

5.6.2006

255/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KANSANELÄKKEEN TARKISTAMINEN JA SEN OHJEISTUS

1

KANTELU

A arvosteli äitinsä B:n asiamiehenä 25.1.2005 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä äitinsä kansaneläkkeen tarkistamisessa.

A:n mukaan Kansaneläkelaitos oli maksanut hänen äidilleen liian pientä eläkettä 1.1.2002 alkaen, koska laitoksella oli ollut virheellinen tieto hänen äitinsä asuinkunnasta ja virhe oli vaikuttanut eläkkeen suuruuteen. Kansaneläkelaitoksen Hämeenlinnan toimisto lähetti A:n mukaan hänen äidilleen 29.11.2004 ilmoituksen kansaneläkkeen tarkistamisesta. Kirjeessä laitos ilmoitti muun muassa, että eläkettä voidaan maksaa takautuvasti enintään vuoden ajalta. A:n mukaan hänen äitinsä antoi tähän 2.12.2004 kirjallisen suostumuksensa.

A kertoi kuitenkin selvittäneensä äitinsä asiaa Kansaneläkelaitokselta, minkä jälkeen laitos maksoi hänen äidilleen lisää eläkettä takautuen 1.1.2002 alkaen. Laitos peri takautuvista eristä aluksi ennakonpidätyksen 40 %:n mukaan, mutta korjasi ennakonpidätyksen hänen äitinsä asiasta tekemän valituksen johdosta.

A:n mukaan Kansaneläkelaitoksen noudattama menettely kuntakalleusryhmän tarkistamisessa ei ole ollut tasapuolista, koska laitos ei hänen saamiensa tietojen mukaan peri takaisin liikaa maksamiaan eläkkeitä. Laitoksen olisi A:n mielestä tullut lisäksi tiedottaa suorittamastaan kuntakalleusryhmien yleisestä vertailusta ainakin omassa lehdessään sekä neuvoa hänen äitiään takautuvan korvauksen ennakonpidätyksestä koskevassa asiassa.

2

SELVITYS

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi 20.6.2005 lausunnon, jonka liitteenä olivat Etelä-Suomen aluekeskuksen ja Hämeenlinnan toimiston antamat selvitykset.

A antoi hankitun selvityksen johdosta 25.8.2005 vastineensa, jossa hän korosti sitä, että hänen äitinsä oli tehnyt aikanaan asianmukaisesti muuttoilmoituksen maistraattiin. Hänen mukaansa Kansaneläkelaitoksen olisi tullut antaa toimistoilleen selkeät toimintaohjeet tarkistusten varalta ennen kuin toimistot ottivat yhteyttä asiakkaisiinsa. A totesi lisäksi, ettei Kansaneläkelaitoksen

vaatimus asiakkaiden omasta aktiivisuudesta ole realistinen ottaen huomioon, että tarkistuksen kohteena on ollut muun muassa vanhuksia ja vajaakuntoisia.

3

RATKAISU

3.1

Kansaneläkelaitoksen selvitys tapahtumista

Kuntatietojen vertailu

Kansaneläkelaitos teki 16.11.2004 ns. vertailuajon, jossa selvitettiin sitä, vastasiko väestötietojärjestelmästä saatu kuntatieto maksussa olevan eläkkeen tietoa. Kansaneläkkeen saajien lisäksi vertailussa olivat mukana ylimääräisen rintamalisän saajat ja leskeneläkkeen täydennysmäärän saajat.

Vertailun jälkeen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi toimistoille ohjeet eläkkeiden tarkistusten varalle. Ohjeiden mukaan eläkkeiden tarkistuksissa ja oikaisuissa tuli noudattaa normaaleja tarkistus- ja oikaisusääntöjä. Ohjeissa todettiin lisäksi, että eläkettä korottava tarkistus tehdään enintään vuosi takautuen. Vakuutetulle epäedullisen tarkistuksen tai oikaisun takaisinperinnässä oli ohjeen mukaan otettava huomioon se, että kysymyksessä on pääsääntöisesti Kansaneläkelaitoksen virhe.

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan vertailussa tuli esiin 1 240 tapausta, joissa maksussa olevan eläkkeen kuntaryhmä poikkesi vakuutetun väestötietojärjestelmän mukaisista tiedoista. Osaston mukaan vertailuajo koski vain pientä ryhmää eläkkeensaajia, eikä siitä katsottu aiheelliseksi tiedottaa Kelan sanomissa eikä muutoinkaan tiedotusvälineissä. Sen sijaan eläkkeensaajiin otettiin yhteyttä henkilökohtaisesti kirjeellä, jossa kerrottiin syy eläkkeen oikaisemiseen.

B:n eläkkeen oikaisun takautuvuus

Hämeenlinnan toimisto lähetti 29.11.2004 B:lle kirjeen, jossa toimisto kertoi, että hänelle oli maksettu väärän kuntakalleusryhmän mukaista eläkettä. Toimiston mukaan eläke olisi tullut korottaa jo 1.1.2002 alkaen. Toimisto ilmoitti kuitenkin myöntävänsä hänelle eläkettä takautuvasti enintään vuoden ajalta. B asioi kirjeen johdosta toimistossa ja ilmoitti 2.12.2004 suostuvansa vuoden takautuvaan korotukseen, ellei korotusta voi saada pidemmältä ajalta. A jatkoi siis kuitenkin asian selvittämistä.

Hämeenlinnan toimisto toteaa selvityksessään, että Kansaneläkelaitoksen toimistot olivat heti vertailuajon jälkeen olleet aktiivisesti yhteydessä eläke- ja toimeentuloturvaosastoon ja pyytäneet toimenpideohjetta tapauksiin, joissa ei voitaisi selvittää, miksi kuntaryhmä oli ollut väärä. Toimiston mukaan keskushallinto ohjeisti toimistoja alkuvuodesta 2005 luopumaan kaikista liikamaksuista ja maksamaan kaikki takautuvalta ajalta maksamatta jääneet eläkkeet asiakasystävällisen ratkaisun löytämiseksi. Toimiston mukaan näin

myös toimittiin. Se antoi B:lle 11.1.2005 päätöksen, jossa se maksoi hänelle korotuksen eläkkeeseen takautuvasti 1.1.2002 alkaen. Etelä-Suomen aluekeskuksen mukaan eläke- ja toimeentuloturvaosaston ohjeistuksen odotus viivästytti jonkin verran ratkaisun antamista, mutta asian käsittelyaika oli kuitenkin keskuksen mukaan varsin kohtuullinen.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto ilmoittaa lausunnossaan, että se ei antanut asiassa toimistoille uusia kirjallisia ohjeita tammikuussa 2005.

Takautuvan eläkkeen verotus

Hämeenlinnan toimisto maksoi B:n takautuvan eläkkeen korotuksen 40 %:n mukaisella ennakonpidätyksellä vähennettynä, koska hänellä ei ollut henkilökohtaista takautuvaa eläkettä varten määrättyä pidätysprosenttia. Menettely perustui eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan verohallituksen ennakonpidätyksen toimittamistavoista ja määrästä 30.12.2004 antaman päätöksen 5 §:n 3 momenttiin. Takautuva eläke maksettiin B:lle 21.1.2005.

A oli jo tätä ennen ottanut pidätysprosentin vuoksi 14.1.2005 yhteyttä Kansaneläkelaitokseen. Häntä neuvottiin ottamaan yhteyttä veroimistöön, koska Kansaneläkelaitos ei voi hakea asiakkaan ennakonpidätysprosenttiin muutosta. Lisäksi B oli hakenut muutosta Hämeenlinnan toimiston päätökseen tarkastuslautakunnalta ja vaatinut muutosta eläkkeen verotukseen sekä viivästyskorotusta. Hämeenlinnan toimisto ilmoitti kuitenkin hänelle 28.1.2005 päivätyllä kirjeellä, ettei toimisto ole voinut suostua hänen vaatimuksiinsa vaan on siirtänyt valituksen tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi.

Tämän jälkeen B:n uusi ennakonpidätysprosentti päivittyi kuitenkin 7.2.2005 suorasiirtona Kansaneläkelaitoksen maksupalveluun ja B:n verotus korjattiin uuden prosentin mukaiseksi. Hänelle maksettiin verona aiemmin pidätetty takautuva eläke 14.2.2005. Hämeenlinnan toimiston saaman tiedon mukaan ennakonpidätysprosentin muutos perustui veroimistöön 4.2.2005 tehtyyn asiakasyhteydenottoon.

Tarkastuslautakunta antoi asiassa päätöksensä 10.1.2006. Se hylkäsi B:n vaatimuksen viivästyskoron maksamisesta takautuvalle eläkkeelle, koska kyseessä ei sen mukaan ollut kansaneläkelain 39 b §:n mukainen hakemuksen käsittelyn viivästyminen, vaan Kansaneläkkeen aloitteesta tapahtunut kuntaryhmävertailu. Siltä osin kuin B oli vaatinut maksamattoman eläkeosuuden jaksottamista kyseessä oleville vuosille, lautakunta jätti valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Vakuutusosoikeuden kirjaamosta 31.5.2006 saamani tiedon mukaan B ei ole hakenut lautakunnan päätökseen muutosta vakuutusosoikeudelta, joten tarkastuslautakunnan päätös on siis lainvoimainen.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto on lausunnossaan todennut eläketulon jaksottamisesta, että B:lle on maksettu takautuen kansaneläkettä kolmelta vuodelta yli 500 euroa, joka voidaan tuloverolain 112 §:n mukaan jaksottaa näille kolmelle vuodelle. Jaksotus toteutetaan vuoden 2005 verotuksen yhteydessä ja sitä varten Kansaneläkelaitos tulee osaston mukaan lähettämään B:lle

tammikuussa 2006 asiasta kertovan kirjeen ja todistuksen takautuvasti maksetun eläkkeen määrästä.

3.2

Asian arviointia

Arvioin seuraavassa Kansaneläkelaitoksen menettelyä yleisellä tasolla kuntakalleusryhmän tarkistamisessa ja erityisesti sen ohjeistamisessa sekä Hämeenlinnan toimiston menettelyä B:n kansaneläkkeen tarkistamisessa.

Kuntatietojen vertailu ja eläkkeen tarkistaminen

Kansaneläkelaitos on teknisten edellytysten kehittyessä pystynyt erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana tarkistamaan antamiensa päätönsä oikeellisuutta vertailemalla maksussa olevien etuuksien tietoja tosiasiallisiin olosuhteisiin (ns. vertailuajo).

Sanottujen vertailujen tekeminen on käsitykseni mukaan myönteistä. Näin Kansaneläkelaitos voi oikaista tehdyissä päätöksissä mahdollisesti olevat virheet, jotka ovat siis pääsääntöisesti syntyneet päätöksen tekemisen jälkeisistä olosuhdemuutoksista, joista tieto ei ole syystä tai toisesta mennyt Kansaneläkelaitokselle.

Vertailut johtavat yleensä myös siihen, että Kansaneläkelaitos joutuu tarkistamaan osalle vakuutetuista maksamiaan etuuksia joko ylöspäin tai alaspäin. Jos etuutta on maksettu virheellisesti liian suurena, tulee esille myös kysymys liikaa maksetun etuuden takaisinperinnästä.

Nämä vertailuajot olivat esillä julkisuudessakin vuodenvaihteessa 1999–2000, kun Kansaneläkelaitos toimitti laajan vertailun kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden välillä. Erityisesti sitä, miten Kansaneläkelaitos asiasta tiedotti, arvosteltiin laajalti tiedotusvälineissä. Otin asian tuolloin omana aloitteenani tutkittavaksi. Annoin ratkaisuni asiaan 20.12.2002 (dnro 579/2/2000). Katsoin siinä, etteivät Kansaneläkelaitoksen tuolloin etuuden saajille lähettämät kirjeet olleet olleet sävyiltään, selkeydeltään ja ymmärrettävyydeltään hyvän hallinnon vaatimusten mukaisia. Kansaneläkelaitos oli kuitenkin aloittanut työn kirjeiden kehittämiseksi heti sen jälkeen, kun niitä kohtaan oli esitetty julkisuudessa arvostelua ja jo vuoden 1999 loppuun mennessä kirjeiden sisältö oli asianmukainen.

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi siis nyt puheena olevan vertailuajon aiheuttamista eläkkeiden tarkistamisista toimistoille ohjeen 16.11.2004. Ohje sisälsi myös kirjepohjat sekä eläkkeen tarkistuksesta saajan eduksi että hänen vahingokseen. Hämeenlinnan toimisto lähetti B:lle kirjeen eläkkeen oikaisusta 29.11.2004. Kirje on nähdäkseni sanamuodoltaan sinänsä ymmärrettävä ja selkeä sekä muutoinkin asiallinen.

Kuten Hämeenlinnan toimiston selvityksestä ilmenee, olivat toimistot kuitenkin epätietoisia siitä, miten niiden tulisi suhtautua tapauksiin, joissa ei löytynyt syytä

siihen, miksi laitoksella oleva kuntatieto oli ollut väärä. Eläke- ja toimeentuloturvaosaston 16.11.2004 antamaa ohjetta voidaankin käsitykseni mukaan arvostella tältä osin. Ohjeessa todetaan vain, että "eläkettä korostava tarkistus tehdään enintään vuosi takautuen". Lisäksi siinä viitataan normaaleihin tarkistus- ja oikaisusääntöihin. Käsitykseni mukaan tällä tarkoitetaan eläkkeen korottamistapauksissa kansaneläkelain 39 §:ää, jonka mukaan eläkettä maksetaan takautuvasti vuotta pidemmältä ajalta vain erityisistä syistä.

Sanottu viittaus ei ole kuitenkaan ollut riittävä ohjaamaan toimistoja niiden ratkaisuihin, vaan ne ovat joutuneet kysymään osastolta lisäohjeistusta. Osasto kiistää tosin lausunnossaan antaneensa kirjallisia ohjeita 16.11.2004 antamansa ohjeen jälkeen. Sen sijaan siitä, annettiinko toimistoille mahdollisesti suullisesti lisäohjeita, osasto ei lausunnossaan mainitse mitään. Käsitykseni mukaan osaston olisikin tullut lausunnossaan selventää asiaa tältä osin enemmän. En kuitenkaan katso asian vaativan tältä osin lisäselvittelyä, sillä nähdäkseni ei ole syytä epäillä Hämeenlinnan toimiston selvitystä siitä, että se on kysynyt eläke- ja toimeentuloturvaosastolta lisäohjeita eläkkeiden korotusten maksamiseen. Käsitykseni mukaan ei ole myöskään syytä epäillä, etteikö keskushallinto olisi opastanut Hämeenlinnan toimistoa maksamaan takautuvalta ajalta olevan eläkkeen kokonaisuudessaan silloin, jos virheellisen kuntatiedon syy on jäänyt epäselväksi. Näin toimisto oli tehnyt myös B:n kohdalla.

Käsitykseni mukaan eläke- ja toimeentuloturvaosaston 16.11.2004 antamasta ohjeesta tällainen menettely olisi ollut johdettavissa ainoastaan katsomalla asiassa olevan erityistä syytä takautuvan eläkkeen myöntämiseen vuotta pidemmältä ajalta. Erityisen syyn käsitettä on oikeuskäytännössä perinteisesti tulkittu varsin tiukasti, minkä vuoksi lisäohjeistuksen pyytäminen osaston ohjeesta onkin nähdäkseni ollut perusteltua.

Käsitykseni mukaan vertailuajoihin toimistoille annettavissa ohjeissa tulisi pyrkiä ennakoimaan niitä käytännön tilanteita, joihin toimistot joutuvat ja antaa toimistoille mahdollisimman selkeät toimintaohjeet niiden ratkaisemiseksi. Nyt puheena olevan vertailuajon osalta on nähdäkseni voitu olettaa, että käytännössä kuntatiedon virheellisyyden syy voi jäädä epäselväksi. Eläke- ja toimeentuloturvaosaston olisikin nähdäkseni tullut ohjeissaan antaa toimistoille selkeämpiä toimintaohjeita näiden tapausten varalta. Näin toimistojen ei olisi tarvinnut myöhemmin kysyä osastolta lisätulkintaohjeita.

B:n eläkkeen tarkistus

Hämeenlinnan toimisto maksoi siis 11.1.2005 antamallaan päätöksellä B:lle takautuvan eläkkeen 1.1.2002 alkaen. Lisäksi toimisto muutti vielä takautuvan eläkkeen ennakonpidätyksen saatuaan verotoimistolta ilmoituksen hänen henkilökohtaisesta pidätysprosentistaan. Asia on siis näiltä osin korjautunut hänen kannaltaan. Käsitykseni mukaan Hämeenlinnan toimisto on myös ratkaissut asian kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon edellä kerrotun eläke- ja toimeentuloturvaosaston antaman ohjeen vaatiman lisäohjeistuksen.

Myös takautuvan eläkkeen verotusta koskevan asian toimisto ratkaisi aluksi

säännösten ilmaiseman pääsäännön mukaisesti. Tältä osin voidaan kuitenkin ottaa esille kysymys siitä, olisiko Kansaneläkelaitoksen tullut ohjata B:tä jo asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa toimittamaan takautuvan eläkkeen maksamista varten toimistolle verokortti henkilökohtaisesta ennakonpidätysprosentistaan.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002) todetaan tältä osin, että neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava erikseen kussakin tapauksessa asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella.

Saamani selvityksen mukaan B:llä ei siis ollut Kansaneläkelaitokselle toimitettuna tietoa henkilökohtaisesta pidätysprosentista takautuvan eläkkeen maksun ajankohtaistuessa. Käsitykseni mukaan hänen ei ole voitu edellyttää myöskään tietävän, että takautuvaa eläkettä varten hänen tulisi toimittaa Kansaneläkelaitokselle muutosverokortti, mikäli haluaisi välttää 40 %:n mukaisen ennakonpidätyksen.

Hämeenlinnan toimisto ratkaisi asian aluksi voimassa olevan pääsäännön mukaisesti eikä myöskään toimistoille voida käsitykseni mukaan asettaa laajaa velvollisuutta ohjata ja neuvoa oma-aloitteisesti asiakkaitaan kaikissa takautuvan eläkkeen maksutilanteissa hankkimaan muutosprosenttia pidätysprosenttinsa verotoimistolta.

Nyt puheena olevan kaltaiset vertailuajot johtavat kuitenkin pääsääntöisesti siis eläkkeiden tarkistuksiin ja sitä myötä myös eläkkeiden takautuviin maksuihin. Takautuvasta eläkkeestä suoritettava ennakonpidätys on nähdäkseni tällöin myös kysymys, jonka esille nouseminen on ennakoitavissa. Käsitykseni mukaan tämän vuoksi olisi hyvä jo vertailuajojen johdosta toimistoille annettavissa ohjeissa ottaa esille myös takautuvien maksujen ennakonpidätys ja tarvittaessa ohjeistaa toimistoja opastamaan asiakkaitaan hakemaan verotoimistosta henkilökohtaista pidätysprosenttia takautuvan eläkkeen maksua varten. Esimerkiksi nyt puheena olevan vertailuajon kohderyhmä on nähdäkseni ollut sellainen, että takautuvien eläkkeiden maksutilanteissa henkilökohtaisten pidätysprosenttien hakemisen tarve on ollut odotettavissa. Jos takautuvan eläkkeen ennakonpidätyksestä olisi ollut maininta jo eläke- ja toimeentuloturvaosaston ohjeissa, olisi asia todennäköisesti tullut myös B:n kohdalla esille Hämeenlinnan toimistossa aiemmin ja hän olisi voinut hakea henkilökohtaisen pidätysprosentin heti käsittelyn alkuvaiheessa.

Totean lisäksi lopuksi, että luonnollisesti hallintolain 8 §:n mukaista neuvontavelvoitetta olisi toteuttanut paremmin myös menettely, jossa toimisto olisi ottanut B:n ennakonpidätysprosenttiasian oma-aloitteisesti nimenomaisesti esille jo ennen 11.1.2005 antamaansa päätöstä, ilman ohjeissa olevaa mainintaakaan.

3.3

Muut seikat

Kansaneläkelaitos ei siis tiedottanut suorittamastaan kuntakalleusryhmän vertailuajasta, koska asia kosketti sen mukaan niin pientä ryhmää vakuutetuista. Käsitykseni mukaan laitoksen voidaan katsoa toimineen tässä suhteessa harkintavaltansa puitteissa.

Mitä tulee eläkkeensaajien yhdenvertaiseen kohteluun, totean, että Kansaneläkelaitos joutuu eläkkeitä tarkistaessaan päättämään sekä eläkkeiden takautuvasta maksamisesta että liikaa maksettujen eläkkeiden mahdollisesta takaisinperinnästä. Pääsääntönä on, että liikaa tai aiheettomasti maksettu etuus peritään takaisin. Takaisinperinnän kohtuullisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, onko liikamaksun syynä ollut Kansaneläkelaitoksen oma virhe vai etuudensaajan laiminlyönti. Takaisinperinnän kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa myös luottamuksensuojan periaate. Etuuden saajan on voitava luottaa viranomaisen tekemään päätöksen, johon hän on elämänsä sopeuttanut. Periaate saattaa osaltaan johtaa siihen, että liikaa maksetun eläkkeen takaisinperintää on esimerkiksi nyt esillä olevan tapaisissa eläkkeiden tarkistuksissa pidettävä kohtuuttomana.

Kansaneläkelaitos on toimistoille antamissaan kirjallisissa ohjeissa tuonut esiin yleensäkin voimassa olevia periaatteita niin eläkkeiden takautuvan maksun suorittamiseen kuin liikamaksun takaisinperintään. Sen lisäksi se on saamani selvityksen mukaan ohjeistanut suullisesti toimisto sekä maksamaan takautuvaa eläkettä vuotta pidemmältä ajalta että luopumaan takaisinperinnästä silloin, kun virheellisen tiedon syy jää epäselväksi. Pidän sanottua ohjeistusta tältä osin asianmukaisena eikä asia anna minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsitykset eläkkeiden tarkistamista koskevasta ohjeistuksesta ja takautuvan eläkkeen ennakonpidätystä koskevasta neuvonnasta Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosaston ja Hämeenlinnan toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -