

6.5.2004

1356/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHEELLINEN NEUVONTA ELÄKEASIASSA

1

KANTELU

A arvosteli 28.5.2002 päivätyssä kirjeessään Valtiokonttoria virheellisestä neuvonnasta työttömyyseläkeasiassaan.

A kertoi saaneensa Valtiokonttorista 31.10.1997 tiedusteluunsa vastauksen, jonka mukaan työttömyyseläkkeen saamiseksi hänen olisi saatava kerättyä vielä ennen vuotta 2000 työeläkelakien mukaista palvelusta 1 vuosi kuusi kuukautta ja yhdeksän päivää. A kertoi solmineensa viimeisen työsuhteensa saamansa vastauksen perusteella vuoden ja seitsemän kuukauden pituiseksi. Työnantaja olisi A:n mukaan ollut tarvittaessa valmis jatkamaan työsuhdetta vielä pidempään.

Valtiokonttori myönsikin A:lle 10.8.2001 antamallaan päätöksellä työttömyyseläkkeen 1.7.2001 alkaen. Tämän jälkeen se ilmoitti kuitenkin tehneensä virheen eläkeaikaa koskevassa laskennassa. Valtiokonttorin mukaan A:lla ei ollutkaan oikeutta työttömyyseläkkeeseen.

A pyysi oikeusasiamiestä puuttumaan asiaan ja oikaisemaan virheen.

2

SELVITYS

- - -

Valtiokonttori haki 10.7.2001 A:lle antamansa työttömyyseläkepäätöksen poistamista vakuutusoikeudelta, joka poisti päätöksen 20.8.2002 antamallaan päätöksellä. A haki jo tätä ennen uudelleen työttömyyseläkettä työttömyyseläkkeen saamisen ehdoissa tapahtuneiden lainmuutosten johdosta. Valtiokonttori antoi hänelle 21.10.2002 päätöksen, jolla se myönsi hänelle työttömyyseläkkeen 1.8.2002 alkaen. - - -

3

RATKAISU

Katson Valtiokonttorin laiminlyöneen hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden A:n työttömyyseläkeasiassa.

Perustelen tätä kannanottoani seuraavasti.

3.1

Valtiokonttorin selvitys

Valtiokonttori on lausunnossaan todennut, että yhteiskunnan kannalta tavoitteena tulisi olla työllistyminen eikä työttömyyseläkeoikeuden saavuttaminen keinolla millä hyvänsä. Työhön hakeutumisen pitäisi olla ensimmäinen vaihtoehto myös pitkään työstä poissa olleiden neuvonnassa. Työttömyyseläke on kuitenkin monelle pitkäaikaistyöttömälle houkutteleva vaihtoehto. Koska työn päättymisen ja mahdollisen työttömyyseläkeoikeuden saavuttamisen väli voi olla jopa seitsemän vuotta, on eläketurvan spekulatiivisten kaavailujen tekeminen hankalaa ja huonosti ennustettavissa. Valtiokonttori on kuitenkin ilmoittanut pyrkimyksensä olleen muiden eläkelaitosten tavoin neuvoa asiakkaitaan niin pitkälle kuin mahdollista. Tämä on ollut tavoitteena myös A:n asiassa.

Valtiokonttorin mukaan sen tarkastajalle B:lle on kuitenkin tapahtunut inhimillinen virhe hänen laskiessaan työttömyyseläkkeeseen liittyvää viiden vuoden työssäoloaika ja antaessaan tähän liittyen A:lle yksityiskohtaisia tietoja. B laski erehdyksessä A:n kahdesta päällekkäisestä palveluksesta eläkeaikaa 7 kuukautta, vaikka todellisuudessa kuukausia oli viisi.

Valtiokonttorin mukaan virheet ovat suuren työmäärän johdosta inhimillisiä, mutta eivät tietenkään asiakkaan kannalta hyväksyttäviä. Valtiokonttorin mukaan tapauksessa korostuu B:n suuri tietomäärä ja joskus liiankin pitkälle menevä palveluhalu. B:n vastauskirjeet ovat Valtiokonttorin mukaan pitkiä ja perusteellisia. Yksityiskohtaisten neuvojen ja laskelmien sijasta B olisi Valtiokonttorin mukaan voinut selvittää A:lle yleiset työttömyyseläkkeen saamisen edellytykset ja jättää aikojen laskemisen tälle itselleen. Vankan ammattitaidon, perusteellisen luonteen ja auttamishalun vuoksi B:n on ollut kuitenkin vaikea noudattaa tällaista toimintatapaa. Valtiokonttori toteaa lisäksi, että B:n työstä saatu asiakaspalaute on ollut runsasta ja hyvin myönteistä.

Valtiokonttori on vielä lausuntonsa lopussa viitannut työttömyyseläkelainsäädännön 1.1.2003 voimaan tulleeseen muutokseen. Lainmuutoksella pidennettiin tarkastelujaksoa ennen työttömyyseläkkeen eläketapahtumaa 15 vuodesta 20 vuoteen. Valtiokonttori onkin edellä mainitulla päätöksellään nyttemmin myöntänyt A:lle työttömyyseläkkeen 1.8.2002 alkaen.

3.2

Valtiokonttorin menettelyn arviointia

Valtiokonttorin A:lle antama kirjallinen neuvo osoittautui siis virheelliseksi. Valtiokonttori on lausunnossaan katsonut, että tarkastaja B olisi voinut jättää aikojen laskennan A:lle itselleen ja selvittää vain yleiset työttömyyseläkkeen edellytykset.

Valtiokonttorin ja tarkastaja B:n menettelyä arvioitaessa onkin ensin tarkasteltava sitä, kuinka laajaa Valtiokonttorin ja sen virkamiehen neuvontavelvollisuus puheena olevissa asioissa ylipäänsä on.

3.2.1

Viranomaisen neuvontavelvollisuus ja tiedottamisvelvollisuus

Hallintomenettelylain mukainen neuvontavelvollisuus

Hallintomenettelylain (voimassa 31.12.2003 saakka) 4 §:n nojalla viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Hallintomenettelylain mukainen neuvontavelvollisuus koskee lain esitöiden mukaan menettelyyn liittyvää neuvontaa. Tämä tarkoittaa neuvojen antamista asian vireillepanon muodollisista seikoista sekä käsittelyn aikana asianosaiselta vaadittavista toimista.

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.

Viranomaisen velvollisuus tiedottaa toiminnastaan

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta asettaa viranomaisille myös yleisen velvollisuuden edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa (5 luku). Lain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava erilaisia julkaisuja mm. palveluistaan ja ratkaisukäytännöstään.

Hyvään hallintoon kuuluva neuvontavelvollisuus ja palveluperiaate

Neuvontavelvollisuus on osa Suomen perustuslain 21:ssä jokaiselle turvattua oikeutta hyvään hallintoon. Lisäksi sekä hyvän hallinnon että hallintomenettelylain mukaiseen neuvontavelvollisuuteen liittyy läheisesti palveluperiaate. Hallintomenettelylain yhtenä keskeisenä lähtökohtana on yleisesti pidetty palveluperiaatetta ja keskeisimmin tätä ilmentää nimenomaan lain 4 §.

Palveluperiaatteesta ei ole nimenomaisesta mainintaa lainsäädännössä, mutta lainvalmistelutöissä termi esiintyy. Oikeuskirjallisuudessa mm. Kuusikko on todennutkin, että palveluperiaatetta on pidetty enemmän yhteiskunnallisena kuin oikeudellisena käsitteenä. Palveluperiaatteesta tulee hänen mukaansa kuitenkin oikeudellisesti sitova, kun on löydettävissä no meja, jotka tekevät siitä palveluvelvoitteen. Tällaisina normeina Kuusikko mainitsee

perusoikeussäännöksen hyvästä hallinnosta sekä hallintomenettelylain 4 §:n mukaisen neuvontavelvoitteen (Kirsi Kuusikko: Neuvonta hallinnossa, 2000, s. 161).

Kuusikko on teoksessaan myös havainnollistanut viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä suhdetta ja sen oikeudellistumista. Viranomaista sitovat hyvän hallinnon vaatimukset suhteessa asiakkaaseensa. Viranomaisen palveluksessa oleva virkamies on puolestaan velvollinen palvelemaan asiakasta (Kuusikko, em. teos s. 31). Käytännössä neuvonta ja palvelu konkretisoituu yleensä hallinnon asiakkaan ja häntä palvelleeseen virkamiehen väliseen keskusteluun tai kirjeenvaihtoon.

Milloin sitten neuvontaa voidaan pitää palveluvelvoitteena? Kuusikko tarkastelee neuvontaa palveluperiaatteen, asian asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon osatekijänä. Hänen mukaan neuvontavelvollisuuteen on löydettävissä myös säännöspohjaa, mutta joskus neuvontaa voidaan pitää palveluperiaatteen tai hyvän hallintotavan mukaisena ilman selkeää oikeudellista velvoitetta. Kuusikon mukaan säännösten ja periaatteiden eräänlainen sisäkkäisyys tekee terminologian käytöstä horjuvaa (Kuusikko, em. teos s. 180).

Kaiken kaikkiaan totean käsityksenäni, että hyvän hallinnon perusoikeussäännösten myötä neuvontavelvollisuus on laajentunut ilmentämään viranomaisten ja virkamiesten palveluperiaatetta yleisemminkin. Hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen edellyttävän neuvontavelvollisuuden voidaan katsoa edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä. Tämä ei kuitenkaan nähdäkseni merkitse asianajollisten neuvojen antamista, vaan lähinnä sitä, että asiakkaille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi.

Rajan vetäminen menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan välillä voi kuitenkin joskus olla hallinnossa ongelmallista. Käytännön hallintotoiminnassa voi olla vaikea välttyä kokonaan myöskään aineellisten neuvojen antamiselta. Tämä on tuotu esiin muun muassa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisussa vuodelta 1997 suunnitellun hallintolain suuntaviivoista (4/1997). Julkaisussa suhtaudutaan neuvonnan laajentamiseen aineelliseen neuvontaan varoen, sillä niihin voi liittyä vaikeita näyttö- ja vastuukysymyksiä.

Hallinnonalat ja niissä esiintyvät tilanteet ovatkin nähdäkseni niin erilaisia, ettei mukaan edes tarkoituksenmukaista yrittää vetää tarkkaa rajaa menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan välille. Ratkaisut tulee tehdä tapauskohtaisesti ottaen huomioon kulloinkin vallitsevat olosuhteet. Käsitykseni mukaan tässä arvioinnissa tulee ottaa myös huomioon viranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet antaa neuvoja ja toisaalta myös asiakkaan mahdollisuus selvittää asia itse.

3.2.2

Valtiokonttorin A:lle antama neuvonta

Valtiokonttorin nähtäväkseni toimittamissa A:n eläkeasian asiakirjoissa ei ole A:n Valtiokonttorille 20.10.1997 osoittamaa kirjettä, jolla hän pyysi neuvoja ja ohjeita. Valtiokonttorin vastauksesta on kuitenkin pääteltävissä, että A tiedusteli nimenomaan sitä, kuinka paljon hänen olisi vielä työskenneltävä täyttääkseen tulevaisuudessa työttömyyseläkkeen saamisen edellytykset.

Kyse ei siis ollut Valtiokonttorissa vireillä olleesta asiasta vaan tulevaisuudessa mahdollisesti ajankohtaistuvasta tilanteesta. Näin ollen asiassa ei ole käsitykseni mukaan kyse hallintomenettelylain 4 §:n mukaisesta neuvonnasta.

Tilanne ei ole nähdäkseni myöskään sellainen, jossa Valtiokonttorin neuvontavelvollisuus olisi johdettavissa viranomaisten toiminnan julkisuutta säätelevästä lainsäädännöstä. Silläkin on tärkeä osansa eläkeasioissa, joissa ennakkollinen tiedottaminen ja neuvonta on käsitykseni mukaan olennainen osa eläkelaitosten toimintaa. Eläkkeelle siirtyminen on yksittäisen ihmisen kannalta tärkeä tapahtuma. Hänen valittavanaan saattaa olla useita erilaisia eläkevaihtoehtoja, joiden välillä hänen on tehtävä valintoja. Tämän vuoksi eläkelaitosten tulee nähdäkseni tuottaa ja jakaa riittävästi tietoa eri eläkemuodoista.

Nyt puheena olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse siitä, etteikö Valtiokonttori olisi hoitanut laissa säädettyä velvollisuuttaan tiedottaa yleisesti työttömyyseläkkeen saamisen edellytyksistä. Sen sijaan asiassa on nähdäkseni kyse siitä, että A halusi tietoja omasta tilanteestaan. Valtiokonttori oli lokakuussa 1997 A:n niin sanottu viimeinen eläkelaitos. Tämän vuoksi oli luontevaa, että A pyysi 20.10.1997 neuvoja työttömyyseläkeasiaansa sieltä. Valtiokonttorin tarkastaja B antoi A:lle vastauksen 30.10.1997 eli kymmenen päivän kuluttua tiedustelusta.

Vastauksessaan B ilmoitti A:lle päivän tarkkuudella vastauksen A:n esittämään kysymykseen. A:n kysymys olikin sellainen, että se edellytti varsin yksityiskohtaista vastausta. Tapaus on nähdäkseni hyvä esimerkki siitä, että joskus hallinnossa on vaikea välttyä antamasta myös aineellista neuvontaa. Hyvän hallinnon mukaisen neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen asianmukainen toteutuminen on nähdäkseni tässä tapauksessa edellyttänyt yksityiskohtaista, aineellisenä neuvontanakin pidettävää vastausta.

En siis yhtyä Valtiokonttorin lausunnossaan esittämään näkemykseen, että sen tarkastaja B olisi voinut ilmoittaa A:lle yleiset työttömyyseläkkeen saamisen edellytykset ja jättää aikojen laskemisen A:lle itselleen.

Eläkelainsäädäntö ja erityisesti eläkkeeseen liittyvien ehtojen täyttymisen selvittäminen on usein hyvin vaikeaselkoista. Käsitykseni mukaan eläkelaitoksen asiakkaalta ei voida edellyttää, että hän kykenisi pelkkien säädösten perusteella arvioimaan omia mahdollisuuksiaan eläkkeeseen tai sen määrää. Nähdäkseni olisi myös kohtuutonta edellyttää esimerkiksi lainopillisen avustajan palkkaamista eläkeoikeutensa selvittämiseen.

Eläkelaitoksilla sen sijaan on käytössään riittävä asiantuntemus ja myös tietokoneohjelmat eri vaihtoehtojen selvittämistä ja eläkkeiden laskemista varten. Käsitykseni mukaan eläkelaitoksilla on edellä mainittujen periaatteiden mukaan myös velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa työttömyyseläkeoikeuden ehtojen täyttymisestä.

Se, kuinka yksityiskohtaisia neuvoja eläkelaitoksen tulee antaa, vaihtelee asian laadun mukaan. Käsitykseni mukaan palveluperiaate asianmukainen toteutuminen edellyttää kuitenkin, että eläkelaitos antaa toimivaltaansa kuuluvassa asiassa niin yksityiskohtaisen vastauksen asiakkaansa kysymykseen kuin mihin sillä on tietojensa perusteella mahdollisuus.

Valtiokonttorilla oli käytössään riittävät tiedot antaa A:lle yksityiskohtainen vastaus hänen kysymykseensä. Nähdäkseni tarkastaja B onkin toiminut hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti selostaessaan vastauksessaan perusteellisesti A:lle hänen siihenastisen työskentelynsä ja sen, millä tavoin toimien hänelle voisi syntyä tulevaisuudessa oikeus työttömyyseläkkeeseen. A:n B:lle antama vastaus onkin käsitykseni mukaan ollut sinänsä asianmukainen ja ansiokas.

Mikäli vastaus käsittelee tulevaisuuden tapahtumia, on siinä toki mahdollista ja joskus myös suotavaa mainita vastauksen olevan vain alustava ja voimassa olevan lainsäädännön mukainen. A:llekin annettussa vastauksessa otettiin kantaa tulevaisuudessa lähes neljän vuoden kuluttua ajankohtaistuvaan tilanteeseen. Vastausta annettaessa ei ollut edes varmaa, olisiko Valtiokonttori se eläkelaitos, joka tulisi lopullisesti ratkaisemaan A:n työttömyyseläkeasian. Asiakirjoista ei nimittäin ilmene, oliko A:lla jo tuolloin tiedossa myös mahdollisuus työskennellä valtion palveluksessa. Valtiokonttorin vastauksen jälkeen A onnistui työllistymään yliopistoon, minkä vuoksi myös hänen työttömyyseläkeasiansa ratkaistiin Valtiokonttorissa. Jos A:n viimeinen työskentely olisi tapahtunut esimerkiksi työntekijän eläkelain alaisessa työsuhteessa, olisi myös työttömyyseläke tullut lopullisesti ratkaistuksi jossakin yksityisen puolen eläkelaitoksessa. Käsitykseni mukaan vastauksessa olisi ollut hyvä tuoda esiin myös tämä seikka.

Viranomaisen on kuitenkin kaikissa tapauksissa, oli sitten kyse hallintomenettelylain nimenomaisen säännöksen tai hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen mukaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta, varmistauduttava antamansa tiedon oikeellisuudesta. Tätä viranomaisen ei voi nähdäkseni koskaan korostaa liikaa esimerkiksi henkilökunnalle annettavassa koulutuksessa.

B:n A:lle antama vastaus oli pitkä ja sisälsi yksityiskohtaisen laskelman, jossa A:n työsuhteita tarkasteltiin päivän tarkkuudella. Näissä laskelmissa oli kuitenkin virhe, jonka vuoksi myös B:n A:lle ilmoittama vielä vaadittavan työskentelyn määrä oli virheellinen. Kyse on nähdäkseni huolimattomuusvirheestä. Viranomaisen on luonnollisesti koulutuksessaan painotettava myös huolellisuuden merkitystä asiakkaille annettavassa neuvonnassa.

3.2.3

Virheellisen neuvonnan vaikutukset

Valtiokonttorin vastauksen sisältämä virhe oli nähdäkseni sellainen, ettei A ole voinut sitä huomata. Luottaen saamaansa vastaukseen A työskenteli valtion eläkelain mukaisessa palvelussuhteessa vielä vuoden ja seitsemän kuukautta eli vajaan kuukauden yli Valtiokonttorin vastauksessa mainitun ajan.

Valtiokonttori on lausunnossaan todennut työttömien työllistymisen olevan yhteiskunnan kannalta suotavampaa kuin työttömyyseläkkeelle siirtymisen. Tämä onkin totta, eikä nähdäkseni mikään estä Valtiokonttoria tuomasta seikkaa esiin myös neuvoessaan työttömyyseläkkeelle haluavaa asiakastaan. Valtiokonttorin neuvontavelvollisuuteen asialla ei kuitenkaan ole nähdäkseni vaikutusta. Sen on kerrottava asiakkaalleen työttömyyseläkeoikeuden saamisen edellytykset ja asiakkaalla on myös oikeus käyttää hyväkseen laissa säädettyä mahdollisuutta siirtyä työttömyyseläkkeelle. Käsitykseni mukaan A:lla onkin ollut perusteltu syy luottaa saamansa neuvon oikeellisuuteen ja toimia saamansa neuvon mukaisesti.

Neuvon virheellisyyttä voidaankin pitää ratkaisevana syynä siihen, että A:n työskentely ei vielä 1.7.2001 alkaen täyttänyt työttömyyseläkkeen saamisen edellytyksiä. Vakuutusoikeus poistikin Valtiokonttorin hakemuksesta sen 10.8.2001 antaman virheellisen päätöksen. Käsitykseni mukaan vakuutusoikeus ratkaisi asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

Työttömyyseläkkeen sijasta A joutui turvautumaan työmarkkinatukeen 1.7.2001 alkaen. A:n kannalta tilanne kuitenkin korjautui 1.8.2002 alkaen lainsäädännön muutoksen myötä. Virheen taloudellinen vaikutus A:lle oli siis nähdäkseni työttömyyseläkkeen ja työmarkkinatuen määrien välinen mahdollinen erotus ajalla 1.7.2001–31.7.2002.

Noiden etuuksien tarkat määrät eivät ilmene käytettävissäni olevista asiakirjoista. Vahingonkorvausten määrittäminen ei muutoinkaan kuulu tehtäviini ja tältä osin A:n tulisikin esittää mahdollinen korvausvaatimuksensa Valtiokonttorille. Tehtäviini ei kuulu myöskään sanottujen vahingonkorvausvaatimusten menestymisen arviointi.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksossa 3.2 esittämäni käsitykset Valtiokonttorin tietoon. - - -