

20.12.2002

579/2/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

PÄÄTÖS ELÄKELÄISILLE VIRHEELLISESTI MAKSETTUJEN KANSANELÄKKEIDEN TARKISTAMISESTA

1
ASIA

Kansaneläkelaitos toimitti marras-joulukuussa 1999 vertailuajon kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden välillä. Siinä ilmeni, että osalle etuudensaajista oli maksettu eläkettä virheellisenä, joko liian suurena tai liian pienenä. Voidakseen periä liian suurena maksetut eläkkeet takaisin Kansaneläkelaitos pyysi eläkkeensaajilta selvitystä ja sen perusteella päätti kussakin yksittäistapauksessa erikseen toimenpiteistä.

Kansaneläkelaitoksen menettelyä takaisinperintäasioiden toteuttamisessa arvosteltiin laajalti viestintävälineissä. Muun muassa asiasta tiedottamista pidettiin puutteellisena, minkä lisäksi Kansaneläkelaitoksen lähettämien kirjeiden sävyä, selkeyttä ja ymmärrettävyyttä arvosteltiin. Myös eduskunnassa tehtiin kirjallisia kysymyksiä Kansaneläkelaitoksen menettelystä.

Tämän johdosta pyysin 3.3.2000 Kansaneläkelaitosta antamaan selvityksen asiasta. Pyysin, että lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, miten Kansaneläkelaitoksen valtuutetut olivat seuranneet tapahtunutta, mitä tuloksia asian seurannassa oli saatu, mihin toimiin oli ryhdytty.

Tiedustelin myös, miten suurta vakuutettujen joukkoa takaisinperinnät koskivat, kuinka monelta vakuutetulta oli peritty liikamaksu takaisin kokonaan, kuinka monelta osittain ja kuinka monelle se oli annettu kokonaan anteeksi sekä maksujen määrästä. Pyysin selvitystä myös siitä, kuinka monelle vakuutetulle oli maksettu liian vähän etuuksia ja miten pitkältä ajalta taannehtivasti heille oli maksettu etuuksia. Pyysin Kansaneläkelaitosta arvioimaan myös ilmoituskirjeiden kieliasua ja antamaan selvityksen siitä, miten niitä oli parannettu.

2
SELVITYS

Kansaneläkelaitos antoi 2.5.2000 siltä pyydetyn lausunnon ja selvityksen. Lausunnon liitteenä oli eläke- ja toimeentuloturvaosaston 6.4.2000 antama lausunto, sekä Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen 17.11.1999 laatima selvitys.

Kansaneläkelaitos toimitti vielä 29.7.2002 pyynnöstäni selvitystä kirjemalleista, joita käytettiin pyydettyäessä suostumusta virheellisen päätöksen oikaisemiseen. Selvitystä annettiin myös siitä, miten eläketulovertailusta on tiedotettu etukäteen. Selvityksen liitteenä oli Kansaneläkelaitoksen 12.9.2001 antama tiedote, jossa kerrottiin syksyn 2001 aikana toimitettavasta kansaneläkkeiden tarkistusmenettelystä.

Tarkistusmenettelystä yleensä

Kansaneläkelaitoksessa on selvityksen mukaan tehty 1990-luvulla useita eläkkeiden tarkistuksia ja vertailuajoja. Syksyllä 1999 tehty vertailuajo oli osa etuuksien oikeellisuuden valvontaa koskevaa tavanomaista toimintaa. Siinä tutkittiin sitä, oliko eläkkeensaajien muualta saamat työeläkkeet, tapaturma- ja liikennevakuutuseläkkeet sekä työnantajan vapaaehtoisesti kustantamat eläkkeet otettu huomioon kansaneläkettä määrättäessä siten kuin kansaneläkelaiissa on säädetty. Käytettävissä oli tuolloin aikaisempina vuosina toimitettuja vertailuajoja täydellisemmät eläketiedot. Kun myös Eläketurvakeskus oli uudistanut tietojärjestelmänsä, oli tietokantojen vertailuun vuonna 1999 aiempaa paremmat edellytykset.

Syyskuussa 1999 maksussa olleiden kansaneläkkeiden määrä oli 1 044 411. Vertailuajossa oli mukana 691 483 kansaneläkettä eli 66 prosenttia maksussa olevista eläkkeistä. Vertailuajon perusteella tuli tarkistusta varten 31 307 kansaneläkettä eli 3 prosenttia maksussa olevista eläkkeistä. Selvitetystä tapauksista 21 324 tapauksessa eläke oli oikein. Virheellisenä, joko liian suurena tai liian pienenä maksettujen tapauksien määrä oli 9 848 eli 1,4 prosenttia vertailuajossa olleista eläkkeistä.

Liian pienenä maksetut eläkkeet

Liian pienenä maksettuja eläkkeitä oli selvityksen mukaan 3 708 (virheellisenä maksetuista 9 848:sta).

Kansaneläkelaitos ilmoitti tarkistaneensa ja oikaisseensa liian pienenä maksetut eläkkeet seuraavasti: jos eläkepäätös oli ollut oikea, mutta maksetun eläkkeen määrä oli myöhemmin tapahtuneen muutoksen vuoksi jäänyt liian pieneksi, eläkkeen määrää korotettiin oikean suuruiseksi enintään vuoden ajalta takautuvasti, ellei ollut erityistä syytä maksaa korotusta pidemmältä ajalta takautuvasti (KEL 39 § 1 mom).

Jos eläkepäätös oli ollut virheellinen, eläkkeen määrää oikaistiin takautuvasti virheen syntymisestä lukien. Eläkkeen takautuvalle korotukselle maksettiin viivästyskorotus, jos hakemus, jonka perusteella virheellinen päätös annettiin, oli jätetty 1.11.1986 jälkeen (KEL 39 b §).

Liian vähän eläkettä oli selvityksen mukaan maksettu yhteensä 17,9 miljoonaa markkaa. Noin puolessa näissä tapauksista takautuvan kertymän määrä jäi alle 1 000 markkaa.

Liian suurena maksetut eläkkeet

Liian suurena maksettuja eläkkeitä oli selvityksen mukaan 6 140 (virheellisenä maksetuista 9 848:sta).

Jos eläkepäätös oli ollut oikea, mutta maksetun eläkkeen määrä oli myöhemmin tapahtuneen muutoksen vuoksi jäänyt pienentämättä, eläkkeen määrää pienennettiin oikean määräiseksi. Aikaisemmalta ajalta liikaa maksetun eläkkeen takaisinperinnästä päätettiin erikseen eläkkeen tarkistuspäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen.

Jos eläkepäätös oli ollut virheellinen, päätöksen oikaisuun pyydettiin eläkkeensaajalta suostumusta. Jos suostumus saatiin, eläke oikaistiin oikean määräiseksi uudella eläkepäätöksellä kansaneläkelain 74 b §:n mukaisesti. Eläke voitiin oikaista myös kuulemisen perusteella, jos päätös muualta maksettavasta eläkkeestä oli annettu 1.1.1995 jälkeen siten kuin kansaneläkelain 74 § c §:ssä on määrätty.

Jos suostumusta ei saatu eikä eläkettä voitu oikaista kuulemisen perusteella, eläkkeen oikaisu tehtiin väliaikaisella päätöksellä ja haettiin vakuutusosoikeudelta virheellisen päätöksen poistamista (KEL 74 §). Liikaa maksettujen eläkkeiden yhteismäärä oli 42,3 miljoonaa markkaa. Liian suurena maksetuista eläkkeistä noin 30 prosentissa tapauksissa liikamaksun kertymä oli alle 1000 markkaa ja kahdessa kolmanneksessa alle 5000 markkaa.

Liikaa maksettujen eläkkeiden takaisinperintä

Lausunnossa todettiin, että liikaa maksettua eläkettä ei voitu periä takaisin, jos eläkepäätös oli viittä vuotta vanhempi. Selvitettävänä olleista liikamaksutapauksista yli puolet eli noin 3 500 tapauksista oli tällaisia. Takaisinperittävää määrää pienensi myös päätökset, joilla takaisinperinnästä luovuttiin yksittäistapauksissa joko kokonaan tai osittain (KEL 88 a § 2 momentti).

Selvitetyissä liikamaksutapauksissa takaisinperinnästä luovuttiin kokonaan 1 095 tapauksessa. Näissä tapauksissa keskimääräinen summa, josta luovuttiin oli 1 109 markkaa. Valtaosassa tapauksista luopumisen syynä oli liikamaksun vähäinen määrä. Tapauksia, joissa päätettiin periä takaisin vain osa liikamaksusta oli 570 kappaletta. Niissä keskimääräinen liikamaksu oli 8 446 markkaa ja keskimääräinen takaisinperittävä määrä 4 219 markkaa. Liikamaksu päätettiin periä takaisin kokonaan 279 tapauksessa. Niissä keskimääräinen takaisinperittävä määrä oli 3 719 markkaa.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimet

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ottivat 17.11.1999 kantaa tarkistusmenettelyyn. Valtuutetut totesivat tuolloin, että Kansaneläkelaitos oli toiminut eläkkeitä tarkistaessaan lainmukaisesti. Virheellisiä päätöksiä oli ollut noin 1 prosentti ja ainoastaan osa virheistä oli johtunut Kansaneläkelaitoksesta. Takaisinperintämenettelyyn liittyvä lainsäädäntö on valtuutettujen mielestä ajanmukainen ja mahdollistaa yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen.

Valtuutetut totesivat kannanotossaan kuitenkin myös, että Kansaneläkelaitoksen toiminnan tulee olla avointa ja tiedotuksen jatkuvaa. Tarkistusajoista tulee näin ollen tiedottaa etukäteen, jolloin asiakkaat saavat säännöllisesti tietoja suunnitteilla olevista hankkeista. Valtuutetut katsoivat lisäksi, että Kansaneläkelaitoksen eläkkeensaajille lähettämät kirjeet olivat joissakin tapauksissa olleet vaikeaselkoisia ja tyyliä. Kansaneläkelaitos ei ollut kaikissa tapauksissa kyennyt asettautumaan asiakkaiden asemaan. Kansaneläkelaitoksen tulisi valtuutettujen näkemyksen mukaan pikaisesti kehittää päätösten ja muiden asiakirjojen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Vaikka uudistamistyö oli jo aloitettu,

sitä piti valtuutettujen mielestä nopeuttaa niin, että tulokset olisivat näkyvissä jo syksyllä 1999 alkuun pannun tarkistusmenettelyn johdosta tehtävissä päätöksissä.

Valtuutetut kiinnittivät kannanotossaan huomiota myös siihen, että eläkkeitä koskevissa asioissa voidaan käyttää hyödyksi esimerkiksi eläkeläisjärjestöjen kokemusta ja asiantuntemusta. Näin voitaisiin välttää epätietoisuus Kansaneläkelaitoksen laatimien kirjeiden sisällöstä sekä eläkkeiden takaisinperimisestä. Valtuutetut korostivat sitä, että asiakaspalvelua tulee kehittää jatkuvasti.

3

RATKAISU

Näkemykseni mukaan Kansaneläkelaitos on oikaissut syksyllä 1999 toimitetun vertailuajon seurauksena ilmi tulleet virheellisesti maksetut eläkkeet lainmukaisesti.

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen ja esitettyjen tilastotietojen perusteella totean käsityksenäni, että Kansaneläkelaitos on myös takaisinperinnässä ottanut huomioon muun muassa eläkkeensaajan sosiaalisen tilanteen ja taloudellisen aseman. Arvioinnissa on näkemykseni mukaan otettu lähtökohdaksi etuuden saajan kokonaistilanteen selvittäminen ja se, että eläkkeensaajan toimeentulo ei saa vaarantua takaisinperinnän vuoksi.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että Kansaneläkelaitos maksoi takautuvalle eläkkeelle viivästyskorotusta ainoastaan, jos hakemus, jonka perusteella virheellinen päätös oli annettu, oli jätetty 1.11.1986 jälkeen. Annoin 15.11.2002 päätöksen eräässä yksityistä henkilöä koskevassa kanteluasiassa (dnro 2658/4/00), jossa oli kysymys muun muassa kansaneläkelain 39 b §:n viivästyskorotusta koskevan säännöksen tulkinnasta. Totesin käsityksenäni, että viivästyskorkopykälän voimaantulosäännöksen nykyinen tulkinta on kohtuuton. Se on epäedullinen niille etuuden saajille, jotka ovat muutoinkin pisimpään kärsineet Kansaneläkelaitoksen tekemästä virheestä. Pohdin päätöksessäni myös sitä, miten ilmaisua "tullut vireille" tulisi tulkita. Pidin epäasianmukaisena sitä, että viivästyskorkopykälän soveltamisessa merkitystä annetaan sille, ettei etuuden saaja ole itse tehnyt oikaisuvaatimusta.

Kansaneläkelaitoksen syksyllä 1999 tekemä vertailuajo oli tavallista laajempi, minkä johdosta asia oli aiempaa enemmän esillä julkisuudessa. Eläkkeensaajien keskuudessa ilmeni epävarmuutta ja huolta siitä, maksetaanko eläke jatkossakin keskeytyksettä ja entisen suuruisena. Kansaneläkelaitoksen olisikin käsitykseni mukaan tullut tiedottaa asiasta etukäteen laajemmin, jolloin asiakkaat olisivat saaneet tietoa toteutettavasta vertailuajosta. *Hyvän hallintotavan ja asiallisen asiakaspalvelun mukaista on mielestäni se, että etuuden saajat voivat varautua odotettavissa olevaan tarkistusmenettelyyn.*

Kansaneläkelaitos on saamani selvityksen mukaan sittemmin parantanut tiedottamistaan. Esimerkiksi syksyllä 2001 toimitetusta tarkistuksesta tiedotettiin eläkkeensaajille näkemykseni mukaan hyvissä ajoin ja asianmukaisesti.

Kansaneläkelaitoksen etuuden saajille lähettämien kirjeiden sävy, selkeys ja ymmärrettävyys eivät myöskään olleet marras-joulukuun 1999 tarkistusajossa hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Kirjeiden sisältö oli mielestäni puutteellinen, mikä oli omiaan aiheuttamaan epävarmuutta eläkkeensaajien keskuudessa. Kirjeistä puuttui mm. maininta siitä, että eläkelaitos auttaa ja neuvoo

asiakasta, jos hänellä on asian johdosta tiedusteltavaa. Myös kirjeiden sävy oli lyhytsanainen ja paikoitellen tyly. Asiakkaiden kunnioittava ja asiallinen kohtelu on kuitenkin hyvän hallinnon perusperiaatteita.

Saadun selvityksen mukaan Kansaneläkelaitos aloitti kuitenkin kirjeiden sisällön kehittämistyön heti sen jälkeen, kun niitä kohtaan esitettiin julkisuudessa arvostelua. Kirjeiden sisältöä muutettiin jo vuoden 1999 lopussa ja kirjeiden uutta sisältöä onkin mielestäni pidettävä asianmukaisena.

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ottivat myös ripeästi kantaa tarkistusmenettelyssä ilmenneisiin epäkohtiin. Valtuutetut korostivat muun muassa sitä, että Kansaneläkelaitoksen toiminnan tulee olla avointa ja tiedotuksen jatkuvaa. Suunnitteilla olevista hankkeista tulisi heidän miestään tiedottaa etukäteen. Valtuutetut kiinnittivät lisäksi huomiota Kansaneläkelaitoksen eläkkeensaajille lähettämien kirjeiden vaikeaselkoisuuteen ja sävyyn. Näkemykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ovat seuranneet aktiivisesti tarkistusmenettelyssä esiin tulleiden asioiden toteuttamista.

4

YHTEENVETO

Totean yhteenvetona, että Kansaneläkelaitoksen menettelyssä ilmi tulleet epäkohdat, puutteet tai epäasianmukaisuudet on korjattu Kansaneläkelaitoksen omin toimenpitein pikaisesti sen jälkeen, kun niihin oli kiinnitetty huomiota taikka Kansaneläkelaitos oli ne itse havainnut. Myös valtuutetut ottivat mielestäni aktiivisesti ja ripeästi kantaa ilmenneisiin epäkohtiin. Asia ei näin ollen anna minulle laillisuusvalvojana aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että saatan edellä kerrotut näkemykseni Kansaneläkelaitoksen tietoon.