelijaa petoksesta. Jos kassa katsoo etuudensaajan menetelleen vilpillisesti, tekee se asiasta tutkintapyyntöä poliisille. Kantelijan kohdalla näin ei ole menetelty, koska vilpillistä menettelyä ei kassan saaman selvityksen mukaan ole ollut. YTK on selvityksessään pahoitellut muistion kantelijalle aiheuttamaa mielipahaa.

YTK on lisäksi todennut, että työttömyyskassa voi ryhtyä jäsentään kohtaan työttömyyskassalain mukaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin (huomautus, varoitus tai kassasta erottaminen), jos jäsen on vilpillisesti ilmoittanut väärin tai salannut päivärahan saantiin tai suuruuteen vaikuttavan seikan. Kassan 22.6.2005 lähettämällä kirjeellä on YTK:n mukaan ilmoitettu kantelijalle, että hänen kohdallaan kassalla ei ole syytä sanottuihin toimenpiteisiin ryhtyä.

Työttömyyskassan tulee luonnollisesti pyrkiä laatimaan kuulemiskirje sellaiseksi, että siinä ilmaistaisiin mahdollisimman neutraalisti asian tapahtumatiedot. Kun on kyse tilanteesta, jossa työttömyyskassa joutuu ilmoittamaan päivärahan saajalle tietoonsa tulleen saajan kannalta kielteisiä seikkoja, joilla voi olla vaikutusta päivärahan määrään tai jopa päivärahaoikeuteen, kirjeen saajat kokevat kirjeen helposti syytteleväksi. Käsitykseni mukaan kassan tulee kuitenkin tarvittaessa kirjoittaa näkyviin myös päivärahan saajalle kielteiset seikat sekä arvionsa päivärahan saajan menettelystä, mikäli kassan näkemyksen mukaan päivärahan saaja on jättänyt ilmoittamatta kassalle päivärahan saamiseen ja sen määrään vaikuttavia tietoja.

YTK:n kantelijalle lähettämät kuulemiskirjeet ilmaisevat nähdäkseni kassan senaikaista näkemystä tapahtumista. Kassan näkökulmasta katsottuna tilanne on nimittäin ollut se, että kassan tietoon oli tullut, että kantelijalla oli ollut kassan käsityksen mukaan maatilataloudesta tuloa, joka oli otettava huomioon päivärahan määrässä. Kassan näkemys on tuolloin ollut myös nähdäkseni se, että kantelija oli laiminlyönyt ilmoittaa kassalle näistä ansiotuloista. Tähän viittaa nähdäkseni myös kantelijan asiakirjoissa oleva edellä kerrottu merkintä, jossa tapausta pidetään vilppiasiana. Merkinnäissä on myös viittaus mahdolliseen asian viemiseen poliisiviranomaiselle tutkittavaksi, joten ainakin merkinnän laatijan käsitys menettelyn vilpillisyydestä on ollut varsin vahva.

Kyse on kuitenkin tuoltakin osin ollut ennen kantelijan kuulemista tapahtuneesta arvioinnista ja kuulemisen jälkeen kassa on katsonut, että kyseessä ei ole vilpillinen menettely. Käsitykseni mukaan YTK onkin toiminut asiassa harkintavaltansa puitteissa enkä katso saamani selvityksen perusteella YTK:n kantelijalle lähettämien kuulemiskirjeiden olevan sävyiltään kantelijaa syytteleviä tai muutoinkaan loukkaavia tavalla, joka antaisi minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan työttömyyskassa olisi voinut selvittää kuulemiskirjeissään kantelijalle avoimemmin sitä, miten se asiaa käytettävissään olevan selvityksen perusteella arvioi ja mitä vaihtoehtoisia toimenpiteitä kassa joutuu asiassa arvioimaan. Käsitykseni mukaan nimittäin pelkkä viittaaminen mahdollisiin jatkotoimenpiteisiin on epämääräinen ja jättää etuuden hakijan epä-tietoiseksi, mitä asiassa voi tapahtua. Tuossa yhteydessä kassan olisi tullut nähdäkseni mainita selvityksessä esille tuomiensa hallinnollisten kurinpitoseuraamusten lisäksi myös se, että kassa voi myös viedä asian tarvittaessa poliisitutkintaan. Kantelijalla on toki ollut mahdollisuus selvittää kassasta esimerkiksi puhelimitse, mitä viittauksella jatkotoimiin tarkoitetaan, mutta nähdäkseni perustellumpaa olisi ollut, jos kassa olisi maininnut asian nimenomaisesti kuulemiskirjeissään.

YTK:n kantelijalle myöhemmin 22.6.2005 lähettämä kirje on ollut sisällöltään hyvin niukka. Nähdäkseni olisi ollut suotavaa, että työttömyyskassa olisi tuossa kirjeessään selostanut kantelijan antamaa selvitystä ja sen vaikutusta asian arvioinnissa ja todennut myös nimenomaisesti, että kassa ei katso hänen menetelleen vilpillisesti eikä asia anna kassalle aihetta kuulemiskirjeessä mainittuihin muihin toimenpiteisiin.

### 3.2.3

#### Työttömyyskassan oikeus saada tietoja veroviranomaisilta

Työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan työttömyyskassalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot valtion viranomaiselta.

Vakuutusvalvontavirasto on todennut edellä mainitun säännöksen lausunnossaan ja katsonut, että työttömyyskassalla on ollut oikeus saada tarkempia tietoja kantelijan verotuksesta.

Kantelija on vastineessaan katsonut kuitenkin, että kassan olisi tullut pyytää tietoja ainoastaan hänen maatilatalouden tuloistaan ja niiden jakamisesta. Myöskään veroviranomaisten ei olisi hänen mielestään tullut luovuttaa kaikkia hänen verotustaan koskevia tietoja työttömyyskassalle.

Kantelijan asian selvittely YTK:ssa alkoi siis Vakuutusvalvontaviraston tekemän selvityksen johdosta. YTK oli ilmoituksensa mukaan pyytänyt veroviranomaiselta tarkempaa selvitystä kantelijan vuosien 2000–2003 verotuksesta saatuaan Vakuutusvalvontavirastolta tiedon, että kantelijalla oli ollut noina vuosina verotettavaa ansiotuloa.

Työttömyyskassa ei ole oheistanut selvitykseensä pyyntöä, jolla se on tietoja veroviranomaiselta pyytänyt. Veroviranomaisen kassalle toimittamista tiedoista päätellen kassa ei ole kuitenkaan rajannut pyyntöä koskemaan ainoastaan verotiedoissa näkyviä ansiotuloja. Käsitykseni mukaan kassan olisi tullut tällainen rajausta tehdä, sillä nyt työttömyyskassan käyttöön on tullut vuosilta 2002 ja 2003 osalta kokonaisuudessaan kantelijan verotuslaskelmat. Nähdäkseni siellä on mukana tietoa, joka ei ole ollut kantelijan ansiopäiväraha-asian kannalta välttämätöntä. Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan työttömyyskassa on ollut näidenkin tietojen osalta salassapitovelvollinen.

Mitä tulee veroviranomaisen toimintaan, totean, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 2 §:n mukaan verotusasiakirjoihin ja -tietoihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain säännöksiä, ellei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Nyt erityissäännöksenä toimii siis työttömyysturvalain 13 luvun 1 §. Käsitykseni mukaan veroviranomaisen on vaikea arvioida sitä, mitä tietoja työttömyyskassa pitää välttämättömänä työttömyysetuuden toimeenpanossa, joten välttämättömyyden arviointi on kassan tehtävä. Tämän johdosta en katso asian antavan veroviranomaisen menettelyn osalta enempään toimenpiteisiin.

#### 3.2.4

##### Päätöksen oikaiseminen valituksen johdosta

Kantelijan mukaan veroviranomaiset oikaisivat hänen verotuspäätöstään tavalla, joka pienensi hänen ansiotulona verotettavaa maatilatalouden tuloaan. Hän kertoi ilmoittaneensa tämän myös valituksessaan työttömyysturvalautakunnalle.

YTK ilmoitti valituksen johdosta antamassaan vastineessa, että tältä osin päätöksiä voidaan oikaista. Se katsoi kuitenkin, että oli tarkoituksenmukaisinta jättää oikaisu tehtäväksi vasta muutoksenhakuasian tultua käsitellyksi.

Kassa on selvityksessään todennut tältä osin lisäksi, että kantelijalta ei peritty virheellisten takaisinperintäpäätösten nojalla mitään takaisin eivätkä ne ole vaikuttaneet hänen tilanteeseen muutoinkaan, koska hänelle oli maksettu puheena olevilta ajoilta täysi ansiopäiväraha.

Työttömyysturvalain 12 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työttömyyskassa voi, samalla kun se siirtää valitusasian muutoksenhakuasteelle käsiteltäväksi, oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Kassan ei siis ole pakko oikaista päätöstään ja käsitykseni mukaan YTK on menetellyt tältä osin asiassa laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

#### 3.2.5

##### Työvoimapolitiittisen lausunnon tiedoksi antaminen

Kantelija on arvostellut YTK:ta myös siitä, että se kieltäytyi toimittamasta hänelle Helsingin työvoimatoimikunnan hänen asiassaan 16.6.2005 antamaa työvoimapolitiittista lausuntoa.

Työttömyyskassa ei ole selvityksessään ottanut kantaa asiaan. Vakuutusvalvontavirasto on sen sijaan todennut, että työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan työvoimapolitiittinen lausunto annetaan hakijalle tiedoksi etuutta koskevan päätöksen yhteydessä. Työnhakijalla on pyynnöstä oikeus saada lausunnosta tieto työvoimatoimistolta.

Vakuutusvalvontavirasto on esittänyt näkemyksensä, että hallintolain 7 §:n palveluperiaate ja 8 §:n neuvontavelvollisuus huomioon ottaen YTK:n olisi tullut antaa työvoimapolitiittinen lausunto kantelijalle.

hänen sitä pyytäessään. Virasto on todennut lisäksi ohjeistaneensa työttömyyskassoja elokuussa 2006, että niiden tulisi antaa asianosaiselle tieto häntä koskevasta työvoimapolitiisesta lausunnosta siirtämättä asiaa työvoimaviranomaisille.

Yhdyn Vakuutusvalvontaviraston näkemyksiin tältä osin. Muihin toimenpiteisiin asia ei tältä osintaholtani anna aiheutta.

### 3.2.6

#### Muut seikat

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan todennut, että kysymys pellon vuokratulojen huomioon ottamisesta päivärahon sovittelussa on ollut jo pitkään ongelmallinen tulkintatilanne. Vakuutusoikeuden ratkaisulla siihen on saatu selvennystä. Virastolla ei ole kuitenkaan ilmoituksensa mukaan käytännössä mahdollisuuksia ryhtyä selvittämään kaikkia käytännössä esiintyneitä vastaavia tilanteita ja velvoittaa kassoja oikaisemaan päätöksiä. Vakuutusoikeuden ratkaisusta on kuitenkin tiedotettu kaikille työttömyyskassoille. Asia ei anna minulle tältä osin aiheutta enempään toimenpiteisiin.

Kantelijan asian käsittelyajan osalta totean, että YTK lähetti hänelle ensimmäisen selvityspyynnön toukokuussa 2005. Työttömyysturvalautakunnan päätöksen hän sai syyskuussa 2006 ja kassalta vielä marraskuussa 2006 ilmoituksen siitä, että hänen aiempi päätöksensä jää pysyväksi.

Työttömyyskassa on käsitykseni mukaan käsitellyt asian ilman aiheetonta viivytystä. Työttömyysturvalautakunta oli postittanut päätöksensä 8.9.2006, joten muutoksenhaku päätökseen päättyi 16.10.2006. YTK lähetti tämän jälkeen noin kuukauden kuluttua kantelijalle kirjeen asian käsittelyn päättymisestä työttömyyskassassa. Käsitykseni mukaan kirjeen lähettäminen on tapahtunut kohtuullisessa ajassa lautakunnan päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Työttömyysturvalautakunta käsitteli valitusta noin vuoden. Käsittelyaika on nähdäkseni ollut pidempi kuin valitusten keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa sanottuna ajankohtana (noin 6–7 kuukautta). Käsitykseni mukaan asian käsittelyaikaan on kuitenkin vaikuttanut asian tulkinnanvaraisuus ja erityisesti vakuutusoikeuden maaliskuun lopussa antama aiemmasta tulkintalinjasta poikkeava päätös. Ottaen huomioon myös sen, että valituksen keskimääräistä pidempi käsittelyaika ei ole nähdäkseni aiheuttanut kantelijalle etuuden menetystä, ei asia anna minulle aiheutta tältä osin enempään.

Totean vielä lopuksi, että oikeusasiamies ei voi muutoinkaan määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Tältä osin kantelijan tulee esittää mahdolliset korvausvaatimuksensa ja niiden perusteet työttömyyskassalle tai muulle viranomaiselle, jonka se katsoo menettelyllään hänelle vahinkoa aiheuttaneen.

Mitä tulee kantelijan asiointiin työvoimatoimistossa vuonna 1999 ja hänen sieltä saamiinsa ohjeisiin, totean, että oikeusasiamies ei puutu ilman erityistä syytä yli viisi vuotta vanhoihin tapahtumiin. Erityistä syytä arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa tosiasialliset mahdollisuudet saada hankituksi selvitystä tapahtumista sekä tapahtumien selvittämisen merkitys kantelijan asian ratkaisussa. Nähdäkseni asiassa ei ole ilmennyt erityisiä syitä yli viisi vuotta vanhojen tapahtumien selvittämiseksi.

Saatan edellä kohdissa 3.2.2, 3.2.3 ja 3.2.5 esittämäni käsitykset Yleinen Työttömyyskassa YTK:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.