

9.3.2004

1124/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Leila Andersin

KANSANELÄKELAITOKSEN PÄÄTÖSTEN SELKEYS JA YMMÄRRETTÄVYYS

1 KANTELU

A arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 3.5.2002, 8.4.2003, 22.4.2003 ja 13.10.2003 osoittamissaan kirjeissä Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) ratkaisua periä takaisin hänelle liikaa maksettua eläkkeensaajien asumistukea. A:n mielestä syynä liikamaksuun ei ollut hänen oma laiminlyöntinsä vaan Kelan päätösten epäselvyys. A arvosteli kirjeissään Kelan Pieksämäen toimistoa siitä, että sen tekemät päätökset oli kirjoitettu kapulakielellä ja että ne olivat vaikeasti ymmärrettäviä. A arvosteli lisäksi toimistoa siitä, että hänen vastineessaan esittämiinsä kirjallisiin kysymyksiin ei ollut vastattu.

3 RATKAISU

3.1 Eläkkeensaajien asumistuen takaisinperintä

Saadun tiedon mukaan A valitti Kelan Pieksämäen toimiston 14.2.2002 antamasta takaisinperintäpäätöksestä tarkastuslautakuntaan, joka hylkäsi valituksen 25.2.2003 antamallaan päätöksellä. Tästä päätöksestä A valitti vakuutus oikeuteen, jossa asia on vireillä. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu sellaiseen asiaan, jossa muutoksenhaku on kesken tai johon voi vielä hakea muutosta. Tästä syystä kantelua ei tutkita täällä tältä osin.

3.2 Päätösten epäselvyys

3.2.1 Päätökset

Asiakirjoista käy ilmi, että Kelan Pieksämäen toimiston päätöksessä 19.1.1999, joka on otsikoitu "Päätös työkyvyttömyyseläkkeestä", todetaan, että A:lle on myönnetty asumistuki 1.1.1999 alkaen. Takautuvasta asumistuesta todetaan A:n suostumukseen perustuen kuitattavan asumistukilain mukaista asumistukea.

Päätös 27.12.2000 on otsikoitu "Päätös kansaneläkkeestä". Päätös koskee kuitenkin eläkkeensaajan asumistukea, yleistä asumistukea ja eläkettä. Päätöksessä todetaan, että A:n eläkkeen määrä on 1.1.2001 alkaen 105

markkaa kuukaudessa. Pieksämäen toimiston A:lle lähettämässä eläkkeensaajien tiedotteessa, joka on päivätty samalle päivälle kuin edellä mainittu päätös, todetaan A:n kansaneläkkeen maksamisen päättyvän kokonaan vuodenvaihteessa.

Päätös 14.2.2002 on otsikoitu "Päätös eläkkeestä", mutta sen sisältönä on eläkkeensaajien asumistuen liikamaksu ja sen takaisinperintä perusteineen.

"Päätös asumistuen takaisinperinnästä" on annettu 20.2.2002. Siinä todetaan takaisinperintäpäätöstä oikaistavan. Tekstistä käy ilmi, että kyseessä on yleisen asumistuen takaisinperintäpäätöksen oikaisu.

3.2.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella taataan jokaiselle lailla.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kantelun kohteena olevien päätösten tekemisen aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätöksestä oli käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen oli oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten oli ratkaistu. Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 88/1981 vp) asetettiin aikanaan vaatimukseksi hallintopäätöksen sisällön täsmällisyys ja yksiselitteisyys. Päätöksen tulee olla asianosaiselle yksiselitteinen ohje häneen kohdistuvasta etuudesta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tämän lisäksi päätöksen on oltava sillä tavoin selkeä, että asian ratkaisu esitetään siinä ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävästi. Ymmärrettävyyttä on tällöin arvioitava asianosaisena olevan kansalaisen kannalta.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain 9 §:n 1 momentissa on päätösten selkeyttä koskevien samansisältöisten säännösten lisäksi vielä erikseen säädetty, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolailta kumottiin edellä mainittu hallintomenettelylaki.

3.2.3 Johtopäätös

Kelan A:ta koskevat edellä mainitut päätökset on kaikki otsikoitu eri tavoin, päätöksiksi eläkkeestä, kansaneläkkeestä tai työkyvyttömyyseläkkeestä, vaikka kaikissa on kysymys eläkkeensaajan asumistuesta. Päätöksellä 19.1.1999 myönnettiin ja kuitattiin asumistukea erittelemättä selkeästi sitä, mistä

asumistuesta on kysymys. Lyhyellä aikavälillä (14.2.2002 ja 20.2.2002) on annettu kaksi asumistuen takaisinperintää koskevaa päätöstä, joista ensin mainitussa päätetään periä takaisin asumistukea ja jäljempänä annetussa päätetään oikaista takaisinperintäpäätöstä erittelemättä, mitä päätöstä oikaistaan.

Kelan Itä-Suomen aluekeskus toteaa antamassaan selvityksessä, että A:n saamien päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä on syytä arvostella. Selvityksen mukaan päätösten otsikkojen muokkaaminen ei ole ollut mahdollista käyttöjärjestelmästä johtuen, mutta päätösten selkeyttä olisi voitu parantaa muokkaamalla päätösten sisältöä yksilöllisesti.

Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosaston lausunnon mukaan A ei ole saanut eläkeväherteistä kansaneläkettä sen jälkeen, kun hänen kansaneläkkeensä pohjaosan maksaminen päättyi vuoden 2000 lopussa. Vuosina 2001 ja 2002 hänelle on kuitenkin maksettu kansaneläkkeen lapsikorotusta, joka on Kelan käsittelyjärjestelmän kannalta kansaneläkettä. Lisäksi hänelle on kyseisinä vuosina maksettu eläkkeensaajien asumistukea, joka on myös käsittelyjärjestelmässä sidoksissa eläkkeeseen, koska sitä maksetaan yleensä ainoastaan eläkkeensaajille. Kelan käyttöjärjestelmän rakenteesta johtuen A:lle vuosina 2001 ja 2002 tehdyt asumistukipäätökset on siis tästä syystä otsikoitu eläkepääteksi.

Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosasto katsoo lausunnossaan päätösten epäselvyyden johtuvan ennen kaikkea Kelan käsittelyjärjestelmän rakenteesta, mutta toteaa etuuskäsittelijällä olevan mahdollisuus päätösten sisällön selkeyttämiseen. Lausunnon mukaan Kela tulee kiinnittämään erityistä huomiota päätösten asiasisältöön, rakenteeseen ja kieleen kehittäessään tietojenkäsittelyjärjestelmänsä.

Käsitykseni mukaan on tärkeää, että hallinnossa yleensä asianosainen ymmärtää etujaan, oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevien päätösten sisällön. Päätösten tulee olla sisällöltään ja kieliasultaan riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Kielenkäytön selkeydellä ja ymmärrettävyydellä on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta (näin myös hallituksen esityksessä hallintolaiksi, HE 72/2002 vp).

Päätösten selkeydellä ja ymmärrettävyydellä on mielestäni tärkeä osuus myös siinä, kokeeko hakija voivansa luottaa viranomaisen päätöksen oikeellisuuteen. Epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia sisältävä päätös on omiaan herättämään epäilyä siitä, että päätös ei ole muutoinkaan asianmukaisesti tehty.

Kantelun kohteena olevat Kelan Pieksämäen toimiston A:lle antamat päätökset sisälsivät tiedot siitä, mistä etuuksista, oikeuksista tai velvollisuuksista päätöksissä oli kysymys. Päätöksiin sisältyi myös tieto sovelletuista lainkohdista. Mielestäni A:n saamista päätöksissä on kuitenkin sekä sisällössä että kieliasussa sellaisia puutteita, jotka vaikeuttavat päätösten sisällön ymmärtämistä. Esimerkiksi puhuttaessa kahdesta eri asumistuen muodosta samassa päätöksessä ilman, että samalla eritellään, kumpaan asumistuen

muotoa kussakin kohdassa tarkoitetaan, tekee päätöksestä epäselvän. Pelkkä viittaus sovellettuihin lainkohtiin päätöksen lopussa ei riitä antamaan hakijalle yksiselitteistä tietoa siitä, mitä asumistuen muotoja päätöksen eri kohdissa on tarkoitettu. Päätösten sisällön ymmärtämistä vaikeuttaa lisäksi se, että ne on otsikoitu eläkepäätöksiksi, vaikka kysymys on asumistukea koskevista päätöksistä.

Yllä esitetyn perusteella katsonkin, että A:n edellä mainituissa asumistukipäätöksissä tieto hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan ei käy ilmi sillä selvyydellä ja yksiselitteisyydellä kuin hallintomenettelylaki ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät.

Saadun selvityksen mukaan Kelan nykyinen käyttöjärjestelmä ei mahdollista päätösten otsikoinnin muokkaamista asianmukaisiksi. Mielestäni hallintopäätösten tekemisen lähtökohtana tulisi kuitenkin olla päätösten ymmärrettävyys ja toimivuus asiakkaan kannalta. Tästä syystä katson, että Kelan tulisi ensi tilassa kiinnittää huomiota tietojenkäyttöjärjestelmänsä kehittämiseen siten, että asiakkaalle annettavat päätökset voidaan muotoilla lainsäädännön vaatimukset täyttäväksi sekä kielellisen selkeytensä että sisällöllisen ymmärrettävyytensä osalta.

Selvityksestä käy ilmi, että A:lle annettujen päätösten selkeyttä olisi kuitenkin voitu parantaa muokkaamalla niitä yksilöllisesti. Tästä syystä kiinnitän Kelan Pieksämäen toimiston huomiota päätösten selkeään kirjoitustapaan. Katson, että toimiston tulisi henkilöstön koulutustarvetta arvioidessaan kiinnittää huomiota päätöksen selkeyden vaatimuksiin.

3.3 Tiedusteluun vastaaminen

Asiakirjoista saadun tiedon mukaan Kelan Pieksämäen toimisto lähetti A:lle 22.3.2002 tiedoksi lausunnon, jonka toimisto oli antanut tarkastuslautakunnalle A:n valitusasiassa. Samalla A:lle kerrottiin mahdollisuudesta antaa vastine tarkastuslautakunnalle Kelan lausunnon johdosta.

A antoi 21.4.2002 päivätyyn vastineen, johon hän oli merkinnyt vastaanottajat seuraavasti: *Kansaneläkelaitos/Pieksämäen toimisto/Tarkastuslautakunta sekä Tiedoksi: Peruspalveluministeri Eva Biaudet, Eduskunnan oikeusasiamies, Kansanradio*. Kirje oli otsikoitu seuraavasti: *ASIA: VASTINE ILMOITUKSEENNE 22.3.2002*. Kirjeessä A esitti kysymyksiä, joihin hän pyysi kirjalliset vastaukset. Kelan Pieksämäen toimistossa A:n kirje tulkittiin vastineeksi muutoksenhakuasiassa ja se lähetettiin tarkastuslautakuntaan.

A lähetti Kelan Pieksämäen toimiston toimistonjohtajalle 10.4.2003 päivätyyn kirjeeseen, jossa hän mainitsi, ettei ollut saanut kirjallisia vastauksia vastineessaan esittämiinsä kysymyksiin. Toimistonjohtaja vastasi kysymyksiin kirjeessään 29.4.2003.

A oli otsikoinut kirjeensä vastineeksi Kelan 22.3.2002 lähettämään ilmoitukseen valitusasiassa annetusta lausunnosta. Vastineessa esiintuodut kysymykset

liittyivät A:n valitusasiaan, joka oli vireillä tarkastuslautakunnassa. Nähdäkseni Kelan Pieksämäen toimisto toimi asianmukaisesti toimittaessaan vastineen tarkastuslautakuntaan asian käsittelyä varten. A:n uudistettua kysymyksensä ja kohdistettuaan ne Kelan Pieksämäen toimistonjohtajalle, tämä vastasi A:lle ilman aiheetonta viivytystä.

Asia ei siis tältä osin anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsitykset Kansaneläkelaitoksen tietoon. Pyydän sitä ilmoittamaan minulle 30.11.2004 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tietojenkäyttöjärjestelmänsä kehittämiseksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kansaneläkelaitokselle tiedoksi.

Saatan myös edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen Pieksämäen toimiston menettelystä toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Pieksämäen toimiston tietoon.
