

27.11.2008

Dnro 2197/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **VIRHE SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIAN SELVITTÄMISESSÄ**

### 1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Kuopion toimiston menettelyä hänen sairauspäiväraha-asiassaan. Kantelija kertoi saaneensa asiakasneuvojalta virheellisiä neuvoja sivutyöstä saatavien työansioiden vaikutuksesta päivärahaoikeuteen. Hän kertoi nimenomaan kysyneensä asiakasneuvojalta, onko työansioiden määrällä vaikutusta asiassa. Asiakasneuvoja unohti kantelijan mukaan mainita hänelle, että sivutyöt eivät saa olla samalta alalta kuin entisen päätyön ansiot.

Kantelijan mukaan hänen saamansa virheelliset neuvot johtivat lopulta sairauspäivärahan takaisinperintään. Kantelija arvosteli kirjoituksessaan lisäksi toimiston apulaisjohtajan käyttäytymistä asian selvittämisen yhteydessä. Kantelija kertoi olleensa apulaisjohtajan kutsumana puolen tunnin pituisessa neuvottelussa ja koki apulaisjohtajan kohdelleen häntä ylimalkaisesti.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Kansaneläkelaitoksen antama neuvonta ja asian selvittäminen

##### *Tapahtumatiedot ja Kansaneläkelaitoksen selvitykset*

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että kantelija haki sairauspäivärahaa 27.10.2003 al-  
lekirjoittamallaan hakemuksella. Hän ilmoitti siinä olevansa sairauslomalla pääasiallisesta työstään, jota hän oli tehnyt kolmena päivänä viikossa yhteensä 24 tuntia. Hän ilmoitti kuitenkin jatkavansa työskentelyä kolmelle muulle työnantajalle yhteensä noin kaksi tuntia viikossa. Kantelija ilmoitti hakemuksessaan tekevänsä nämä työt iltaisin ja viikonloppuisin.

Kantelija kertoo kysyneensä Kansaneläkelaitoksen virkailijalta, pitääkö sivutöistä saatavat palkat ilmoittaa hakemuksessa. Hänen mukaansa se ei ollut kuitenkaan virkailijan mukaan tarpeen, koska ratkaisevaa oli tämän mukaan se, että työaika ei ylitä 40 %:a.

Kansaneläkelaitoksen mukaan kantelijaa palvellut asiakasneuvoja on jäänyt eläkkeelle eikä häntä ole voitu kuulla kantelun johdosta.

Kuopion vakuutuspiiri on selvityksessään arvioinut, että Kansaneläkelaitoksen virheeksi asiassa on luettavissa se, että kantelijan sivutöiden vaikutusta sairauspäivärahaan ei ole selvitetty riittävästi. Piirin mukaan myös kantelija olisi voinut kertoa sivutoimista saamiensa ansioiden määrän, koska se oli huomattavan suuri.

Itä-Suomen aluekeskus on puolestaan katsonut, että saadun selvityksen perusteella asiakaspalvelutilanteessa on syntynyt käsitys, että kantelijan muu työskentely on niin vähäistä, että sen syvempää selvittelyä ei ole pidetty tarpeellisena. Keskuksen mukaan kantelijan asian hoito onkin ollut asiallista ja hyvän hallinnon mukaista.

Aluekeskus on selvityksessään lisäksi todennut, että Kansaneläkelaitoksen vuodesta 2005 alkaen voimassa ollut sisäinen etuusohje jättää osittain avoimeksi sen, miten sivutöiden jatkamiseen ja niistä saataviin tuloihin tulisi suhtautua.

Terveys- ja toimeentuloturvaosasto katsoo, että asiakasneuvojalla on ollut käytettävissään olevien tietojen perusteella perusteltu syy olettaa, että kantelijan sivutyö on niin vähäinen, ettei sillä ole merkitystä sairauspäivärahoikeuteen. Osaston mukaan asiakasneuvoja ei ole kuitenkaan asiakaspalvelutilanteessa ja 14.11.2003 annettua päätöstä valmistelleessaan huomannut antaa riittävästi painoarvoa sille, että sivutöiden sisältö on sama kuin hakijan pääasiallisen työn, johon hakija ilmoittaa olevansa työkyvytön. Kantelijalla on puolestaan osaston käsityksen mukaan ollut perusteltu syy olettaa asiakasneuvojalta suullisesti saamiensa tietojen perusteella, että hänen sivutoimellaan ei ole vaikutusta sairauspäivärahaan. Osasto on selvityksensä lopussa ilmoittanut tulevansa selventämään ja tarkentamaan työkyvyttömyyden selvittämistä koskevaa ohjetta.

Kansaneläkelaitos yhtyy lausunnossaan terveys- ja toimeentuloturvaosaston selvityksessä esitettyyn. Sen mukaan voidaan kuitenkin spekuloida myös sillä, olisiko kantelija voinut selventää työtilannetta asiakaspalvelutilanteessa kertomalla, että hänen ilmoittamansa 2 tunnin lisätyöt viikossa tuovat hänelle lähes 1 400 euron kuukausitulot samantyyppisestä työstä, josta hän oli työkyvytön päätoimessaan.

Kansaneläkelaitos toteaa kuitenkin terveys- ja toimeentuloturvaosaston tulevan selventämään ja tarkentamaan työkyvyttömyyden selvittämistä koskevaa ohjetta. Tällä halutaan varmistaa, että Kansaneläkelaitoksen työntekijät saavat asiakkailta kaikki sairauspäivärahoikeuden kannalta olennaiset tiedot ja pystyvät paremmin informoimaan asiakkaita.

### *Menettelyn arviointia*

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Asian asianmukainen käsitteleminen pitää sisällään sen, että viranomaisen on noudatettava huolellisuutta käsittelemisssään asioissa. Säännöksen toisen momentin mukaan jokaisen oikeus hyvään hallintoon on turvattava lailla.

Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa neuvontavelvollisuus sekä asian selvittämisvelvollisuus, joista säädetään hallintolaissa. Lain 8 §:n 1 momentti edellyttää, että viranomaisen antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Nyt puheena olevan asiakaspalvelutilanteen arviointia vaikeuttaa se, että käytössäni ei ole kantelijaa palvelleen asiakasneuvojan omaa selvitystä tapahtumista. Käsitykseni mukaan ei ole kuitenkaan syytä epäillä kantelijan kertomusta siitä, että hän oli kysynyt asiakasneuvojalta sivutöidensä vaikutusta sairauspäiväraha-oikeuteen, eikä nähdäkseni myöskään Kansaneläkelaitoksen selvityksissä asiaa ole kiistetty.

Arvioin Kansaneläkelaitoksen menettelyä tältä osin samoin kuin sen terveysturva- ja toimeentuloturvaosasto omassa selvityksessään. Käsitykseni mukaan kantelijan asian valmisteluvaiheessa on jäänyt liian vähälle huomiolle se, että hänen ilmoittamansa sivutyöt olivat samankaltaista työtä kuin hänen päätyönsä, josta hän oli jäänyt sairauslomalle.

Sairausvakuutuslaissa tarkoitettuna työkyvyttömänä, jolla on oikeus sairauspäivärahaan pidetään nimittäin henkilöä, joka on sairauden vuoksi kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Kantelussa tarkoitettuna aikana asiasta säädettiin lain 14 §:ssä, nykyisin lain 8 luvun 4 §:ssä.

Kansaneläkelaitoksen Kuopion vakuutuspiirin tulee käsitykseni mukaan toimistoilleen antamansa koulutuksen ja muun ohjeistuksen yhteydessä korostaa sairauspäiväraha-asioiden valmistelussa huolellisuutta ja kaikkien asiaan vaikuttavien tekijöiden selvittämistä.

Totean kuitenkin lisäksi, että edellä mainitut puutteet kantelijan asian selvittämisessä ovat nähdäkseni aiheutuneet osaksi myös siitä, että Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöilleen antamat ohjeet työkyvyttömyyden selvittämiseksi kahta tai useampaa työtä tehneiden osalta ovat nekin olleet puutteelliset. Niissä oli todettu nimittäin nyt puheena olevana aikana ainoastaan, että "jos vakuutetulla on useampia töitä, joista hän pystyy osan sairaudestaan huolimatta hoitamaan, ratkaisevana pidetään työkyvyttömyyttä päätyöksi katsottavaan työhön". Sen sijaan siitä, miten työ arvioitiin päätyöksi ja sivutyöksi, ei ollut olemassa ohjetta. Terveysturva- ja toimeentuloturvaosaston mukaan toimistoissa kiinnitettiin tältä osin vakiintuneesti huomiota sivutöiden ajalliseen määrään, säännöllisyyteen ja taloudelliseen merkitykseen.

Vuonna 2005 ohjetta tarkennettiin ja niihin otettiin maininta muun muassa siitä, että lain tarkoittama tavallinen työ voi koostua myös kahdesta työstä, jolloin työkyvyttömyyttä tulee tarkastella suhteessa näihin molempiin töihin.

Käsitykseni mukaan ohjeet kaipaavat kuitenkin edelleen täsmentämistä, sillä sivutöiden määrän yleistyessä myös toimihenkilöiden ratkaistavaksi saattaa tulla mitä erilaisimpia tilanteita, joiden selvittämiseksi heillä on oltava käytössään riittävän täsmälliset ohjeet. Voimassa olevissa etuusohjeissa (annettu helmikuussa 2007) ei ohjeita ole tältä osin vielä kuitenkaan nähdäkseni täsmennetty.

Kiinnitän tältä osin lopuksi huomiota myös siihen, että Kansaneläkelaitoksen antamissa selvityksissä on mainittu kantelijan asian arviointiin vaikuttavaksi seikaksi myös se, että hän ansaitsi puheena olevista sivutöistään 1 400 euroa kuukaudessa. Sairausvakuutuslain edellä kerrotuissa säännöksissä tai Kansaneläkelaitoksen niiden johdosta antamissa ohjeissa ei kuitenkaan ole tuotu esiin sivutöistä saatavien ansioiden määrän merkitystä arvioitaessa henkilön työkykyä tavalliseen työhönsä tai siihen läheisesti verrattavaan työhön. Saamastani selvityksestä ei tältä osin käykään ilmi, mihin säännöksen selvityksessä olevat viittaukset sivutöistä saatavien ansioiden määrän vaikutuksesta kantelijan asian arvioinnissa perustuvat. Totean lisäksi, että sivutöiden ansioiden määrää ei ole myöskään nimellisesti mainittu kantelijalle annetuissa päivärahan epäämispäätöksissä, vaan epäminen on perustunut siihen, että häntä ei ole pidetty täysin kykenemättömänä tavalliseen työhönsä. Tässä arvioinnissa on merkitystä ollut sillä, että kantelija jatkoi sivutoimista työskentelyään.

Kun terveys- ja toimeentuloturvaosasto täsmentää sairausvakuutuslain nojalla antamia ohjeita liittyen työkyvyttömyyteen ja sivutöiden tekemiseen, sen tulee käsitykseni mukaan käsitellä niissä myös sitä kysymystä, onko ja mikä merkitys sivutöistä saatavien ansioiden määrällä arvioitaessa henkilön oikeutta sairauspäivärahaan.

### 3.2

#### Toimistonjohtajan menettely

Kansaneläkelaitoksen Itä-Suomen aluekeskus on selvityksessään ilmoittanut kuulleensa Kuopion toimiston apulaisjohtajaa hänen järjestämästään neuvottelutilaisuudesta. Aluekeskuksen mukaan tilaisuuden tarkoituksena on ollut selvittää tarkemmin kantelijan työskentelyä.

Käsitykseni mukaan apulaisjohtajan menettely selvittää asiaa kuulemalla henkilökohtaisesti on ollut asianmukaista eikä asiassa ole myöskään näyttöä siitä, että hän olisi suhtautunut neuvottelutilaisuudessa kantelijan asiaan ylimielisesti. Tältä osin asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

### 3.3

#### Oikeus sairauspäivärahaan ja sen takaisinperintä

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos lopulta epäsi kantelijalta sairauspäivärahan nyt puheena olevalta ajalta ja peri häneltä takaisin ajalta 1.11.–31.12.2003 jo maksamansa päivärahat. Kantelija saattoi molemmat prosessit valitusteitse aina tarkastuslautakunnan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsiteltäviksi, mutta ne hylkäsivät hänen valituksensa.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitos sekä muutoksenhakuelimet ovat ratkaisseet kantelijan asiat niille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Takaisinperinnän osalta totean lisäksi, että aiheettomasti tai liikaa maksetun etuuden takaisinperintä on pääsääntö, vaikka etuutta saaneen ei voitaisikaan katsoa syyllistyneen vilpilliseen menettelyyn. Tämän seikan ovat todenneet myös Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunta ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta kantelijalle antamissaan takaisinperintäpäätöksissä.

Edellä kerrotuin perustein kantelijan kirjoitus ei anna minulle tältäkään osin aihetta enempiin toimenpiteisiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.1. esittämäni käsityksen asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä Kansaneläkelaitoksen Kuopion vakuutuspiirin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä vakuutuspiirille tiedoksi.

Lisäksi saatan niin ikään jaksossa 3.1 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen sairauspäivärahaa koskevan ohjeistuksen täsmentämistarpeesta Kansaneläkelaitokselle tiedoksi. Pyydän sitä toimittamaan minulle 20.2.2009 mennessä selvitystä lausunnossaan mainitsemastaan etuusohjeiden täsmentämistyöstä ja sen tuloksista.