

12.3.2003

1102/2/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VANHUUSELÄKKEEN MAKSAMINEN SOSIAALITOIMELLE

1

ASIA

A:n kantelua käsiteltäessä syntyi epäily siitä, että Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimisto oli 28.3.2001 antamallaan päätöksellä jatkanut A:n vanhuuseläkkeen maksamista Petäjäveden sosiaalitoimelle ilman A:n suostumusta. Päätöksessään toimisto nimittäin toteaa, että eläke voidaan maksaa eläkkeensaajalle itselleen vain pankkitilille ja koska A ei ollut ilmoittanut tilinumeroaan, maksetaan hänen eläkkeensä edelleen Petäjäveden sosiaalitoimelle.

Kansaneläkelain 44 §:n mukaan eläkelaitos voi kuitenkin ainoastaan eläkkeensaajan suostumuksella päättää, että eläke maksetaan eläkkeensaajan asuinkunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle käytettäväksi eläkkeensaajan ja hänen omaistensa huoltoon. Menettely edellyttää lisäksi, että eläkkeen maksamista eläkkeensaajalle itselleen ei voida pitää tarkoitustaan vastaavana hänen elämäntapojensa, sairautensa tai muun erityisen syyn vuoksi eikä hänelle ole määrätty edunvalvojaa. Säännös tuli voimaan 1.1.2000.

Otin asian omana aloitteena tutkittavaksi ja pyysin Kansaneläkelaitokselta lausuntoa Keuruun toimiston menettelystä. Lisäksi pyysin laitokselta lausuntoa siitä, miten se on informoinut toimistoja edellä mainitun lainkohdan soveltamisesta sekä maksumenettelystä tapauksissa, joissa asiakas ilmoittaa, ettei hänellä ole tiliä rahalaitoksessa.

2

SELVITYS

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

A:lle myönnettyyn vanhuuseläkkeeseen kuuluvaa eläkkeensaajien asumistukea tarkistettiin 1.3.2001 lukien. Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimisto pyysi 24.1.2001 A:lta 7.2.2001 mennessä suostumusta siihen, että hänen

eläkkeensaajien asumistukensa voitaisiin maksaa edelleen Petäjäveden sosiaalitoimelle. Vaihtoehtoisesti toimisto pyysi A:ta ilmoittamaan tilinumeron, johon tuen voisi maksaa. Kirjeessään toimisto ilmoitti jatkavansa eläkkeen maksamista aikaisemman päätöksensä mukaisesti kunnalle, ellei A vastaisi määräaikaan mennessä.

A ei antanut suostumustaan eikä ilmoittanut tilinumeroaan. Hän ilmoitti 1.2.2001 toimistoon saapuneessa kirjeessään, ettei hänellä ole tilinumeroa eikä aio tiliä hankkiakaan. A ilmoitti myös, ettei hyväksy eläkkeensä maksamista kunnalle.

Keuruun toimisto jatkoi A:n eläkkeen maksamista kunnalle, koska A ei ilmoittanut tilinumeroaan.

3.2

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Keuruun toimisto viittaa selvityksessään kansaneläkeasetuksen 57 §:ään, jonka mukaan kansaneläkkeet maksetaan eläkkeensaajan ilmoittamalle tilille Suomessa sijaitsevaan rahalaitokseen. Koska A ei ilmoittanut tilinumeroa, toimisto päätti jatkaa eläkkeen maksamista sosiaalitoimelle, joka hoiti muun muassa A:n vuokranmaksun.

Länsi-Suomen aluekeskus sekä eläke- ja toimeentuloturvaosasto katsovat Keuruun toimiston menetelleen Kansaneläkelain 44 §:n vastaisesti. Niiden mukaan toimisto ei olisi saanut jatkaa eläkkeen maksamista sosiaalitoimelle ilman A:n suostumusta.

Aluekeskus toteaa lisäksi, ettei Kansaneläkelaitos voi vaatia eläkkeensaajaa avaamaan pankkitiliä, mikäli hänellä ei sellaista ole. Aluekeskuksen mukaan kansaneläkeasetuksen 58 § mahdollistaa eläkkeen maksun myös muulla tavalla. Mainitun säännöksen mukaan eläke voidaan maksaa 57 §:stä poikkeavalla tavalla silloin, kun eläke maksetaan eläkkeensaajan edunvalvojalle, kunnalle tai sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetulle toimielimelle tai kun eläkkeen maksamista tilille rahalaitokseen ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto viittaa tältä osin toimistoille 5.7.1996 annettuun tiedotteeseen, joka on laadittu eduskunnan oikeusasiamiehen Lauri Lehtimajan 10.6.1996 antaman päätöksen perusteella. Tiedotteessa todetaan, että etuudet maksetaan pääsääntöisesti edelleen vain etuuden saajan määräämälle tilille Suomessa toimivaan rahalaitokseen. Äärimmäisissä tilanteissa, joissa asiakas ei kehotuksista huolimatta ilmoita pankkitiliään, etuus maksetaan muulla tavoin. Tällöin etuus maksetaan ensisijaisesti maksuosoituksena postin välityksellä.

Selvitysten mukaan Keuruun toimisto ryhtyi toukokuussa 2002 toimenpiteisiin ratkaisun ja maksuosoitteen muuttamiseksi. Keuruun toimistosta puhelimitse 11.8.2003 saadun tiedon mukaan A:n eläke maksetaan tällä hetkellä hänelle postiosoituksena.

3.3

Keuruun toimiston menettelyn arviointia

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimisto menetteli sinänsä asianmukaisesti siinä, kun se A:n eläkkeeseen kuuluvan eläkkeensaajien asumistukiasian tarkistuksen yhteydessä alkoi selvittää myös sitä, onko asiassa enää edellytyksiä jatkaa eläkkeen maksamista Petäjäveden sosiaalitoimelle.

Sen sijaan toimiston päätös jatkaa A:n eläkkeen maksamista sosiaalitoimelle sillä perusteella, että A ei ollut ilmoittanut tilinumeroaan, oli nähdäkseni lainvastainen. Kansaneläkelain 44 §:n mukaan eläkkeen maksaminen edelleen sosiaalitoimelle olisi edellyttänyt A:n nimenomaista suostumusta.

Eläkkeen maksamiseen liittyy myös tärkeitä perusoikeusnäkökohtia. Keuruun toimiston 28.3.2001 antaman päätöksen myötä A:lle syntyi nimittäin varallisuus oikeudellinen saamisvaade julkisyhteisöltä koskien vanhuuseläkettä 1.3.2001 alkaen.

Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan maksettavaksi erääntynyt vanhuuseläke on julkisoikeudellinen saaminen, joka nauttii perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena turvattua omaisuuden suojaa. Laissa ei ole asetettu vanhuuseläkkeen saamisen edellytykseksi sitä, että henkilöllä olisi pankkitili, jonne eläkkeen voi maksaa. Kansaneläkeasetuksen 57 ja 58 § koskevat ainoastaan eläkkeen maksutapaa. Näitä säännöksiä ei tule tulkita siten, että mahdollisuus etuuden saamiseen tosiasiallisesti estyy. Tällainen tulkinta loukkaisi jokaiselle perusoikeutena turvattua omaisuuden suojaa.

Käsitykseni mukaan sanottuja eläkkeen maksutapaa koskevia säännöksiä tulisikin tulkita perusoikeusmyönteisesti. Julkisen vallan tulisi erityisesti pyrkiä huolehtimaan siitä, että edunsaajan oikeus saamiseensa toteutuu myös käytännössä ja tarvittaessa neuvottava edunsaajaa löytämään hänelle sopiva maksutapa.

Julkisoikeudelliseen saamiseen liittyvät omaisuuden suojanäkökohdat ovat olleet aiemmin esillä erityisesti työttömyysturvan maksamista koskevissa ratkaisuisani. Niissä, kuten myös edellä mainitussa edeltäjäni Lauri Lehtimajan vuonna 1996 antamassa ratkaisussa on ollut kyse siitä, voiko etuuden myöntävä viranomaisen kieltäytyä maksamasta etuutta, koska edunsaaja ei ollut ilmoittanut pankkitiliä, jolle etuus voitiin toimittaa.

Nyt puheena oleva tapaus sisältää sen erityispiirteen, että Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimisto maksoi A:lle myönnetyn eläkkeen, mutta kunnan sosiaalitoimelle. A oli kuitenkin nimenomaisesti kieltänyt toimistoa maksamasta eläkettä kunnalle. Kun hän ei ollut myöskään ilmoittanut toimistolle tilinumeroa, olisi toimiston käsitykseni mukaan tullut selvittää eläkkeen maksamisvaihtoehdot joko aluekeskukselta tai muusta Kansaneläkelaitoksen organisaatiosta. Eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan kaikille toimistoille oli lähetetty tiedote vaihtoehtoisesta tavasta maksaa eläke poikkeuksellisesti postiosoituksena. Tiedote on käsitykseni mukaan siis mennyt aikanaan myös Keuruun toimistolle.

Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimiston 28.3.2001 antama päätös maksaa A:n eläke edelleen sosiaalitoimelle oli siis edellä kerrotulla tavalla lainvastainen. Päätös on kuitenkin muutettu ja eläke maksetaan nykyisin A:lle postiosoituksena.

Päätöksen lainvastaisuus ei käsitykseni mukaan myöskään aiheuttanut A:lle oikeudenmenetyksiä. Petäjäveden kunnan sosiaalijohtajan A:n kanteluun antaman selvityksen mukaan A nimittäin sai eläkkeen käyttöönsä sen jälkeen kun sosiaalitoimi maksoi sillä A:n vuokran ja sähkölaskun. Sosiaalijohtaja kertoo sosiaaliviranomaisten tehneen kotikäynnin A:n luokse maaliskuussa 2001. Käynnillä sosiaaliviranomaiset maksoivat A:lle viiden kuukauden takautuvat eläkkeet käteisenä ja sopivat samalla suullisesti A:n kanssa, että hänen kansaneläkkeensä voidaan edelleen maksaa kunnalle.

Käsitykseni mukaan eläkkeensaaja voikin toimittaa suostumuksensa siihen, että eläkelaitos voi maksaa eläkkeen sosiaalitoimelle, myös kunnan viranomaisille. Suostumuksen on kuitenkin nähdäkseni oltava nimenomaisesti osoitettu eläkelaitokselle ja se on oltava kirjallinen. Tässä tapauksessa kyse oli nähdäkseni A:n ja sosiaalityöntekijöiden välisestä suullisesta sopimuksesta eikä Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimistolla saamani selvityksen mukaan ollut 28.3.2001 päätöstä tehdessään edes tietoa siitä. Näin ollen seikalla ei nähdäkseni ole merkitystä toimiston menettelyä arvioitaessa. Keuruun toimisto on myös jo toukokuussa 2002 muuttanut eläkkeen maksutapaa, kuten aiemmin totesin.

3.4

Kansaneläkelaitoksen ohjeistus eläkkeen maksamisesta

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen kansaneläkelain 44 §:stä antama ohjeistus on asianmukaista.

Eläkkeen maksamistapaa säätelevät kansaneläkeasetuksen 57 ja 58 §. Lisäksi maksamisesta on siis annettu edellä mainittu tiedote vuodelta 1996.

Tiedotteen mukainen poikkeusmenettely etuuden maksamisessa on saamani tiedon mukaan erittäin harvinaista. Erään toisen kanteluasian selvittelyn yhteydessä Kansaneläkelaitoksen maksatuspäällikkö on 15.4.2002 ilmoittanut, että Kansaneläkelaitos maksoi tuolloin ainoastaan yhdelle eläkkeensaajalle eläkkeen jatkuvasti postiosoituksena. Lisäksi postiosoitus oli käytössä muutamalla lapsilisän saajalla.

Kansaneläkeasetuksen säännösten mukainen pääsääntö vaikuttaa siis olevan käytännössä hyvin toimiva. Tarvetta säännösten muuttamiseen ei nähdäkseni ole. Säännöksiä on myös käytännössä katsottu voitavan tulkita joustavasti vuoden 1996 tiedotteen mukaisesti. Tähän pääsäännöstä poikkeavaan tulkintaan liittyy perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta kuitenkin tärkeitä näkökohtia, minkä vuoksi pidän tärkeänä, että tiedotteessa mainitut periaatteet ovat Kansaneläkelaitoksen koko henkilöstön tiedossa ja käytännössä tarvittaessa sovellettavissa.

Käsitykseni mukaan vuodelta 1996 peräisin oleva tiedote ei välttämättä tavoita riittävän tehokkaasti Kansaneläkelaitoksen koko henkilöstöä ja Kansaneläkelaitoksen olisikin nähdäkseni syytä harkita tiedotteessa kerrottujen näkökohtien siirtämistä varsinaisiin ohjeisiinsa tai informoida henkilöstöään niistä muulla tavoin esimerkiksi koulutuksen yhteydessä. Näillä tavoilla tiedotteen periaatteet siirtyisivät käsitykseni mukaan nykyistä paremmin toimistojen ja niiden henkilökunnan tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan jakson 3.3 käsitykseni Kansaneläkelaitoksen Keuruun toimiston tietoon ja jakson 3.4 käsitykseni Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni niille tiedoksi.
