

MAKSAT MINKÄ JAKSAT

Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista koskevassa ratkaisukäytännössä

Heikki Launiemi
Topsos Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus
Sosiaalitieteiden laitos
Turun Yliopisto
?kuu 2014

Sosiaalipolitiikan laitos

LAUNIEMI, HEIKKI: Maksat minkä jaksat – yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperintäpäätösten luopumiskäytännössä

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, ?? sivua

Sosiaalipolitiikka

?kuu 2014

Kelassa tehdään vuosittain yli 200 000 takaisinperintäpäätöstä. Takaisinperinnästä on harkinnan perusteella erilaisin perustein mahdollisuus luopua joko kokonaan tai osittain, mikäli tämä katsotaan kohtuulliseksi. Näin tapahtuukin lähes 85 000 tapauksessa. Kaikkea hallintoa, lainkäyttöä ja lain soveltamista yleensä sitovat yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Näin ne koskevat myös Kelaa ja Kelan tekemiä päätöksiä takaisinperinnästä ja takaisinperinnästä luopumisesta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Kelan tekemiä takaisinperinnästä luopumiskäytännön ratkaisuja vuodelta 2009. Vertailua tehdään valtakunnallisesti etuuskittain sekä luopumisperusteittain. Tutkittavana laissa säädetyistä luopumisperusteista ovat luopumisperusteet takaisinperittävä määrä on vähäinen sekä sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Lisäksi vertailua tehdään Kelan viiden eri vakuutusalueen välillä sekä etuuskittain että eri etuuksien välillä. Vertailtavana ovat luovutut määrät prosentteina kaikista takaisinperintäpäätöksistä ja vähäisenä määränä luovutut keskimääräiset euromäärät. Tutkimuksessa selvitetään toteutuuko yhdenvertaisuus näissä Kelan takaisinperinnästä luopumiskäytännöissä vai onko eri etuuksien ja vakuutusalueiden välillä sellaisia eroja, jotka loukkaavat yhdenvertaisuutta. Näkökulma tutkimuksessa on sosiaalioikeudellinen.

Tutkimustulosten mukaan yhdenvertaisuus ei Kelan takaisinperintäpäätösten luopumisharkinnassa toteudu. Eri etuuksien ja eri vakuutusalueiden välillä on sellaisia huomattavia eroja, etteivät ne ole selitettävissä tai perusteltavissa. Tulosten mukaan tiettyjä etuuksia saavien asema on parempi kuin toisissa etuusryhmässä. Tällaisia ryhmiä vaikuttaisivat olevan esimerkiksi vammaiset, maahanmuuttajat, eläkeläiset ja yksinhuoltajat. Vakuutusalueiden väliset erotkin vaihtelevat etuuskittain siten, ettei eroavuuksia voi selittää alueellisilla eroavuuksilla tai vaikkapa eri alueiden välisillä talous- ja työllisyysolosuhteilla. Tutkimuksen lopuksi esitetään myös ehdotus ongelman korjaamiseksi.

Asiasanat: yhdenvertaisuus, kohtuus, harkinta, takaisinperintä

Tuomarinohjeet 8 ja 9

8. Hyvä ja älykäs tuomari on parempi kuin hyvä laki, sillä hän voipi asetella kaikki kohtuuden mukaan. Mutta missä paha ja väärä tuomari on, siinä ei auta hyvä laki mitään, sillä hän vääntää ja vääristelee sitä oman mielensä mukaan.

9. Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään.

Olaus Petri (1493 - 1552)

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN TAVOITE, TUTKIMUSKYSYMYS JA AINEISTO	2
3	YHDENVERTAISUUS, OIKEUDENMUKAISUUS JA KOHTUUS	4
4	TAKAISINPERINTÄ	7
5	TAKAISINPERINNÄSTÄ LUOPUMINEN	10
5.1	LUOPUMINEN VALTAKUNNALLISESTI	12
5.2	TAKAISINPERINNÄSTÄ LUOPUMINEN ALUEELLISESTI	15
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA LOPUKSI	22
	LÄHTEET	26

Liitetaulukot

TAULUKKO 1: TAKAISINPERINNÄSTÄ LUOPUMINEN VALTAKUNNALLISESTI ETUUKSITTAIN SEKÄ LUOPUMISPERUSTEILLA SOSIAALISET, TERVEYDELLISET JA TALOUDELLISET SYYT JA VÄHÄINEN MÄÄRÄ	13
TAULUKKO 2: TAKAISINPERINNÄSTÄ TEHDYT LUOPUMISPÄÄTÖKSET ETUUKSITTAIN % VAKUUTUSALUEELLA TEHDYISTÄ TAKAISINPERINTÄPÄÄTÖKSISTÄ	15
TAULUKKO 3: LUOPUMISPERUSTEENA VÄHÄINEN MÄÄRÄ KESKIJARVO €/LUOPUMISRATKAISU VAKUUTUSALUEITTAIN	18
TAULUKKO 4: TAKAISINPERINNÄSTÄ LUOPUMINEN PERUSTEELLA SOSIAALISET, TERVEYDELLISET JA TALOUDELLISET SYYT % TEHDYISTÄ TAKAISINPERINTÄPÄÄTÖKSISTÄ VAKUUTUSALUEITTAIN	20

1 Johdanto

Yhdenvertaisuus on lainsäädännön ja oikeudenkäytön keskeinen periaate. Ihmisten on saatava lain edessä yhdenmukainen ja tasavertainen kohtelu ja annettavien ratkaisujen on toisiaan vastaavissa tapauksissa oltava lopputulokseltaan samansisältöisiä. Ratkaisuun eivät saa vaikuttaa tosiasioiden ulkopuoliset, henkilöstä itsestään johtuvat seikat taikka käsittelijän ja ratkaisijan omat henkilökohtaiset näkemykset, kokemukset tai käsitykset.

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lain säännöksessä on esimerkinomaisesti esitetty luettelo niistä syistä, jotka eivät ainakaan saa johtaa eriarvoiseen kohteluun. Eriarvoinen kohtelu ei voi olla hyväksyttävää myöskään tasavertaisten ryhmien sisällä.

Perustuslain 21 §:n säännös pitää sisällään oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi säännös sisältää oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman ja toimivaltaisen lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi jokaisella on oikeus saada asianmukainen vastaus tekemiinsä hakemuksiin ja muihin toimiin joilla asioita laitetaan vireille. Yleensä tämä tarkoittaa perusteltua päätöstä. (Hallberg 1999, 655.)

Lainsäätäjää ja ratkaisuntekijää velvoittaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka 6 artiklan 1 kappale oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on alun perin säädetty koskemaan siviili- ja rikosasioita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin ratkaisuissaan todennut artiklan soveltuvan myös sosiaalivakuutuksen alaan riippumatta siitä, onko tapauksessa yksityisoikeudellisia piirteitä. Kyseessä on siten myös hallintoprosessin kannalta keskeinen perusnormi. (Mäenpää 2005, 55-56, 69; Pellonpää 2000, 301-302.)

Kela antaa vuosittain noin 15 miljoonaa etuus- ja takaisinperintäpäätöstä. Näitä etuus- ja takaisinperintäpäätöksiä tekee vuosittain noin 4 300 Kelan toimihenkilöä. Yhdenvertaisuuden tulee toteutua näissä Kelan tekemissä ratkaisuissa. Lainsäätäjät kirjoittavat jotkut normit väljästi ja jättävät ratkaisuntekijälle harkintavaltaa, jotta yksilölliset olosuhteet voidaan ottaa huomioon ratkaisua tehtäessä. Ratkaisuntekijän käyttämää ratkaisu- ja harkintavaltaa on erityisen paljon hänen harkitessaan liikaa tai perusteetta maksettujen

etuuksien takaisinperinnästä luopumista. Kun näitä ratkaisuja tehdään, on olennaista että käsittely on yhdenvertaista ja että kohtuus muodostuu samanlaiseksi lainsäädännöstä sovellettaessa.

2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymys ja aineisto

Tässä artikkelissa analysoidaan Kelan ratkaisukäytäntöä ja yhdenvertaisuuden toteutumista takaisinperintäpäätöksissä. Tutkimuskysymys kohdentuu perusteetta tai määrältään liikaa maksettujen etuuksien takaisinperintäpäätöksiin. Ratkaisijalla on mahdollisuus käyttää harkintaa ja luopua takaisinperinnästä joko kokonaan tai osittain. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää toteutuuko kansalaisten yhdenvertaisuus tässä Kelan takaisinperintäpäätösten luopumiskäytännössä.

Tutkimusaineisto koostuu Kelan päätöksistä luopua kokonaan tai osittain takaisinperinnästä. Vuonna 2009 Kelassa tehtiin 222 024 takaisinperintäpäätöstä, joista 84 076 tapauksessa on tehty päätös luopua takaisinperinnästä. Tutkin ratkaisuja Kelan tilastojärjestelmästä (Kelasto) saatavien takaisinperintäratkaisujen tilastoinnin pohjalta. Tarkastelen sekä Kelan valtakunnallisia että vakuutusalueiden välisiä takaisinperintä- ja luopumistilastoja.

Kelan takaisinperinnästä luopumISRatkaisut on jaettu eri perusteisiin. Pääasialliset takaisinperinnästä luopumisen syyt ovat: takaisinperittävä määrä on vähäinen; sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt sekä Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutus. Nämä syyt kattavat 95 % kaikista luopumISRatkaisuista. Edellisten lisäksi ratkaisija käyttää harkintaa silloin kun luopumisen syynä on: saaja on menettänyt liikamaksun vuoksi muun sosiaalisen etuuden (356 kpl) ja liikasuorituksesta on kulunut pitkä aika (165 kpl). Muut luopumisen syyt liittyvät esimerkiksi teknisiin syihin, muutoksenhakuelimen tekemään ratkaisuun, laissa asetetun määräajan kulumiseen taikka velan vanhentumiseen.

Yksittäiset tapaukset voivat vääristää tutkimuksen tulosta, jos takaisinperintäpäätöksiä ja takaisinperinnästä luopumISRatkaisuja on joissakin etuuksissa vähän. Tämän johdosta tarkasteluun on luopumisen perusteen ollessa sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt otettu vain ne etuudet, joissa luopumistapauksia on yli 250 kappaletta.

Kelan sisäisen ohjeen mukaan takaisinperinnästä voidaan luopua, jos takaisinperittävä määrä on enintään 75 euroa. Tältä osin kappalekohtaista ja näiden luopumispäätösten keskimääräistä euromäärää voidaan tarkastella yksittäisistä kappalemäärästä riippumatta. Kyse on yksinomaan siitä, mistä euromääräisestä summasta luovutaan. Yksittäistapauksessakaan ei asetettua rajaa tulisi ylittää. Vähäisen määrän euromääräisessä arviossa ovat tästä syystä mukana kaikki etuudet.

Luopumisen perusteena Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutus on kappalemäärältään vähäinen. Yli 250 tapausta on ainoastaan eläkkeensaajan asumistuessa, työmarkkinatuessa ja yleisessä asumistuessa. Ratkaisumäärästä ei voida tehdä luotettavia ja yhtä monipuolisia johtopäätöksiä kuin vähäisen määrän perusteella tai sosiaalisilla, terveydellisillä ja taloudellisilla syillä luovutuista.

Tutkimuksessa tutkitaan takaisinperinnästä luopumista niissä tapauksissa, joissa luopumisperusteena ovat takaisinperittävän määrän vähäisyys sekä etuutta saaneen sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Tarkastelua tehdään sekä valtakunnallisesti että eri vakuutusalueiden välillä luopumisena yleensä, etuuksittain ja luopumisperusteittain. Kela oli vuonna 2009 jaettuna viiteen vakuutusalueeseen. Vakuutusalueilla aluekeskukset ovat osaltaan vastanneet ratkaisutyön ohjauksesta. Tästä syystä tutkimuksessa tarkastellaan myös mahdollisia eroja vakuutusalueiden välillä. Eri luopumisperusteita ei niiden erilaisen sisällön vuoksi voi verrata keskenään.

Kuntoutusrahassa, lapsilisässä, sairaanhoitokorvauksissa ja työvoimapolitiisessa koulutusetuuksissa alueittain annettujen ratkaisujen määrä on vähäinen. Kyseisissä etuuksissa on joillain alueilla annettu ainoastaan kaksi tai kolme takaisinperintäratkaisua. Täysin oikein harkittunakin näin vähäinen määrä helposti johtaa vääristyneeseen tulokseen. Luovuttujen määräksi voi tulla puolet, kolmasosa tai jopa kaksi kolmasosaa. Jollain toisella vakuutusalueella on puolestaan voitu luopua takaisinperinnästä vaikkapa kahdessa tapauksessa kahdestakymmenestä. Vaikka harkinta olisi tehty oikein, voi näin pienestä ratkaisumäärästä seurata tilastollisesti poikkeuksellinen tulos. Tästä syystä näitä etuuksia ei tarkastella silloin kun verrataan alueellista luopumista sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten.

3 Yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja kohtuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuussäännöksen. Yleiseen yhdenvertaisuuteen sisältyvät kielto mielivallan käytöstä sekä vaatimus siitä, että kaikkia kohdellaan samalla lailla samanlaisissa ja toisiaan vastaavissa tapauksissa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen saattaa joissain tapauksissa edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Tällöin toiminnalle on kuitenkin oltava hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän erilaisen kohtelun peruste voi johtua lainsäädännöstä, muista julkisen vallan toimista tai yksittäisistä toimijoista. (Kotkas 2009, 761; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 316-318, 321; Mäenpää 2002, 13; Scheinin 1999, 233-235; Tuori & Kotkas 2008, 153.) Kyse ei ole kohtelemisesta kaikissa tapauksissa samalla tavoin, vaan hallinnossa asioivien kohtelemisesta tasapuolisesti. Tapausten arvioinnissa tulee ottaa huomioon kunkin asian erityispiirteet. (Mäenpää 2011, 60-62.) Oikeuden ja oikeudellisen päätöksenteon tehtävä on kuitenkin tosiasioiden ulkopuolisista seikoista vapaana, ikään kuin sokeana, kohdata yksittäiset tapaukset ja ratkaista ne ilman sidonnaisuutta kohteena oleviin henkilöihin. Oikeuden jumalatar esitetään juuri tästä syystä yleensä silmät sidottuina.

Perinteisesti yhdenvertaisuus merkitsee vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Yhdenvertaisuus kohdistuu toisaalta tuomioistuimiin ja viranomaisiin, toisaalta lainsäätäjään. Lakia on sovellettava tekemättä muita kuin laista ilmeneviä eroja. Tietyissä tilanteissa on laissa säädetty ja toisaalta lain soveltajalle on asetettu mahdollisuus tai jopa velvollisuus soveltaa lakia esimerkiksi heikommassa asemassa olevien hyväksi ja heidän asemansa parantamiseksi. Joidenkin etuuskien hakemiseen saattaa liittyä kiintiöitä tai lisäкитеerejä, jotka tosiasiasa edistävät yhdenvertaisuutta. Tällöinkään ei voida katsoa, että yhdenvertaisuutta loukattaisiin. (Ahtela, Bruun, Koskinen, Nummijärvi & Saloheimo 2006, 18, 39-40, 179; Scheinin 1999, 234-237.) Yhdenvertaisuuden loukkauksesta on yleensä kyse silloin, kun kahden ihmisen välillä tehdään sellainen ero, jolla ei ole perustetta oikeusjärjestyksessä ja jolla heille jaetaan mielivaltaisesti etuja tai asetetaan velvoitteita (Hallberg 1999a, 652). Perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta eivät yksinomaan velvoita julkista valtaa ja oikeudenkäyttöä pidättäytymään sellaisista ratkaisuisista ja lain soveltamisesta joka loukkaa yhdenvertaisuutta. Julkisen vallan tulee nimenomaisesti lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. (Scheinin 1999, 239.)

Yhdenvertaisuus sisältää paitsi vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta myös vaatimuksen johdonmukaisesta käytännöstä. Viranomaisen on pidemmälläkin tarkastelulla seurattava omaksumaansa ratkaisulinjaa. Yhdenvertaisuus johdonmukaisuuden näkökulmasta on ratkaisun ennakoitavuutta. Omaksutun linjan muuttaminen on mahdollista silloin kun muuttamiselle on olemassa perusteltua aihetta. Tältäkin osin vaaditaan siis hyväksyttävät perusteet. Lisäksi ratkaisulinjan muutos tällaisessa tapauksessa edellyttää, että viranomainen alkaa jälleen johdonmukaisesti toteuttaa uutta ratkaisukäytäntöä. (Laakso 1990, 207-212; Laakso ym. 2006, 323.)

Ensiasteen päätöksentekijä on vastuussa päätöksen lainmukaisuudesta. Etuusasiassa tällä tarkoitetaan kulloinkin päätöksen tekevää Kelan toimihenkilöä. Hallintoasioissa viranomaiset ja virkamiehet ovat velvollisia noudattamaan hierarkkisesti ylempien viranomaisten ja virkamiesten määräyksiä. Yksilöllisissä päätöksissä on noudatettava tällaisia sitoviksi tarkoitettuja soveltamisohjeita, elleivät ne ole ilmeisessä ristiriidassa etuuksia säätelevän lain, asetuksen tai valtioneuvoston päätöksen kanssa. Tällaisia sitovia määräyksiä voivat olla esimerkiksi työnantajan antamat soveltamis- ja menettelytapohjeet. Virkamiehellä on yksittäistapauksissa velvollisuus noudattaa sisäisiä määräyksiä, elleivät ne ole ilmeisen lainvastaisia. (Ilveskivi 2000, 73-74; Laakso ym. 2006, 28-31, 323; Tuori & Kotkas 2008, 140-141.) Päätöksentekoa ohjaava vaikutus on myös muutoksenhakuelinten ratkaisuilla. Etuuspäätösten ratkaisutoimintaa ohjaavat muutoksenhakuelimet, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (aiemmin Tarkastuslautakunta) ja Vakuutusosasto, ovat ratkaisuillaan ohjanneet luopumisharkintaa varsin vähän. Näiden julkaisutietokannoista löytyy takaisinperinnästä ainoastaan muutamia yksittäisiä päätöksiä.

Kela antaa sosiaalioikeudellisen lainsäädännön soveltamisesta omia sisäisiä ohjeita. Tällä oikeudella sisäiseen normintaan on suora vaikutus yksittäisen kansalaisen oikeuksiin. Niinpä näiden sisäisten säädösten antamisessa on otettava huomioon samat sosiaaliset perusoikeudet ja vapausoikeudet kuin yksittäistä yksilöä ja asiaa koskevassa ratkaisunteossakin. (Ilveskivi 2000, 66.) Ratkaisujen tekijälle jää usein suoraan lainsäädännön nojalla harkintamarginaalia, eli ratkaisu tulee tehdä sellaisilla perusteilla, joita ei ole määritelty kirjoitetussa laissa. Ensiasteen päätöksentekoa ohjaavat lainsäädäntöä täydentävät virallislähteiksi luokiteltavat viranomaisohjeet, esimerkiksi erilaiset soveltamisohjeet. Tosiasiassa nämä ohjeet ohjaavat ensiasteen päätöksentekoa merkittävästi. (Ilveskivi 2000, 80; Laakso 1990, 132-134.)

Eduskunnan oikeusasiamies (1995-2001) Lauri Lehtimaja on todennut, että ylimpänä virkamieshyveenä ei enää tulekaan pitää pikkutarkkaa varovaisuutta vaan ennemminkin tavoitteellista luovuutta. Aito huolenpito ihmisoikeuksista vaatii mallin mukaan tekemisen lisäksi myös mielikuvitusta, rohkeutta ja kriittisyyttä. Olennaisempaa kuin virkasyytteeltä suojautuminen on oikeudenmukaisen lopputuloksen etsiminen. (Lehtimaja 1999, 899.) Ensiasteen päätöksenteossa korostuu muodollisen lakisidonnaisuuden periaatteen lisäksi myös julkisen vallan velvollisuus turvata aktiivisesti sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (Ilveskivi 2000, 79). Toisaalta näiden ohjeiden soveltamisessa nousee kysymys siitä, kuinka paljon tosiasiaissa ratkaisija voi mennä tai piiloutua ohjeen taakse. On myös syytä tässä yhteydessä korostaa sitä, että sosiaalioikeudessa ensiasteen ratkaisuja tekevät muut kuin oikeuden käytön ammattilaisina toimivat lakimieskoulutuksen saaneet henkilöt.

Olennainen osa oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta on kohtuus. Hyväkään säädös tai lainkohta ei voi yksittäistilanteessa taata täyttä yhdenvertaisuutta. Toisaalta joskus yhdenvertainenkin kohtelu tai käsittely voi yksittäistapauksessa johtaa yksilön kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Tämän vuoksi on oltava mahdollisuus ratkaisun kohtuullistamiseen. Oikeudenmukaisuus ja kohtuus muovautuvat yhteiskunnan kehityksen myötä ja ollakseen voimassa niiden tulee olla kansalaisten laajaksi hyväksyttävissä. Kun ratkaisua kohtuullistutetaan, tarkoittaa se sitä että yksittäistapauksen erityispiirteet otetaan huomioon. (Söderlund 2009, 52.) Sosiaalioikeudelliselle kohtuusperiaatteelle on olennaista, ettei sen sisältö ole ennalta määritettävissä. Kyse on oikeudenmukaisuudesta yksittäistapauksessa. (Kotkas 2009, 770-771.) Tiukasta lainsäädöksen soveltamisesta poiketen annetaan siis ikään kuin ”armon käydä oikeudesta”.

Tämän tutkimuksen kannalta käsite ”kohtuus” on merkittävä. Etuuslaeissa on takaisinperinnästä luopumisen osalta maininta: ”jos tämä katsotaan kohtuulliseksi”. Tämä sanamuoto antaa merkittävästi harkintavaltaa lainsäädännön soveltajalle eli yksittäistapauksessa takaisinperintäpäätöksen tekijälle. Kun on kyse julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, kuten etuuspäätöksestä, harkintavalta kohtuullistamissäännöksestä on viranomaisella. (Kotkas 2009, 762-765; Söderlund 2009, 70). Kohtuullistaminen tapahtuu ratkaisijan toimesta, mutta on sidottu työnantajan (Kela) lain soveltamisesta antamaan sisäiseen ohjeeseen.

Ratkaisun perustuessa tarkoituksenmukaisuusharkintaan lainsäädäntö ei ohjaa sitä niin tiukasti kuin tapauksessa jossa harkintavalta on sidottu. Rajat ratkaisulle asetetaan lainsäädännössä, mutta ratkaisun sisältö riippuu kulloinkin ratkaisua tekevän henkilön harkinnasta. Täysin vapaata harkintaa oikeusvaltiossa ei koskaan ole. Viimekädessä toimintaa ohjaavat yksittäisen lain tai lainsäädännön lisäksi perustuslait sekä perus- ja ihmisoikeudet. (Husa & Pohjalainen 2008, 225.)

Käsitteet ”kohtuullisuus” ja ”kohtuus” ovat olennainen osa oikeudenmukaisuutta. Jokaisen tulee kokea itseensä kohdistuvien toimenpiteiden ja päätösten olevan kohtuullisia niin että kunkin elämäntilanne ja taloudelliset mahdollisuudet on huomioitu. (Söderlund 2009, 51.) Kuitenkin myös etuudensaajan henkilökohtaiset ominaisuudet, olosuhteet, ikä, koulutus ja muut häneen itsensä liittyvät virheen syntymisen tai liikamaksun jatkumisen myötävaikutus sekä virheen laatu ja etuuden saajan mahdollisuus havaita virhe tulisi ottaa huomioon (Kotkas 2009, 773; Laakso ym. 2006, 337-339). Pentti Arajärvi ja Maija Sakslin toteavatkin, että kohtuuden syvin olemus on se, että poikkeustapauksissa voidaan korjata vallitsevan oikeudenmukaisuuskäsityksen yksilöiden välille luomia virheitä. Tämä ”kohtuuden syvin olemus” murtaa oikeudenmukaisuuden yleissäädännön. Pohjoismaisessa oikeusajattelussa juuri tällä yksittäistapauksellisella kohtuudella on vahva osuus. Arajärven ja Sakslinin mukaan tyypillisintä kohtuullistamisen soveltamisalalla on juuri perusteettomien etuuksien takaisinperinnästä luopuminen. (Arajärvi & Sakslin 2007, 54-55.)

Anna Metterin (2014) mukaan kohtuuttomuus on tilanteen ja puhujan mukaan muotoutuva käsite. Lähtökohtaisesti siis jokainen muotoilee ja mieltää kohtuuden omalla tavallaan. Lähtökohdaksi hyvinvointipalveluiden asiakkuuksissa tulisikin ottaa kansalaisten odotukset. (Metteri 2004, 41.) Voitaisiko tätä ajatusmallia soveltaa myös etuusratkaisuissa? Metterin näkemys on lainsoveltajan näkökulmasta erikoinen. Lainsoveltajan tulee toteuttaa lainkäytön kohteena olevien äänestäjien valitseman lainsäätäjän (eduskunta) tahtoa. Viimekädessä laintulkinnasta päättävät lain soveltajat. Etuuslainsäädännön ylimpänä soveltajana on yleensä Vakuutusosasto.

4 Takaisinperintä

Alun perin sosiaaliturvaan, vaivaishoitoon ja huoltoapuun sisältyi ajatus saadun tuen tai avun takaisin maksamisesta. Korvaaminen saattoi tapahtua maksamalla, mikäli se oli

mahdollista, tai työsuorituksella. Vähitellen sosiaaliturva muuttui huollosta ja holhouksesta nykyisen käsityksen mukaiseksi sosiaaliturvaksi. Sosiaalihuollon mukainen korvaamisvelvollisuus jatkui tietyiltä osin varsin pitkään myös 1900-luvulla. Korvaamisvelvollisuuden, joka oli alkanut 1800-luvulla, jatkumisesta esimerkkinä voi kertoa sen että Hämeen työlaitoksesta viimeiset elatusvelvolliset vapautuivat vasta 31.3.1977 (<http://www.mainiemikk.fi/?sivu=Peristietoa&id=106>).

Ensimmäisen kerran varsinainen säännös takaisinperinnästä oli vuoden 1956 kansaneläkelain (347/1956) 74 § 3 momentissa. Säännös sisälsi vain maininnan etuuden perimättä jättämisestä.

"Tämän lain mukaisesti aiheettomasti maksettu etu voidaan jättää takaisin perimättä, jos sen myöntämisen tai maksamisen ei ole katsottava johtuneen eläkkeensaajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta."

Vuoden 1956 kansaneläkelaki ei sisältänyt lainkaan säännöstä varsinaisesta perusteetoman edun palauttamisesta. Tämä säännös löytyy ensimmäisen kerran vuoden 1963 sairausvakuutuslain (364/1963) 57 §:n 1. momentista.

"Jos vakuutettu on saanut tämän lain mukaista korvausta enemmän kuin mihin hänellä on ollut oikeus, on liikaa maksettu määrä perittävä takaisin. Aiheettomasti maksettu korvaus voidaan kuitenkin jättää takaisin perimättä, jos sen myöntämisen ei ole katsottava johtuneen hakijan vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta taikka jos perittävä määrä on vähäinen."

Lainmuutoksella 705/1965 kumottiin kansaneläkelain 74 §:n 3 momentti ja säädettiin sairausvakuutuslain säännöstä vastaava 88 a §. Tämän jälkeen säädettyihin etuuslakeihin on sisällytynyt lainkohta takaisinperinnästä.

Vuonna 1997 tehtiin Kelan myöntämiin etuuksiin takaisinperintäsäännösten osalta suuri kokonaisuudistus. Kaikkien myönnettävien etuuksien takaisinperintäsäännökset yhdenmukaistettiin. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.5.1997. Tällä menettelyllä oli tarkoitus parantaa etuudensaajien yhdenmukaista ja tasavertaista kohtelua. Lainuudistuksen yhteydessä takaisinperintäsäännöksiin sisällytettiin luopumiseen kohtuusharkinta. Muutoksen jälkeen takaisinperintäsäännös on kaikkien etuuksien, myös myöhemmin säädetyjen uusien etuuksien, osalta ollut samansisältöinen. Sairausvakuutuslain (329/1997) 57 §:n 1. ja 2. momentti kuului seuraavasti:

"Jos tämän lain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin."

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen."

Viimeisin muutos vuoden 1997 takaisinperintäsäännöksiin on ollut vuonna 2004 etuuslakien takaisinperintäsäännösten 2. momenttiin (esim. sairausvakuutuslaki 1224/2004) tehty lisäys etuuden perinnästä luopumisesta. Sillä ei kuitenkaan ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta. Kyseinen lainkohta koskee tilannetta, jossa takaisinperinnästä annettu päätös on lainvoimainen, mutta etuuden perintää ei ole tarkoituksenmukaista jatkaa perinnän oletetun lopputuloksen kannalta. Kyseinen lainkohta ei sisällä kohtuusharkintaa. Voimassaoleva takaisinperintäsäännös on tällä hetkellä seuraavanlainen (esimerkkinä sairausvakuutuslain 15 luvun 18 §:n 1. ja 2. momentti):

"Jos tämän lain mukaista etuutta tai muuta etuuteen liittyvää maksusuoritusta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus tai muu etuuteen liittyvä rahana maksettu perusteeton etu on perittävä takaisin. Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset."

Takaisinperintätilanne syntyy kun etuutta on maksettu aiheettomasti tai määrältään liian suurena. Myöntämispäätös voi olla annettu väärin perustein, etuutta on maksettu aiheetta tai liian suurena, olosuhteet ovat muuttuneet eikä etuudensaaja ole ilmoittanut muutoksesta, päätöksen antamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet, muutoksen johdosta annettu ratkaisu on Kelassa viipynyt taikka etuutta on muusta syystä maksettu liikaa. (Kela etuusohje 5.10.2010, 4.) Takaisinperintävelvollisuus on ehdoton. Aiheettomasti maksettu etuus on perittävä takaisin huolimatta aiheettoman maksun syystä. Takaisinperintään on nimenomainen velvollisuus. Näin ollen liikamaksun havaittua on ryhdyttävä takaisinperintään. Yksinomaan etuudensaajan vilpitön mieli tai liikamaksun syy eivät vaikuta takaisinmaksuvelvollisuuteen. (Salminen 2004, 656-657; Tuori & Kotkas 2008, 390-391; Arajärvi 2002, 354-355.)

Vuonna 2009 Kelassa tehtiin 222 024 takaisinperintäpäätöstä 3 393 toimihenkilön toimesta. Vertailukohdaksi voi ottaa niin sanotuissa massaetuuksissa tehtyjen ratkaisujen ja ratkaisijoiden määrän. Yleisessä asumistuessa ratkaisuja tehtiin 433 742 kappaletta

744 ratkaisijan tekemänä. Vastaavat määrät työmarkkinatuessa olivat 593 064 kappaletta ja 1 087 ratkaisijaa, työttömyysturvan peruspäivärahassa 208 901 kappaletta ja 971 ratkaisijaa sekä opintotuessa 320 038 kappaletta ja 429 ratkaisijaa. Varsinaisia takaisinperintään ja siihen liittyvään harkintaan yksinomaan tai pääasiassa keskittyviä ratkaisijoita ei Kelassa liene ollenkaan, toisin kuten eri etuuksissa ja etuusryhmissä. Siten takaisinperintää tekevät suurelta osin samat toimihenkilöt kuin etuusratkaisujakin.

5 Takaisinperinnästä luopuminen

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai perittävää määrää voidaan alentaa mikäli etuudensaaja tai hänen edustajansa ei ole menetellyt vilpillisesti. Luopumisen ehtona on lisäksi, että alentaminen tai luopuminen katsotaan kohtuulliseksi. Huomioon otetaan etuutta saaneen sosiaalinen ja taloudellinen asema, onko etuudensaaja menettänyt liikasuorituksen vuoksi jonkin muun etuuden tai onko olemassa jokin muu edellisiin verrattava kohtuullistamisperuste. Kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon Kelan, viranomaisen tai muun vastaavan tahon myötävaikutus sekä liikasuorituksesta kulunut aika. Kaikki seikat huomioon ottaen luopumisharkinta tulee tehdä etuutta saaneen kokonaistilanteen perusteella. Takaisinperinnästä luopumisessa on kyse sosiaalioikeudessa ominaisesta yleisestä kohtuusperiaatteesta. Tämä koskee nimenomaisesti aiheettomasti maksettujen sosiaalisten etuuksien takaisinperinnästä luopumista. (Kela etuusohje 5.10.2010, 5; Arajärvi 2002, 355; Kotkas 2009, 762; Tuori & Kotkas 2008, 395.)

Etuuden saajan vilpillinen menettely estää aina luopumisen. Vilpillinen menettely edellyttää tietoisuutta menettelyn vilpillisyydestä ja tahallisuutta menettelyssä. Kyseeseen voivat tulla virheellisten tietojen antaminen tai tietyn asiantilan salaaminen. Lisäksi kyseessä voi olla säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti. Etuutta vastaanotettaessa on kyse vilpillisestä menettelystä, mikäli etuudensaaja on tiennyt tai hänen olisi tullut tietää etuuden aiheettomuudesta. (Tuori & Kotkas 2008, 398-399.)

Takaisinperinnän luopumisperusteet voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään. Etuuden takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan tai osittain mikäli takaisinperittävä määrä on vähäinen, etuuden myöntämisessä tai myöntämismenettelyssä on tapahtunut virhe tai

takaisinperinnästä luopuminen on kohtuullista ottaen huomioon etuutta saaneen taloudellinen tai sosiaalinen asema ja tilanne.

Takaisinperinnästä voidaan luopua jos liikamaksun määrä on vähäinen. Liikamaksua pidetään vähäisenä, jos se on enintään 75 euroa (Kela etuusohje 5.10.2010, 6).

”Jos liikaa maksettu määrä on vähäinen, takaisinperinnästä voidaan luopua. Liikamaksua pidetään vähäisenä, jos se on enintään 75 euroa. Liikamaksun määrän vähäisyydestä huolimatta sen perinnästä ei kuitenkaan luovuta, jos etuudensaajalle on hänestä johtuvasta syystä toistuvasti maksettu liikaa etuuksia tai jos asiassa käynnistetään väärinkäytösasian selvittely.”

Lähtökohtana vähäisen määrän osalta voidaan pitää sitä, että perinnästä saatava hyöty ei kata perinnästä aiheutuvia kustannuksia. Kyse on hallinnollisesta tarkoituksenmukaisuudesta (Salminen 2004, 657; Tuori & Kotkas 2008, 397).

Luopumisharkintaan takaisinperintätilanteen mukaisista olosuhteista vaikuttavat ensisijaisesti päätöksenteon aikaiset sosiaaliset näkökohdat. Harkinnassa tulee ottaa huomioon perusteetta etuutta saaneen maksukyky ja maksukykyyn vaikuttavat taloudellinen ja sosiaalinen asema. Kohtuutta harkittaessa on otettava huomioon toisaalta etuuden myöntämisaikajankohdan tai maksamistilanteen mukaiset olosuhteet ja toisaalta olosuhteet silloin, kun takaisinperinnästä päätetään ja luopumisharkinta tehdään. Takaisinperinnällä ei saa aiheuttaa päätöksen saajalle toimentulotuen tarvetta. (Salminen 2004, 657; Arjari 2002, 356; Tuori & Kotkas 2008, 397-399.)

Hallituksen esityksessä Kelan hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen positamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta on todettu, että kohtuullisuusharkinnassa sovellettavaksi tulisivat ulosoton suojaosuudet. Takaisinperintää toimeenpantaessa tulisi huolehtia siitä, että käyttöön jäisi toimeentuloon tarvittava välttämätön tulo. Tässä arvioinnissa tulisi noudattaa ulosottolain suojaosuutta koskevia yleisiä periaatteita. Suojaosuuksia koskevat kaavamaiset rajat eivät kaikissa tapauksissa sovellu sellaisenaan etuuksien takaisinperintään. Lisäksi tulisi ottaa huomioon myös sellaisten henkilöiden asema, joihin nähden takaisinperinnän kohteena olevalla etuudensaajalla on huoltovelvollisuus. (HE 7/1997 vp mm, 11.) Ulosoton suojaosuuksia huomioitaessa ei luopumisharkinnassa voida perusteena käyttää yksinomaan takaisinperittävää määrää. Liikaa tai perusteetta maksetun etuuden määrä tulisi suhteuttaa kohtuulliseen takaisinmaksu-aikaan tai muusta etuudesta kuittausaikaan ja takaisin-

perittävä määrä pitäisi tämän jälkeen laskea takaisinmaksuajan kuukausittaisen määrän ja suojaosuuden perusteella.

Etuuksia myöntäneen (Kela/toimihenkilö) erehdykseen perustuvassa tai maksettaessa tapahtuneesta erehdyksestä aiheutuneen liikamaksun ollessa kyseessä tulee harkittavaksi etuuden saajan tai hänen edustajansa myötävaikutus ja vilpittömän mielen etuussuoritusta vastaanottaessa. Kyseessä voi olla esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, joka tapahtuu etuudensaajan huolimattomuudesta ja jota ei voida katsoa tahalliseksi laiminlyönniksi. Tällainen menettely, vaikkei se estäkään kohtuullisuusharkintaa, on otettava luopumisharkinnassa huomioon. (Tuori & Kotkas 2008, 398.)

Luopumisharkintaan voivat vaikuttaa myös muut seikat tai olosuhteet. Mikäli henkilö on perusteetta myönnetyn etuuden vuoksi menettänyt jonkin muun yhteen sovitettavan etuuden, tulisi tämä ottaa harkinnassa huomioon. Myös myönnetty etuus saattaa vaikuttaa harkintaan. Esimerkkinä hallituksen esityksessä (HE 7/1997, 7) on mainittu kuntoutus. Joissain tapauksissa kuntoutuksen loppuun saattamisen tärkeydellä voisi olla vaikutusta luopumisharkinnassa ja etuuden takaisinperinnässä. Myös tuen myöntämisestä kulunut aika voi olla merkityksellinen. (Tuori & Kotkas 2008, 400.) Ajan kulumisen osalta on lopullinen takaisinperintäaika määritetty suoraan laissa. Liikamaksu voidaan periä takaisin enintään viideltä vuodelta etuuden maksupäivästä lukien. Ratkaisuntekijän henkilökohtaiset arvostukset eivät saisi ainakaan keskeisesti vaikuttaa menettelyyn ja päätöksentekoon (Mäenpää 2005, 44). Takaisinperintään liittyvässä luopumisharkinnassa on lopulta aina kyse tilanteen ja olosuhteiden kokonaisharkinnasta.

5.1 Luopuminen valtakunnallisesti

Vuonna 2009 Kelassa tehdyistä 222 024 takaisinperintäpäätöksestä takaisinperinnästä luovuttiin joko kokonaan tai osittain 84 076 ratkaisussa. Takaisinperintäsäännösten lähtökohta on, että liikaa tai perusteetta saatu etuus peritään takaisin. Tapauksia, joissa takaisinperinnästä on luovuttu, oli yli kolmasosa kaikista tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä. Vaikka lainsäädännös takaisinperinnästä luopumisen osalta on kaikissa etuuslaeissa sama eikä eri etuuksien kohdalla ei ole lainsäädännöstä johtuvia eroja, on luopumISRATKaisuissa eri etuuksien välillä huomattavia eroja.

Taulukossa 1 tarkastellaan takaisinperinnästä luopumisen eroja etuuksittain valtakunnallisesti. Sarakkeessa ”Takaisinperintää koskevat luopumispäätökset” on takaisinperintäpäätöksissä tehtyjen luopumiskorvausten etuuksittaiset kappalemäärät (kpl) ja niiden prosenttiosuus kaikista takaisinperintäpäätöksistä kyseisessä etuudessa (Lkm %). Sarakkeessa ”Luopumisperuste: Sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt” on esitetty vastaavat kappalemäärät ja prosenttiosuudet tällä luopumisperusteella. Sarakkeessa ”Luopumisperuste: Vähäinen määrä” on esitetty vähäisen määrän perusteella tehtyjen luopumiskorvausten keskimääräinen euromäärä.

Taulukko 1. Takaisinperinnästä luopuminen valtakunnallisesti etuuksittain sekä etuuksittain luopumisperusteilla sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt ja vähäinen määrä

	Takaisinperintää koskevat luopumispäätökset		Luopumisperuste: Sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt		Luopumisperuste: Vähäinen määrä
	kpl	Lkm %	kpl	Lkm %	Ka €/kpl
yht	84 076	37,9	21 359	9,6	39,19
Elatustuki	627	24,8	180	20,3	61,91
Eläke-etuudet	8 284	55,2	1 313	13,2	42,28
Eläkkeensaajan asumistuki	14 670	64,5	2 866	15,0	31,64
Erytishoitoraha	8	38,1			39,50
Erytisäititysraha	1	12,5			71,00
Korkoavustus	1	25,0			80,00
Koulumatkatuki	1 239	54,5	349	24,3	57,58
Kuntoutuspalvelut	29	15,0			31,38
Kuntoutusraha	252	33,6	60	40,0	36,22
Lapsilisä	961	28,5	273	16,5	50,82
Lasten hoidon tuki	7 827	47,2	862	7,9	37,02
Lomakustannuskorvaus	9	14,1			28,67
Maahanmuuttajien erityistuki	471	86,1	185	36,4	21,29
Opintotuki	6 973	31,2	1 755	9,0	37,20
Osasairauspäiväraha	20	27,3			33,63
Sairaanhoidon korvaukset	382	22,8	31	27,4	21,83
Sairauspäiväraha	2 356	26,6	502	11,4	37,54
Sotilasavustus	784	43,0	210	17,8	40,00
Työmarkkinatuki	8 929	62,1	1 673	15,0	35,02
Työttömyysturvan peruspäiväraha	1 583	53,0	262	22,5	38,81
Työvoimapolitiittinen koulutusetuus	253	40,1	48	51,1	39,12
Vammaisetuudet	984	40,4	61	30,7	100,91
Vanhempainpäiväraha	977	28,3	104	11,7	35,07
Yleinen asumistuki	26 281	39,4	10 306	16,2	44,10

Suhteellisesti eniten takaisinperinnässä luovuttiin maahanmuuttajien erityistuen takaisinperinnästä. Huomattavan usein luovuttiin myös eläkkeensaajan asumistuen sekä työmarkkinatun takaisinperinnästä. Vähiten luovutaan sairaanhoitokorvauksissa. Alle kolmasosasta takaisinperinnästä luovutaan lisäksi elatustuessa, sairauspäivärahassa, vanhempainpäivärahassa ja lapsilisässä.

Takaisinperittävän etuuden vähäisen määrän perusteella luovuttiin vuonna 2009 joko kokonaan tai osittain takaisinperinnästä 55 503 tapauksessa. Tämä oli 25 prosenttia kaikista takaisinperinnästä annetuista päätöksistä ja 66 prosenttia kaikista takaisinperinnästä luopumispäätöksistä. Euroina luovuttiin yhteensä 2 175 150 eurosta. Keskimääräinen takaisinperinnästä luopuminen oli 39,19 euroa. Tämä vastaa Kelan asiassa antamaa nykyistä etuusohjetta sekä oikeuskäytäntöä, joissa on vähäiseksi määräksi määritelty alle 75 euroa.

Vaihtelut eri etuuksien välillä olivat suuria. Kun euromääräinen keskiarvo on lähes tai yli 60 euroa, voidaan perustellusti epäillä, että näiden etuuksien osalta 75 euroa ylitetään vähintäänkin joissakin luopumiskausissa. Tällaisia etuuksia ovat koulumatkatuki ja elatustuki. Korkeavastuuden tapauksessa luovuttiin 80 euron takaisinperinnästä. Vammaisetuuksissa takaisinperinnästä luopumisen keskiarvo oli yli sata euroa ja ylitti huomattavasti 75 euroa. Etuus itsessään ei mitenkään voi selittää sitä, että keskimääräinen luopumismäärä oli selvästi yli Kelan ohjeen mukaisen määrän. Lähes kaikkien muiden etuuksien osalta perinnästä luopumisen keskimääräinen summa oli 35–45 euron välillä. Pienimmät luopumisen keskiarvot olivat maahanmuuttajien erityistuessa ja sairaanhoitokorvauksissa.

Sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovuttiin vuonna 2009 takaisinperinnästä 21 359 tapauksessa, mikä oli 9,6 prosentissa kaikista takaisinperintäpäätöksistä. Tämä luopumisperuste vaatii luopumisperusteista eniten tapauskohtaista harkintaa. Käsittelijä joutuu itse takaisinperinnän lisäksi arvioimaan etuutta saaneen elämäntilannetta kokonaisuutena. Takaisinperinnän luopumisharkinnassa tulee ottaa huomioon perusteetta tai liikaa etuutta saaneen terveystilanne sekä hänen ja mahdollisesti hänen perheensä tulotason ja muun taloudellisen tilanteen vaikutus hänen kykyynsä palauttaa perusteetta tai liikaa saatu etuus.

Eniten takaisinperinnästä sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovutaan maahanmuuttajien erityistuessa (maahanmuuttajien erityistuki on etuutena

päättynyt takuueläkkeen tultua uudeksi etuudeksi 1.3.2011), työvoimapolitiisessa koulutusetuudessa, kuntoutusrahaissa ja vammaisetuksissa. Vähiten etuuksien takaisinperinnästä on luovuttu lasten hoidon tuessa ja opintotuessa.

5.2 Takaisinperinnästä luopuminen alueellisesti

Kelan organisaatio oli vuonna 2009 jaettu Etelä-, Länsi-, Lounais-, Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueeseen (Länsi-Suomen- ja Lounais-Suomen vakuutusalueet yhdistettiin vuoden 2012 alusta. Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueet yhdistettiin vuoden 2013 alusta). Etuosastojen lisäksi vakuutusalueilla toimivat aluekeskukset koordinoivat ratkaisutoimintaa toimialueellaan.

Vakuutusalueiden välillä oli suuria eroja takaisinperinnästä luopumisessa. Eniten takaisinperinnästä kokonaan tai osittain luovuttiin Lounais- ja vähiten Länsi-Suomessa.

Taulukko 2: Takaisinperinnästä tehdyt luopumispäätökset etuuksittain % vakuutusalueella tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä

	koko maa	Etelä-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi
Yhteensä	37,9	39,9	43,4	27,3	41,4	41,7
Elatustuki	24,8	21,5	23,2	30,2	36,3	21,5
Eläke-etuudet	55,2	59,7	51,5	51,8	52,4	54,8
Eläkkeensaajan asumistuki	64,5	60,1	70,3	66,6	66,6	60,3
Koulumatkatuki	54,5	57,2	66,8	46,4	46,1	44,0
Kuntoutusraha	33,6	25,3	33,1	47,6	37,9	38,0
Lapsilisä	28,5	30,9	24,9	31,8	24,4	38,0
Lastenhoidon tuki	47,2	46,2	46,3	50,2	52,2	43,6
Maahanmuuttajien erityistuki	86,1	87,1	82,9	-	85,4	79,0
Opintotuki	31,2	29,2	35,0	28,5	33,9	36,2
Sairaanhoidonkorvaukset	22,8	22,3	22,1	16,9	27,8	23,6
Sairauspäiväraha	26,6	26,0	27,7	24,5	25,4	29,7
Sotilasavustus	43,0	41,4	40,3	60,4	39,3	40,2
Työmarkkinatuki	62,1	58,5	63,2	65,1	60,8	67,0
Työttömyysturvan peruspäiväraha	53,0	51,8	56,5	54,1	50,2	53,5
Työvoimapolitiittinen koulutusetuus	40,4	39,8	35,9	39,0	47,4	41,7
Vammais-etuudet	40,4	37,5	48,8	34,7	34,4	46,5
Vanhempainpäiväraha	28,3	27,9	25,0	37,8	25,4	26,0
Yleinen asumistuki	39,4	36,8	42,0	47,9	35,7	38,6

Kaikki etuudet huomioon ottaen Länsi-Suomessa luovuttiin takaisinperinnästä huomattavasti harvemmin kuin muilla vakuutusalueilla. Tarkasteltaessa etuuskohtaisia takaisinperinnästä luopumiskorjauksia, ei luopumispäätösten määrä ole aivan linjassa tämän tuloksen kanssa. Kun vertaillaan luopumisten osuutta kaikista takaisinperintäkorjauksista eri etuuksien välillä, eniten luopumiskorjauksia tehtiin neljässä etuudessa kaikilla muilla vakuutusalueilla, paitsi Etelä-Suomessa, jossa takaisinperinnästä luovuttiin eniten kahdessa etuudessa. Pienimmät luopumiskorjaukset ovat Itä-Suomessa viidessä etuudessa, Pohjois- ja Etelä-Suomessa neljässä etuudessa sekä Länsi- ja Lounais-Suomessa kolmessa etuudessa. Alueellisesti suurimmat ja pienimmät luopumiskorjaukset eri etuuksissa jakautuivat hyvinkin tasaisesti.

Suurin vakuutusalueiden välinen ero oli sotilasavustuksessa, jonka takaisinperinnästä luovuttiin Länsi-Suomessa selvästi useammin kuin muilla vakuutusalueilla. Sen sijaan muilla vakuutusalueilla luovuttujen tapauksien määrän vaihtelu on pientä.

Etuusittain tarkasteltuna korostuivat alueiden väliset erot luopumiskorjauksissa. Elatus- tuessa oli Etelä- ja Itä-Suomen välillä on lähes viidentoista prosenttiyksikön ero. Yli kymmenen prosenttiyksikön eroja suurimman ja pienimmän luopumismäärän välillä oli myös eläkkeensaajan asumistuessa, koulumatkatuessa, yleisessä asumistuessa, vanhempainpäiväraha- ja vammaisuuksissa.

Myös yleisessä asumistuessa Länsi-Suomessa tehtiin eniten takaisinperinnästä luopumiskorjauksia suhteessa annettuihin takaisinperintäkorjauksiin. Takaisinperinnästä luopumiseen päädyttiin lähes joka toisessa korjauksissa. Erot eri vakuutusalueiden välillä olivat yleisessä asumistuessa suurempia kuin sotilasavustuksessa. Vähiten näiden kahden etuuden välillä luovuttiin Itä-Suomessa.

Eläkkeensaajan asumistuessa ja yleisessä asumistuessa on käytännössä kyse samoin perustein eri elämäntilanteissa oleville myönnettävästä samasta etuudesta. Kuitenkin eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä luopumiskorjaukset olivat huomattavasti suuremmat alueesta riippumatta. Tilannetta voi selittää joltain osin se, että eläkkeensaajan taloudellinen tilanne on pysyvämpi tulevaisuuteen nähden. Kun takaisinperintä kummassakin asumistuessa aiheutuu yleensä tuensaajan ja ruokakunnan tulojen kohoamisesta tai elämäntilanteen muutoksen aiheuttamasta ruokakunnan tulojen muutoksesta, ei näin suuria eroja voida kuitenkaan selittää yksinomaan elämäntilanteen pysyvyydellä.

Luopumisratkaisujen osuus eläkkeensaajan asumistuessa oli kaikilla vakuutusalueilla huomattavasti suurempi kuin yleisessä asumistuessa. Vakuutusalueista eniten eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä luovuttiin Lounais-Suomessa ja vähiten Etelä-Suomessa. Erot eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen takaisinperinnästä luopumisratkaisujen välillä vaihtelivat Länsi-Suomen 18,7 prosenttiyksiköstä Itä-Suomen 30,9 prosenttiyksikköön.

Työttömyysetuuksissa oli asumistukiin verrattavaa vaihtelua. Työttömyysturvan peruspäivärahassa eniten takaisinperinnästä luopumisia oli Lounais- ja vähiten Itä-Suomessa. Työmarkkinatuen suurin ja pienin luopumisten osuus ei vastaa vakuutusalueittain luopumisten osuutta työttömyysturvan peruspäivärahassa. Eniten työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin Pohjois- ja vähiten Etelä-Suomessa. Mikäli kyseessä olisivat alueelliset erot, jotka aiheutuisivat esimerkiksi työllisyystilanteesta, olisivat luopumisprosentit todennäköisesti suurimmat ja pienimmät samoilla vakuutusalueilla.

Vertailtaessa työttömyysetuuksia keskenään jakautuivat vakuutusalueet kolmeen ryhmään. Kaikilla vakuutusalueilla työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin useamassa tapauksessa kuin työttömyysturvan peruspäivärahasta. Vähäisin ero näiden etuuksien välillä oli Etelä- ja Lounais-Suomessa. Toinen ryhmä oli Länsi- ja Itä-Suomi ja omana ryhmänään oli Pohjois-Suomi. Mikäli etuuksien välistä eroa takaisinperinnästä luopumisissa voisi selittää etuuksien keskinäisellä tai etuudesta sinänsä riippuvalla erolla, pitäisi eron olla samaa suuruusluokkaa vakuutusalueesta riippumatta. Nyt ero näiden kahden etuuden välillä oli Pohjois-Suomessa kaksinkertainen verrattuna Etelä- ja Lounais-Suomeen. Alueittain yli kymmenen prosenttiyksikön vaihteluja luopumispäätösten osuuksissa oli muissakin etuuksissa. Edellisten lisäksi niitä on koulumatkatuessa, vammaisuuksissa sekä vanhempainpäivärahassa.

Vakuutusalueiden väliset erot takaisinperinnästä luopumisessa korostuivat, kun luopumisperusteena on takaisinperittävän määrän vähäisyys. Etuuskohteisesti erot olivat huomattavia. Pidän perinnästä luovuttujen summien tarkastelussa rajana 60 euron keskiarvoa.

Taulukko 3: Luopumisperusteena vähäinen määrä keskiarvo €luopumISRatkaisu vakuutusalueittain

	koko maa	Etelä-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi
Elatustuki	61,91	56,51	60,29	54,73	79,88	43,20
Eläke-etuudet	42,28	36,83	46,86	46,91	47,31	43,62
Eläkkeensaajan asumistuki	31,64	31,46	31,47	31,17	33,50	29,75
Koulumatkatuki	57,58	52,45	68,99	46,92	63,15	48,00
Kuntoutuspalvelut	31,38	40,67	48,00	-	11,67	46,00
Kuntoutusraha	36,22	36,58	40,94	31,37	31,03	31,42
Lapsilisä	50,82	48,49	52,94	47,85	62,01	49,06
Lasten hoidon tuki	37,02	36,67	36,13	36,35	40,08	36,12
Maahanmuuttajien erityistuki	21,29	19,28	23,42	-	30,55	55,60
Opintotuki	37,20	43,28	46,86	30,09	43,12	31,42
Sairaanhoidokorvaukset	21,83	23,31	27,42	19,67	16,81	19,22
Sairauspäiväraha	37,54	41,28	36,47	32,19	37,91	35,18
Sotilasavustus	40,00	45,83	39,52	38,89	41,58	31,84
Työmarkkinatuki	35,02	37,31	32,49	35,43	37,49	31,40
Työttömyysturvan peruspäiväraha	38,81	38,96	37,18	36,63	41,82	38,92
Työvoimapoliittinen koulutusetus	39,12	40,10	35,92	36,21	39,93	43,37
Vammaisetuudet	100,91	164,10	82,29	69,34	64,30	80,22
Vanhempainpäiväraha	35,07	36,22	35,59	36,70	37,53	25,31
Yleinen asumistuki	44,10	44,49	47,20	42,60	43,53	38,06

Vammaisuuksissa kaikilla vakuutusalueilla perittävän määrän vähäisyyden perusteella tehdyissä takaisinperinnän luopumISRatkaisuissa oli keskiarvo yli 60 euroa. Etelä-, Pohjois- ja Lounais-Suomessa vammaisuuksista takaisinperittävä määrä oli yli 75 euroa, kun Etelä-Suomessa takaisinperinnästä luopumisten keskiarvo tässä etuudessa oli 164,10 euroa. Nykyisin sovellettavan ohjeen mukaisen 75 euron rajan ylittämiseksi edes yksittäisissä tapauksissa ei voi olla mitään perustetta, puhumattakaan luopumisten keskiarvosta. Lisäksi ero muihin etuuksiin oli moninkertainen.

Elatustuen takaisinperinnässä 75 euron raja ylittyi Itä-Suomessa. Pohjois-Suomessa keskiarvo oli selvästi pienempi. Suurimman ja pienimmän keskiarvon erotus oli 36,68 euroa. Etuudella tai sen saajaryhmällä ei tällaisilla vaihteluilla voida selittää suuria keskiarvoja. Myöskään alueiden välisille eroille ei voi olla mitään selittävää tekijää. Jonkin verran epätasaisuutta voi selittää se, että elatustuki tuli uutena etuutena Kelan hoidettavaksi kunnilta 1.4.2009 alkaen. Tämä voisi osaltaan selittää vaihteluja muulla perusteella, mutta ei silloin kun luopumisperusteena on vähäinen määrä, joka on sama kaikkien

etuuksien kohdalla. Elatustuen ratkaisutyötä alkoivat siirron jälkeen tehdä Kelassa jo aiemmin muissa etuuksissa ratkaisutyötä tehneet toimihenkilöt.

Yli 60 euron keskiarvoja takaisinperinnästä luopumisessa oli myös koulumatkatuessa ja lapsilisässä. Koulumatkatuessa oli suurin keskimääräinen summa takaisinperinnästä luopumisessa Lounais- ja Itä-Suomessa, pienin Länsi-Suomessa. Suurimman ja pienin takaisinperinnästä luopumisen keskiarvon ero vakuutusalueiden välillä on 22,07 euroa.

Lapsilisässä perittävän vähäisen määrän perusteella takaisinperinnästä luovuttu summa oli Itä-Suomessa keskimäärin 62,01 euroa. Lounais-Suomessa lapsilisän takaisinperinnästä luopumisen keskiarvo oli 52,94 euroa. Kaikilla muilla vakuutusalueilla vähäisen määrän takia luopumisten keskiarvo lapsilisässä oli vähemmän kuin 50 euroa.

Vakuutusalueiden välillä oli eroja myös silloin, kun takaisinperinnästä luopumisen perusteena olivat sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Etelä-Suomessa oli pienimmät osuudet takaisinperinnästä luopumisessa kahdeksassa eri etuudessa. Suurimpia luopumisosuuksia sen sijaan ei ollut missään etuudessa. Pohjois-Suomessa oli puolestaan suurimmat luopumISRatkaisujen osuudet seitsemässä eri etuudessa. Sen sijaan minikään etuuden luopumISRatkaisujen osuus ei ollut pienin Pohjois-Suomessa. Lounais-Suomessa takaisinperinnästä annetuissa ratkaisuissa oli yhdessä etuudessa luopumispäätöksiä tehty eniten eikä yhdessäkään vähiten. Länsi-Suomessa eniten luopumispäätöksiä tehtiin kuudessa etuudessa ja vähiten yhdessä, kun taas Itä-Suomessa takaisinperinnästä luovuttiin vähiten kuudessa ja eniten yhdessä etuudessa.

Taulukko 4: Takaisinperinnästä luopuminen perusteella sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt % tehdyistä takaisinperintäpäätöksistä vakuutusalueittain

	koko maa	Etelä-Suomi	Lounais-Suomi	Länsi-Suomi	Itä-Suomi	Pohjois-Suomi
Elatustuki	20,3	11,1	30,3	36,6	15,7	25,4
Eläke-etuudet	13,2	11,4	14,5	15,9	11,4	16,7
Eläkkeensaajan asumistuki	15,0	16,9	15,7	17,2	11,2	12,8
Koulumatkatuki	24,3	20,5	27,6	23,8	19,1	36,1
Kuntoutusraha	40,0	33,3	66,7	46,4	37,1	33,3
Lapsilisä	16,5	12,1	16,3	32,1	14,1	25,6
Lasten hoidon tuki	7,9	6,8	9,0	8,8	8,7	8,1
Maahanmuuttajien erityistuki	36,4	33,0	49,1	-	48,4	57,1
Opintotuki	9,0	9,5	12,8	5,5	8,1	16,3
Sairaanhoidokorvaukset	27,4	27,8	24,4	33,3	50,0	30,8
Sairauspäiväraha	11,4	9,4	12,8	9,8	10,8	14,7
Sotilasavustus	17,8	20,1	9,4	30,1	9,2	26,9
Työmarkkinatuki	15,0	14,1	14,9	22,1	12,9	15,1
Työttömyysturvan peruspäiväraha	22,5	18,9	22,4	27,7	24,5	27,7
Työvoimapolitiittinen koulutusetuus	51,1	31,6	50,0	62,5	61,1	83,3
Vammaisetuudet	30,7	23,6	35,1	27,9	37,9	41,4
Vanhempainpäiväraha	11,7	7,9	16,5	13,6	22,2	19,7
Yleinen asumistuki	16,2	15,4	17,1	24,1	11,3	16,0

Etuuksittain vakuutusalueiden kesken oli huomattavia eroja takaisinperinnästä luopumisessa sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella. Vakuutusalueiden välillä oli yli 20 prosenttiyksikön ero kolmessa etuudessa. Länsi-Suomessa elatustuen takaisinperinnästä luovuttiin kokonaan tai osittain selvästi useammin kuin muilla vakuutusalueilla. Harvimmin elatustuen takaisinperinnästä luovuttiin Etelä-Suomessa. Ero on huomattava, sillä Länsi-Suomessa sosiaalisten, terveydellisten tai taloudellisten syiden perusteella takaisinperinnästä luopumisten osuus oli yli kolminkertainen sekä Pohjois- ja Lounais-Suomessa yli kaksinkertainen Etelä-Suomeen verrattuna.

Sotilasavustuksen takaisinperinnästä luopumisen osalta tilanne oli lähes vastaava kuin elatustuen takaisinperinnässä. Länsi-Suomessa sotilasavustuksen takaisinperinnästä luovuttiin suhteellisesti tarkasteltuna yli kolme kertaa useammin kuin Itä- ja Lounais-Suomessa Etelä- ja Pohjois-Suomessa takaisinperinnästä osuus oli Lounais- ja Itä-Suomeen verrattuna yli kaksinkertainen. Takaisinperinnästä luopumiskäytösten osuus oli siis sotilasavustuksessakin hyvin vaihtelevaa.

Maahanmuuttajien erityistuessa takaisinperinnästä sosiaalisilla, terveydellisillä tai taloudellisilla syillä joko kokonaan tai osittain luovuttiin Pohjois-Suomessa selvästi yli puolessa takaisinperintätapauksista. Vastaavasti Etelä-Suomessa luovuttiin kolmasosasta takaisinperintäratkaisusta. Ero ei ollut aivan yhtä suuri kuin elatustuessa ja sotilasavustuksessa, mutta kuitenkin Pohjois-Suomessa luopumisten osuus oli lähes kaksinkertainen Etelä-Suomeen verrattuna. Lounais- ja Itä-Suomessa luopumisten osuus oli lähes samansuuruinen eli vajaa puolet takaisinperintäpäätöksistä.

Yleisessä asumistuessa takaisinperinnästä luovuttiin sosiaalisten, terveydellisten tai taloudellisten syiden perusteella useimmin Länsi-Suomessa ja harvimmin Itä-Suomessa. Länsi-Suomessa luopumisten osuus oli yli kaksinkertainen Itä-Suomeen verrattuna (ero 13 %-yksikköä). Eläkkeensaajan asumistuessa vastaava näiden vakuutusalueiden välillä oli kuusi prosenttiyksikköä. Länsi-Suomessa luopumispäätöksiä eläkkeensaajan asumistuen takaisinperinnästä tehtiin eniten ja Itä-Suomessa vähiten.

Asumistukien keskinäinen vertaaminen antaa mielenkiintoisen tuloksen. Erot sosiaalisilla, terveydellisillä ja taloudellisilla perusteilla tehtyjen luopumiskäytösten osuuksissa olivat etuuksien kesken pieniä. Länsi-Suomessa ero yleisen asumistuen ja eläkkeensaajan asumistuen välillä oli selvästi suurempi kuin muilla vakuutusalueilla, mutta verrattuna useaan muuhun etuuteen ero ei ollut silti erityisen suuri.

Työmarkkinatuessa eniten sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella takaisinperinnästä luovuttiin Länsi-Suomessa ja vähiten Itä-Suomessa. Muilla vakuutusalueilla luopumisten osuus oli yhden prosenttiyksikön sisällä. Itä- ja Länsi-Suomen välinen ero oli lähes kymmenen prosenttiyksikköä. Tämä luku on suuri, etenkin kun ottaa huomioon sen, että Länsi-Suomessa luopumisten osuus oli lähes kaksinkertainen Itä-Suomeen verrattuna.

Työttömyysturvan peruspäivärahassa suurimman ja pienimmän luopumisosuuden välinen ero oli lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Tämä oli kuitenkin suhteessa vähemmän kuin työmarkkinatuessa. Takaisinperinnästä luopumisten osuus työttömyysturvassa oli suurin Pohjois- ja Länsi-Suomessa. Vähiten perinnästä luovuttiin Etelä-Suomessa.

Kaikilla vakuutusalueilla luovuttiin takaisinperinnästä sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella useammin työttömyysturvan peruspäivärahassa kuin työmarkkinatuessa. Työmarkkinatuessa Länsi-Suomea lukuun ottamatta vakuutusaluei-

den erot olivat enintään kaksi prosenttiyksikköä. Länsi- ja Pohjois-Suomen välinen ero oli lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Vähiten työmarkkinatuen takaisinperinnästä luovuttiin Itä-Suomessa. Mielenkiintoiseksi tilanteen tekee se, että työttömyysturvan peruspäivärahassa alueiden väliset erot ovat toisenlaiset kuin työmarkkinatuessa. Kummassakin etuudessa neljä vakuutusaluetta muodosti yhdestä vakuutusalueesta erottuvan ryhmän. Kun työmarkkinatuessa yhdellä vakuutusalueella luovuttiin takaisinperinnästä selvästi enemmän kuin muilla alueilla, luovuttiin työttömyysturvan peruspäivärahan takaisinperinnästä yhdellä vakuutusalueella selkeästi vähemmän kuin muilla. Länsi-, Itä- ja Pohjois-Suomessa peruspäivärahan takaisinperinnästä luovuttiin eniten. Näiden alueiden välinen ero oli pieni, noin kolme prosenttiyksikköä. Itä- ja Etelä-Suomen välinen ero oli kuitenkin 5,6 prosenttiyksikköä. Näiden kahden välissä oli Lounais-Suomi.

Kuudessa vertailussa olevassa etuudessa ero vakuutusalueiden välillä oli alle kymmenen prosenttiyksikköä. Nämä olivat eläke-etuudet, eläkkeensaajan asumistuki, lastenhoidon tuki, sairauspäiväraha, työmarkkinatuki ja työttömyysturvan peruspäiväraha. Kaikkein pienin vakuutusalueiden välinen ero oli lasten hoidon tuessa.

6 Johtopäätökset ja lopuksi

Tutkimuksen tarkoitus on ollut selvittää toteutuuko yhdenvertaisuus Kelan ratkaisukäytännössä, kun päätetään luopumisesta liikaa tai määrältään liian suurena maksettujen etuuksien takaisinperinnästä. Aiheesta ei ole aiempaa tutkimusta.

Yhdenvertainen kohtelu niin hallinnossa kuin lainkäytössäkin on kansalaisten perusoikeus. Samoissa ja samankaltaisissa asioissa ketään ei saa eikä voi asettaa tai saattaa parempaan tai huonompaan asemaan kuin jotakuta toista. Vaikutusta ei tulisi olla asuinpaikalla, etnisellä taustalla, sukupuolella, uskonnolla, terveydentilalla, sosiaalisella asemalla eikä millään muullakaan perusteella, eivätkä tällaiset seikat saa vaikuttaa syrjivästi.

Takaisinperintää koskevilla lainsäädännöksillä on tietyn perustein annettu mahdollisuus kohtuullistaa takaisinperintää tai luopua siitä kokonaan, mikäli tämän on katsottava olevan kohtuullista. Tämä kohtuus perustuu harkintaan, jota käyttävät Kelassa yksittäistapauksissa ratkaisuja tekevät toimihenkilöt. Kohtuus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että yhdenvertaisuutta loukataan. Kohtuus ja yhdenvertaisuus eivät ole asiaa käsittelevän

henkilön kohtuutta tai yhdenvertaisuutta, vaan jokaisen käsittelijän tulisi toteuttaa periaatteita siten kuin lainsäätäjä on ne tarkoittanut. Ratkaisuissa tulisi ratkaisun perusteeksi ottaa tietynlainen yhteiskunnallinen yhdenvertaisuutta toteuttava kohtuus. Tutkimuksen aineistona olivat Kelassa vuonna 2009 tehdyt tilastoidut takaisinperintäpäätökset ja niissä tehdyt yksittäistapauksissa harkintaan perustuvat takaisinperinnästä luopumISRatkaisut.

Tutkimusaineistossa erot eri etuuksien ja eri vakuutusalueiden välillä olivat huomattavia. Yhdenvertaisuuden toteutuminen perusteetta tai määrältään liian suurena maksettujen etuuksien takaisinperinnässä oli vähintäänkin kyseenalaista. Etuuksien myöntäminen perustuu etuudensaajan elämäntilanteeseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveydentilaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Etuuden peruste ja sen määrä on määritelty suoraan etuuslaeissa. Myöhemmin saatujen tietojen ja selvitysten perusteella voidaan joskus todeta, että etuutta saanut on saanut hänelle myönnettyä etuutta liikaa tai että hänellä ei olisi ollut lainkaan oikeutta saada kyseistä etuutta. On syntynyt tilanne, jossa tulee tehdä takaisinperintäpäätös. Perusteet takaisinperintään ja siitä luopumiseen on säädetty kaikkien etuuksien kohdalla samanlaisiksi. Etuudella itsessään, etuudensaajan elämäntilanteilla, elämäntilanteella tai ominaisuuksilla taikka sillä millä alueella etuudensaaja asuu, ei saa olla vaikutusta tähän harkintaan. Mikäli eroja on, tulisivat ne kuitenkin olla perusteltavissa.

Tietyt etuudet on suunnattu vähävaraisille tai muuten heikommassa asemassa oleville. Tällaisia ryhmiä ovat maahanmuuttajat, vammaiset, eläkkeensaajat ja työttömät. Kaikissa näissä ryhmissä on huomattavasti myös asumistuen saajia. Tietyt etuudet puolestaan myönnetään kaikille sosiaaliturvan piiriin kuuluville elämäntilanteesta tai tulotasosta riippumatta. Tällaisia etuuksia ovat sairaanhoitokorvaukset, elatustuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja lapsilisä. Näiden etuudensaajien joukossa on enemmän myös sosiaalisesti paremmin toimeentulevia henkilöitä. Eroa luopumISRatkaisuiSSa suuremmalle määrälle ensin mainituille voisivat puoltaa sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset syyt. Valtakunnalliset erot ovat huomattavasti korkeammat ensiksi mainittujen kohdalla, kun taas juuri sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten syiden perusteella luovuttaessa näiden ryhmien väliset erot ovat melko pieniä.

Tilastojen perusteella takaisinperinnästä luopumisen kannalta tiettyjä etuuksia saavat olivat selvästi paremmissa asemassa kuin toisten etuuksien saajat. Helpommin takaisinperinnästä luovuttiin vammaisten, eläkkeensaajien ja maahanmuuttajien erityistukea

saavien kohdalla. Lapsiperheitä puolestaan käsiteltiin selvästi muita elämäntilanteita tiukemmin, sillä vähiten takaisinperinnästä luovuttujen etuuksien joukossa olivat elatus-tuki yleisesti, vanhempainpäiväraha ja lapsilisä. Oman erikoisuutensa tähän toi elatustu-ki, jossa vähäisen määrän perusteella luovuttiin euromääräisesti korkeista takaisinperin-nöistä.

Etuuden tarve ja sen myöntäminen perustuu elämäntilanteeseen. Takaisinperinnässä tehtävien luopumiskaisujen mukaan vaikuttaa siltä, että ratkaisija katsoo tietyissä elämäntilanteissa olevien olevan vielä enemmän tuen tarpeessa kuin muiden etuuksien saajat. Kun tämä sosiaaliturvan lisätarve toteutetaan takaisinperinnästä luopumisen kautta, niin se ei kuitenkaan kohdistu tasaisesti koko etuudensaajaryhmään. Lisäturvaa saavat ne, joille on maksettu etuutta perusteetta tai määrältään liikaa. Näin tältäkin osin loukataan yhdenvertaisuutta. Toisaalta myös toisiaan vastaavien etuusryhmien, asumis-tukien ja työttömyyteen perustuvien etuuksien, sisällä oli huomattavia eroja.

Suomi oli vuonna 2009 jaettuna viiteen vakuutusalueeseen (1.1.2012 lukien vakuutus-alueita on neljä ja 1.1.2013 alkaen kolme). Mikäli etuuksien välillä esiintyvät erot joh-tuisivat etuuksista itsestään, tulisi tämän näkyä kaikilla vakuutusalueilla samansuuntai-sina. Vakuutusalueittain ja etenkin vakuutusalueittain etuuksittain ja eri perusteilla ta-kaisinperinnästä luopumisessa oli selkeitä eroja. Eroja on suuressa osassa eri etuuksissa vakuutusalueiden sisällä, mutta myös samassa etuudessa eri vakuutusalueiden välillä. Myös luopumisperusteiden väliset erot niin eri etuuksissa alueittain kuin alueittain luo-pumisperusteiden osaltakin olivat huomattavat. Kaikkien luopumiskaisujen osalta Länsi-Suomi erosi selvästi muista alueista.

Selkeitä ja perusteltavissa olevia linjoja liikaa tai määrältään liian suurena myönnetyn etuuden takaisinperinnästä luopumisessa joko kokonaan tai osittain ei ole. Vaihtelut olivat huomattavia ja vaikuttavat satunnaisilta. Takaisinperinnästä luopuminen etuuskis-tain, takaisinperinnästä luopuminen eri perusteilla, takaisinperinnästä luopuminen va-kuutusalueittain, takaisinperinnästä luopuminen vakuutusalueittain eri etuuksien välillä ja eri perustein antoivat kaikki saman tuloksen. Voidaan pohtia perustuuko takaisinpe-rinnästä luopuminen käsittelijän ja etuuksia ratkaisevan henkilön taikka etuusrat-kaisijoiden ryhmän omaan arvomaailmaan joltain osin alueellisesti ohjattuna ja ohjautu-vana, mutta ei lainsäätäjän tarkoittamaa yhteiskunnallista perustuslainmukaista yhden-vertaisuutta toteuttaen.

Kelassa ratkaisuja tekevät toimihenkilöt ovat erikoistuneet tiettyihin etuuksiin. Nimenomaan takaisinperintään erikoistuneita ratkaisijoita ei liene yhdessäkään vakuutuspiirissä. Takaisinperintäpäätöksiä tekeviä toimihenkilöitä on huomattavasti enemmän kuin kappalemäärältään suurimmissa etuuksissa. Toisaalta tehtävien ratkaisujen määrä on huomattavasti pienempi. Tämä tarkoittaa sitä, että joukossa on huomattavasti toimihenkilöitä, jotka tekevät vuosittain vähäisen määrän takaisinperintäpäätöksiä. Tällaisen ratkaisijamäärän kouluttaminen, ohjaus ja ratkaisutoiminnan valvonta on hankalaa. Yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden parempi toteutuminen vaatisi takaisinperintäpäätösten tekemisen huomattavaa keskittämistä. Keskittämistä tulisi toteuttaa ainakin vakuutuspiirikohtaisesti, mutta mahdollisesti myös vakuutusalueittain. Tällöin muodostuisi ratkaisuryhmiä, jotka ainakin osittain olisivat erikoistuneet takaisinperintäpäätösten antamiseen ja yhdenmukainen ratkaisulinja pääsisi kehittymään.

Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan päätöksenteossa vaatii selvästi lisää tutkimusta. Takaisinperinnästä luopumisen osalta tutkittavia kohteita olisi useita. Mielenkiintoinen kysymys on esimerkiksi, onko pidemmän ajan tarkastelussa eri vuosien välillä vaihtelua valtakunnallisesti tai vakuutusalueittain? Joiltain osin luopumiseen vaikuttaa kulloinkin yhteiskunnallinen tilanne. Voidaankin kysyä, vastaavatko alueellinen työttömyystilanne ja toimeentulotuen saajien määrä vakuutusalueittain sosiaalisin, terveydellisin ja taloudellisin syin takaisinperinnästä luopumista? Yksi alue, Länsi-Suomi, eroaa kokonaisuutena selvästi muista kun kyseessä ovat kaikki luopumISRatkaisut. Kysymys kuuluu, onko löydettävissä samansuuntaisia tuloksia esimerkiksi toimeentulotukea tai lainkäyttöä koskevissa tutkimuksissa?

Alustavan tarkastelun perusteella vakuutuspiirikohtaiset erot ovat vielä suurempia kuin etuus- tai aluekohtaiset erot. Mahdollista olisi alueellisesti suuresti eroavien etuuksien osalta tutkia vakuutuspiirien välisiä eroja vakuutusalueittain tai valtakunnallisesti. Tässä tutkimuksessa on selvitetty vähäiseksi määräksi määritellyn 75 euroa ylittävää luopumista. Jatkossa tulisi selvittää kuinka paljon yksittäistapauksissa luovutaan vähäisenä määränä yli 75 euron suuruudesta takaisinperinnästä sekä myös se, kuinka paljon tehdään takaisinperintäpäätöksiä ilman väärinkäytösepäilyä alle 75 euron suuruudesta liikamaksuista. Olisi myös kiinnostavaa tutkia takaisinperintäpäätösten perusteluja tarkemmin. Toisin sanoen, miten kohtuus ymmärretään eri puolilla Suomea ja eri etuuksissa?

Lähteet

Ahtela, Karoliina; Bruun, Niklas; Koskinen, Pirkko K.; Nummijärvi, Anja ja Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki: Talentum Oyj, 2006.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, Kela, Helsinki 2002.

Arajärvi, Pentti ja Sakslin, Maija: Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa Saari Juho ja Yeung Anne Birgitta (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, Helsinki: Gaudeamus, 2007, 47-61.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet, Helsinki: Sanoma Pro Oy, 1999a, 651-666.

Hallberg, Pekka: Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet, Helsinki: Sanoma Pro Oy 1999b, 703-720.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poisamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta HE 7/1997vp.

Husa, Jaakko ja Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen, Helsinki: Talentum Oyj, 2008.

Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa, Helsinki. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, 2000.

Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta - tarvitaanko sellaista? Lakimies 5/2009 s. 761-778.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo; Suviranta, Outi ja Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lehtimaja, Lauri: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 1999:97, 897-907.

Metteri, Anna: Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset, Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2005.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita, 2008.

Mäenpää, Olli: Hallinto ja oikeus. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, 2010.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, 2002.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Forum Iuris, 2011.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2000.

Pietiläinen, Anna: Oikeusturva toimeentuloturvan muutoksenhaussa. Helsinki 2002.

Salminen, Sakari: Elatusturvalain soveltamiskäytäntöä: Elatustuen takaisinperintä ja elatustuen takautumissatavan perimättä jättäminen. Defensor Legis N:o 4/2004, 653-666.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Julkaisussa: Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, 231-261.

Söderlund, Seppo: Oikeus ja kohtuus verotuksessa, Helsinki, 2009.

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Juva 2008.