

30.12.2004

2350/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KANSANELÄKELAITOKSEN ANTAMAN NEUVONNAN VIRHEELLISYYS JA VIRHEET TAKAISINPERINTÄASIAN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

A arvosteli 15.10.2003 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Espoon keskuksen toimiston menettelyä etuusasioissaan. A oli kertomansa mukaan työskennellyt jonkin verran samanaikaisesti saadessaan vanhempainrahaa. Hän kertoi, että Espoon keskuksen toimisto oli vaatinut häntä ilmoittamaan työskentelyjaksot kirjallisesti. Myöhemmin A kertoi kuitenkin saaneensa Kansaneläkelaitokselta ilmoituksen, että työskentelyjaksot voi ilmoittaa myös puhelimitse. Sen lisäksi hän kertoi toimiston virkailijan vasta vanhempainrahakauden päättyessä ilmoittaneen hänelle, että hän olisi voinut pyytää etuutta maksettavaksi vasta jälkikäteen ja näin välttyä takaisinperintäprosesseilta.

A kertoi soittaneensa saamastaan asiakaspalvelusta toimiston johtajalle B:lle, joka oli A:n mukaan kysynyt häneltä, oliko hänellä ongelmia viranomaisten kanssa ja todennut lisäksi, ettei toimisto neuvo ja auta vain hyötymistarkoituksessa asioivia.

A kertoi saaneensa vielä lokakuussa 2003 kirjeen, jossa toimisto peri tammikuun takaisinperinnän loppuosaa suuruudeltaan 62,27 euroa. Kirjeessä oli uhkaus ulosotosta. A kertoi jättäneensä 6.10.2003 soittopyynnön kirjeen allekirjoittaneelle virkailijalle C:lle, joka ei kuitenkaan koskaan soittanut hänelle. Kahden päivän päästä A kertoi saaneensa kolme kirjettä helmikuussa tapahtuneiden liikamaksujen takaisinperinnästä. Kirjeet allekirjoittanut virkailija D oli A:n mukaan puhelimesta myöntänyt toimiston tehneen virheen asiassa, minkä vuoksi asian käsittely oli viivästynyt.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Käsittelyn rajaus

A:n asiassa on siis ollut kyse hänelle myönnetystä vanhempainrahasta ja hänen työskentelynsä vaikutuksesta sen määrään ja erityisesti liikaa maksetun vanhempainrahan takaisinperinnästä.

Espoon keskuksen toimiston toimistonjohtaja B on selvityksessään selostanut yksityiskohtaisesti asian käsittelyvaiheita ja ottanut myös kantaa A:n esittämiin moitteisiin. Selvitys on annettu A:lle tiedoksi eikä tässä kanteluratkaisussa ole nähdäkseni enää tarpeen selvittää käsittelyvaiheita yksityiskohdittain.

A ei ole myöskään käsitykseni mukaan ollut tyytymätön saamiensa etuuspäätösten lopputuloksiin, vaan hänen arvostelunsa kohdistuu hänelle annettuihin neuvoihin ja hänen saamaansa asiakaspalveluun muutoinkin sekä takaisinperintäasian viivästymiseen.

3.2

Kannanotto

Katson Kansaneläkelaitoksen Espoon keskuksen toimiston osittain laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä A:n etuusasioita asianmukaisen huolellisesti, minkä seurauksena A:n takaisinperintäasian käsittely on myös osittain viivästynyt. Lisäksi toimisto on antanut A:lle ristiriitaisia neuvoja siitä, miten asiassa tulee toimia. Muilta osin kirjoitus ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.3

Oikeusohjeet

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 käsittelemissään asioissa. Säännöksen toisen momentin mukaan jokaisen oikeus hyvään hallintoon on turvattava lailla.

Neuvontavelvollisuus kuuluu olennaisena osana hyvään hallintoon.

Neuvontavelvollisuudesta säädettiin 31.12.2003 saakka hallintomenettelylain 4 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen oli tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Neuvontavelvollisuuteen liittyy läheisesti palveluperiaate. Hallintomenettelylain yhtenä keskeisenä lähtökohtana on palveluperiaate ja keskeisimmin tätä ilmentää nimenomaan lain 4 §. Palveluperiaatteen mukaisesti virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toimihenkilöiden on kaikissa toimissaan palveltava ja kohdeltava asiakkaitaan asianmukaisesti ja tasapuolisesti. Myös heidän kielenkäyttönsä on oltava asiallista.

Todettakoon tässä yhteydessä lisäksi, että vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 8 § asettaa viranomaisille hieman hallintomenettelylakia laajemman velvollisuuden antaa asiakkailleen neuvontaa. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 7 § edellyttää puolestaan, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestetty siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolakiin on myös kirjattu viranomaiselle nimenomainen velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (9§).

3.4

Espoon keskuksen toimiston menettelyn arviointia

3.4.1

Neuvonta ja asiakaspalvelu

Neuvonta

Toimistonjohtaja B on selvityksessään kertonut toimiston käytäntönä olleen pyytää vanhempainrahakauden aikana työssä käyvää etuuden saajaa ilmoittamaan työssäolopäivät kirjallisena, jolloin asiakas on halutessaan voinut ottaa kantaa myös mahdollisen liikamaksun palauttamiseen. B:n mukaan Jyväskylän postitusposte lähettää etuuspäätöksen mukana asiakkaalle ilmoituslomakkeen työnteosta, joten etuuskäsittelijä ei näe lomaketta. Tämän vuoksi B:n mukaan myöskään ilmoituslomakkeeseen painettu teksti, jossa kerrotaan myös mahdollisuudesta ilmoittaa työskentelystä puhelimitse, ei ollut kaikille A:ta palvelleille käsittelijöille tuttu. B:n mukaan toimisto tulee tarkistamaan toimintatapaansa viimeistään hallintolain voimaan tullessa.

Edelleen B toteaa, että vanhempainrahaa hakevalla on mahdollisuus ilmoittaa etukäteen tulevansa työskentelemään vanhempainrahakauden aikana. Tällöin Kansaneläkelaitos odottaa tiedot työskentelystä ja maksaa etuuden vasta sen jälkeen. Menettelyllä vältetään takaisinperinnät, mutta etuuden maksu viivästyy ilmoitetusta. B:n mukaan asiakkaat toivovat tällaista menettelyä hyvin harvoin, minkä vuoksi sitä ei asiakaspalvelussa myöskään huomata kertoa, ellei asiakas sitä nimenomaan kysy.

Toimiston vaatimus työskentelypäivien ilmoittamisesta kirjallisesti perustui siis toimiston omaksumaan käytäntöön. Tämän käytännön etuna on nähdäkseni se, että sillä vältetään puhelinkeskusteluissa mahdollisesti syntyvät väärinkäsitykset. Kansaneläkelaitoksen yleisesti omaksuman linjan mukaisesti työskentelypäivät voi kuitenkin ilmoittaa myös puhelimitse, mikä seikka on mainittu myös Kansaneläkelaitoksen asiakkailleen lähettämässä ilmoituslomakkeessa. Näin ollen Espoon keskuksen toimiston ei olisi käsitykseni mukaan tullut edellyttää A:lta kirjallista ilmoitusta työskentelypäivistä. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen virkailijoiden tulee olla tietoisia asiakkaille lähetettävien ilmoitusten sisällöstä.

A:n tapauksessa virkailija on siis noudattanut toimistossa omaksuttua käytäntöä eikä hän ilmeisesti ole ollut tietoinen Kansaneläkelaitoksen asiakkaille lähettämän ilmoituskirjeen sisällöstä. Käsitykseni mukaan toimistonjohtaja on viime kädessä vastuussa siitä, että toimiston noudattamat käytännöt vastaavat Kansaneläkelaitoksessa yleisesti hyväksytyjä menettelytapoja. Kansaneläkelaitoksen toimistojen suuruus ja olosuhteet muutoinkin vaihtelevat ja joskus voi nähdäkseni olla perusteltua, että toimisto luo itselleen Kansaneläkelaitoksen yleistä linjaa täydentäviä menettelytapoja. Yksittäinen toimisto ei voi kuitenkaan nähdäkseni ottaa käyttöön sellaisia Kansaneläkelaitoksen yleisestä linjasta poikkeavia menettelytapoja, joissa asiakkailta edellytetään enemmän kuin yleisen linjan mukaisessa menettelyssä. Esimerkiksi nyt puheena olevissa tilanteissa toimisto voi nähdäkseni pyytää asiakasta ilmoittamaan työskentelytiedot kirjallisena, mutta sen tulee ottaa vastaan myös suulliset ilmoitukset. Käsitykseni mukaan toimistonjohtajan on toimiston henkilökunnalle annettavan koulutuksen avulla varmistettava, että toimiston henkilökunta on kaikissa tilanteissa selvillä myös Kansaneläkelaitoksessa yleisesti noudatetuista menettelytavoista.

Espoon keskuksen toimisto vaati siis A:ta toimittamaan tiedot työskentelystä kirjallisena vastoin Kansaneläkelaitoksen yleistä linjaa. Virhe ei kuitenkaan nähdäkseni aiheuttanut A:lle ylimääräisen vaivannäön lisäksi muuta vahinkoa. Toimistonjohtaja B:n mukaan toimiston on uuden hallintolain myötä tarkistettava omaksumaansa käytäntöä. Nähdäkseni tähän onkin tarvetta, minkä lisäksi toimistonjohtajan tulee käsitykseni mukaan henkilökuntansa koulutuksessa kiinnittää huomiota toimiston sisäisten ja Kansaneläkelaitoksen yleisten menettelytapojen väliseen suhteeseen.

Mitä B:n selvityksen mukaan toimiston virkailija ei ollut huomannut kertoa A:lle menettelystä, jolla vanhempainrahan maksua olisi siirretty siihen saakka, kunnes A olisi ilmoittanut työskentelypäivänsä Kansaneläkelaitokselle. Menettelyn avulla A olisi voinut välttää takaisinperintäprosessit, mutta toisaalta etuus olisi maksettu hänelle myöhemmin, kuin mitä nyt tapahtui.

Toimiston tulisi luonnollisesti pyrkiä neuvonnassaan tuomaan esille mahdollisimman kattavasti etuuden hakemiseen ja saamiseen vaikuttavat seikat. Toimistonjohtaja B:n mukaan A:lle ilmoittamatta jäänyt menettely on kuitenkin hyvin poikkeuksellinen, minkä vuoksi toimiston menettely ei tältä osin anna minulle aihetta enempään toimenpiteisiin. Saamani selvityksen perusteella ei ole nimittäin perusteita epäillä, etteivätkö toimiston virkailijat olisi olleet tietoisia vaihtoehtoisista menettelytavoista ja myös neuvoneet A:ta asianmukaisesti, jos asia olisi tullut neuvontatilanteessa ilmi.

Asiakaspalvelu

Toimistonjohtaja B kertoo keskustelleensa A:n kanssa tämän saamasta asiakaspalvelusta. B kertoo kysyneensä A:lta tämän aiemmista kokemuksista Kansaneläkelaitoksessa saamastaan asiakaspalvelusta ja keskustelleensa muutoin hänen kanssaan yleisellä tasolla asiakaspalvelusta. B kiistää

käyttäytyneensä keskustelun aikana epäasianmukaisesti tai käyttäneensä A:n mainitsemia ilmaisuja. B:n mukaan myöskään A:n mainitsemalla asiakkaan ihonvärillä tai muulla ulkonäöllisellä seikalla ei ole vaikutusta Kansaneläkelaitoksen palveluun.

A:n mainitseman soittopyynnön osalta B toteaa A:n soittaneen saamansa maksukehotuksen johdosta virkailija C:lle ilmeisesti tämän vuosiloman aikana, minkä vuoksi C ei vastannut A:n jättämään soittopyyntöön. Kahden päivän kuluttua A oli keskustellut asiastaan toisen virkailijan kanssa ja viikon kuluttua hän maksoi maksukehotuksessa mainitun liikamaksun Kansaneläkelaitokselle.

A:n ja toimistonjohtaja B:n näkemykset heidän välisensä puhelinkeskustelun sisällöstä eroavat toisistaan eikä asiaan ole käsitykseni mukaan saatavissa tältä osin enempää selvitystä. Saamani selvityksen perusteella en katso asiassa olevan näyttöä siitä, että toimistonjohtaja B tai muutenkaan Espoon keskuksen toimiston virkailijat olisivat laiminlyöneet velvollisuuksiaan asiakaspalvelussa. Tältä osin A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

3.4.2

Virheet etuusasioiden käsittelyssä

A toimitti Espoon keskuksen toimistoon 21.1.2003 takaisinperintäasiassa antamansa selvityksen yhteydessä ilmoituksen työskentelystä ajalla 18.1.–1.2.2003. Toimisto huomasi ilmoituksen ja antoi sen johdosta tarkistus päätöksen kuitenkin vasta 3.10.2003.

Aikaa 9.12.2002–8.1.2003 koskevasta takaisinperinnästä toimisto antoi 11.2.2003 päätöksen, jossa se kuittasi A:lle aiemmin liikaa maksettua vanhempainrahaa. A:lle jäi tämän jälkeen takaisinmaksettavaa vielä 62,27 euroa. Toimisto ei kuitenkaan huomannut periä summaa heti takaisin A:lle myönnetystä pienten lasten hoitotuesta, vaikka A oli antanut siihen jo suostumuksensa. Virhe johtui toimiston mukaan siitä, että toimistossa oli jäänyt kirjaamatta A:n antama kuittauslupa uuden etuuden maksujärjestelmään. Toimisto huomasi virheen takaisinperintäseurauksissa ja lähetti A:lle ensimmäisen maksukehotuksen kesäkuussa 2003 ja toisen lokakuussa 2003. Toiseen maksukehotukseen tulee toimistonjohtaja B:n mukaan automaattisesti myös maininta ulosotosta. A maksoi loppuerän 9.10.2003.

Lopuksi toimiston toimihenkilö vielä rekisteröi virheellisesti uudelleen vireille A:n takaisinperintäasian ajalta 9.12.2002–1.2.2003 ja lähetti A:lle kuulemiskirjeen. Toimistonjohtaja B:n mukaan tämä kirje oli aiheeton.

Edellä mainittujen virheiden seurauksensa A:n takaisinperintäasian käsittely viivästyi osittain, minkä lisäksi virheet ovat aiheuttaneet A:lle ylimääräistä vaivaa ja perusteltua hämmennystä. A ei ole kuitenkaan käsitykseni mukaan kärsinyt asiassa oikeudenmenetyksiä Kansaneläkelaitoksen käsittelyvirheiden johdosta. Saamani selvityksen perusteella asiassa ei ole myöskään aihetta epäillä toimiston viivytelleen tahallaan A:n asian käsittelyssä, vaan virheet ovat nähdäkseni enemmänkin seurausta huolimattomuudesta. Niiden syntyyn on

lisäksi voinut osaltaan vaikuttaa Espoon vakuutuspiirin johtajan selvityksessään mainitsemat sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään siirtymisen aiheuttamat muutokset työskentelytavoissa sekä ruuhkainen työtilanne.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

A:n asioiden käsittely ei siis edellä kerrotuin tavoin edennyt kaikilta osin viivytyksettä ja huolellisesti, minkä myös Kansaneläkelaitos myöntää selvityksissään. Toimistonjohtaja B:n mukaan A on saanut ristiriitaisia kirjeitä ja neuvoja asiassaan. Hän on pahoillaan, jos A on kokenut asiakaspalvelussa pettymyksiä. B:n mukaan toimisto pyrkii parantamaan asiakaspalveluaan jakamalla etuudet kahteen eri palveluryhmään.

Toimistonjohtaja B:n mukaan toimisto arvioi hallintolain johdosta uudelleen käytäntöään työskentelypäivien ilmoittamisessa, joten tulevaisuudessa nyt tapahtuneen kaltaisilta virheiltä neuvonnassa vältyttäneen. Virheellinen neuvonta ja virheet takaisinperintäasioiden aiheuttivat A:lle ylimääräistä vaivaa. Sen sijaan oikeudenmenetyksiä ne eivät nähdäkseni aiheuttaneet hänelle.

Edellä kerrotun perusteella tyydyn saattamaan jaksossa 3.4. esittämäni näkemykset Kansaneläkelaitoksen Espoon keskuksen toimiston tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettaviksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestä toimistolle tiedoksi.