

29.4.2005

2766/4/03

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

KIRJALLISEN PÄÄTÖKSEN ANTAMINEN LESKEN LASKENNALLISESTA ANSIOELÄKKEESTÄ

1

KANTELU

A:n asiamiehenä asianajaja B pyysi 24.11.2003 päivä tyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Valtiokonttorin, valtion eläkelautakunnan ja eläkelautakunnan ratkaisuja ja menettelyjä A:n eläkeasiassa.

B:n mukaan Valtiokonttori antoi A:lle laskelman ansioeläkkeestä perhe-eläkkeen eläkesovitusta varten. A:n mielestä laskelma oli kuitenkin virheellinen. Valtiokonttori ei kuitenkaan antanut muutoksenhakuosoitusta laskelmaansa. Tämä on B:n mukaan johtanut A:n valituskierteeseen, joka ei ole selvinnyt edes ylimmän muutoksenhakuasteen eli vakuutusosoikeuden päätöksellä. B:n mielestä Valtiokonttorin tulisi antaa A:lle ansioeläkkeestä valituskelpoinen laskelma, jonka A voisi halutessaan saattaa valtion eläkelautakunnan ja vakuutusosoikeuden tutkittavaksi.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Asiatiedot

A:n aviopuolison kuoleman johdosta Valtiokonttori antoi hänelle 7.6.2001 päätöksen valtion eläkelain (VEL) mukaisesta perhe-eläkkeestä. Lisäksi Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Tapiola (jäljempänä myös Tapiola) antoi A:lle 28.9.2001 työntekijäin eläkelain (TEL) mukaisen perhe-eläkepäätöksen. Tässä eläkkeessä tehtävää eläkkeen sovitusta varten Valtiokonttori oli 7.9.2001 antanut laskelman A:n laskennallisesta ansioeläkkeestä.

A:n mielestä laskelmassa oli virheellisesti merkitty hänen vuoden 2000 tuloikseen ansioita, jotka kohdistuivat vuoteen 2001. Valtiokonttori ei kuitenkaan oikaissut laskelmaansa eikä antanut asiasta valituskelpoista päätöstä. A haki muutosta Tapiolan päätökseen eläkelautakunnalta, joka jätti 25.3.2002 antamallaan päätöksellä valituksen tutkimatta, koska sen mukaan va litus koski

eläkepalkkaa valtion eläkelain mukaisesta työsuhteesta eikä kuulunut näin ollen eläkelautakunnan toimivaltaan.

A haki tämän jälkeen muutosta Valtiokonttorin 7.6.2001 antamaan perhe-eläkepäätökseen valtion eläkelautakunnalta vaatien laskelman muuttamista. Valtion eläkelautakunta jätti 16.10.2002 antamallaan päätöksellä valituksen myöhään tehtynä tutkimatta ja palautti asian laskennallisen ansioeläkkeen määrästä Valtiokonttorille toimenpiteitä varten. Päätöksensä perusteluissa valtion eläkelautakunta totesi tältä osin, että Valtiokonttorin on annettava A:lle valituskelpoinen päätös laskennallisen ansioeläkkeen määräytymisen perusteista.

Valtiokonttori antoi A:lle 11.12.2002 päätöksen, jossa se totesi, ettei sillä ole aihetta oikaista 7.6.2001 antamaansa perhe-eläkepäätöstä. A:n valtion eläkelainsäädännön mukaisen laskennallisen eläkkeen osalta se totesi, että Tapiola on ottanut laskelman huomioon tehdessään eläkesovituksen A:n TEL:n mukaiseen perhe-eläkkeeseen.

A oli jo aiemmin hakenut vakuutusoikeudelta muutosta eläkelautakunnan 25.3.2002 antamaan päätökseen, joka koski siis Tapiolan myöntämää perhe-eläkettä ja siinä mukana olevaa Valtiokonttorin antamaa laskelmaa. Vakuutusoikeus antoi päätöksensä 12.2.2003. Vakuutusoikeus hylkäsi valituksen viitaten eläkelautakunnan päätöksen perusteluihin. Lisäksi vakuutusoikeus totesi, että Valtiokonttori oli 11.12.2002 antanut valituskelpoisen päätöksen lesken laskennallisen ansioeläkkeen määrästä.

A haki muutosta myös Valtiokonttorin 11.12.2002 antamaan päätökseen. Valtion eläkelautakunta totesi 13.8.2003 antamassaan päätöksessä, että Valtiokonttori ei ollut antanut A:n laskennallisesta työeläkkeestä valituskelpoista eläkettä koskevaa päätöstä eikä valtion eläkelautakunnan toimivaltaan kuulunut A:n vuosien 2000 ja 2001 ansioita koskevan vaateen tutkiminen. A ei hakenut muutosta tähän päätökseen, joten se on lainvoimainen.

3.2

Viranomaisten näkemykset

Valtiokonttori

Valtiokonttorin mukaan perhe-eläkkeen eläkesovituksen laskemista varten annettavat laskelmat lesken laskennallisen työeläkkeen määrästä eivät ole vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan valituskelpoisia päätöksiä, vaan laskelmia toiselle eläkelaitokselle, eikä niihin liitetä valitusosoituksia.

Valtiokonttorin käsityksen mukaan eläkelautakunnan olisi tullut tutkia A:n Tapiolan päätöksestä tekemä valitus myös sanotun laskelman osalta. Valtiokonttori perustelee näkemystään 1.1.2004 voimaan tulleella viimeisen laitoksen (VILMA) periaatteella, jossa viimeisen eläkelaitoksen antama päätös voi sisältää useamman eläkelaitoksen omista palvelussuhteistaan antamia

päätöksiä, joista kaikista haetaan muutosta viimeisen eläkelaitoksen mukaan määräytyvältä valitusasteelta.

Valtiokonttorin mukaan A:lle annettu laskelma ei olisi muuttunut valitusasteissaan, sillä hänelle vuonna 2000 maksettu vuosilomakorvaus oli VEL 7 d §:ssä säädetyn maksuperiaatteen mukaisesti kyseisen vuoden tuloa.

Valtionvarainministeriölle antamassaan selvityksessä Valtiokonttori totesi lisäksi, että työntekijäin eläkelakia (TyEL) koskevaan hallituksen esitysluonnokseen on otettu säännös, jonka mukaan leskellä on eläkesovituksen johdosta oikeus pyynnöstä saada valituskelpoinen päätös oman laskennallisen työeläkkeensä määrästä.

Eläkelautakunta

Eläkelautakunnan mukaan sillä ei ollut ennen VILMA -periaatteen voimaantuloa toimivaltaa tutkia VEL:n mukaisen eläkkeen oikeellisuutta. Eläkelautakunnan mukaan vakuutusosoikeuden A:n asiassa 12.2.2003 antama päätös tukee tätä näkemystä.

Eläketurvakeskus

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi myös Eläketurvakeskukselta kantaa asiaan. Eläketurvakeskus totesi selvityksessään, että VEL:ssä ei ole TEL 10 a §:ää vastaavaa säännöstä, jonka mukaan henkilö voi ennen eläkkeelle siirtymistä ja eläkepäätöstä selvittää ja saada valituskelpoisen päätöksen työsuhdeajasta tai eläkkeen perusteena olevasta palkasta.

Eläketurvakeskuksen mukaan lainsäädännössä ei ole säädelty yksityiskohtaisesti sitä, millainen päätös tulee antaa lesken laskennallisesta eläkkeestä nyt kantelussa tarkoitetuissa tapauksissa. Keskuksen mukaan sen yleiskirjeessä C 3/90 on todettu, että tällainen laskelma on luonteeltaan lausunto eikä siihen liitetä muutoksenhakuosoitusta.

Eläketurvakeskus tulkitsi eläkelautakunnan ja vakuutusosoikeuden päätöksiä siten, että niiden mukaan toisen eläkejärjestelmän antamasta laskelmasta ei tule osa toisen eläkejärjestelmän päätöstä. Näkemys poikkeaa siis Valtiokonttorin näkemyksestä.

Eläketurvakeskus kiinnitti huomiota myös siihen, että vakuutusosoikeus katsoi Valtiokonttorin antaneen 11.12.2002 A:lle valituskelpoisen päätöksen laskennallisen eläkkeen määrästä, kun sen sijaan valtion eläkelautakunta totesi jälkimmäisen päätöksensä perusteluissa nimenomaisesti, että Valtiokonttori ei ole antanut tällaista päätöstä. Eläketurvakeskus totesi myös, että valtion eläkelautakunnan näkemys siitä, voidaanko kysymystä edunsaajan omaa eläkettä koskevan laskelman oikeellisuudesta ratkaista päätöksellä, näyttäisi muuttuneen sen antamien päätösten välillä.

Eläketurvakeskuksen käsityksen mukaan eläkelaitosten ja muutoksenhakuelinten ristiriitaiset käsitykset menettelytavoista A:n asiassa johtuvat sääntelyn puutteesta. Eläketurvakeskuksen käsityksen mukaan edes edellä mainittu VILMA-periaate ei poista laskelmaan liittyvää ongelmaa, sillä A:n asiassa on kyse siitä, onko hänen omasta eläkkeestään annettu valituskelpoista päätöstä ja voidaanko siitä ylipäätään sellaista antaa. Epäkohdan poistamiseksi Eläketurvakeskus ehdotti, että viimeistään työntekijäin eläkelain (TyEL) työeläkelakeihin otetaan säännös, jonka mukaan leskellä on eläkesovituksen yhteydessä oikeus saada valituskelpoinen päätös oman laskennallisen eläkkeensä määrästä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö selosti lausunnossaan sovellettavaa lainsäädäntöä ja totesi näkemyksensä, että eläkelautakunnassa vireillä olevassa asiassa oli kyse TEL 8 c §:n mukaisesta leskeneläkkeen arvioinnista, johon sillä seikalla, että eläkelautakunta ei tutkinut VEL:n mukaista arviota, ei olisi tullut olla vaikutusta, vaan eläkelautakunnan olisi ministeriön mukaan tullut arvioida leskeneläkkeen määrä ja ratkaista sitä koskeva valitus.

Ministeriö totesi lisäksi, että jos lesken eläkearvio osoittautuu myöhemmin virheelliseksi, voi henkilö hylkäävän päätöksen estämättä hakea asian uudelleen käsittelyä.

Valtion eläkelautakunta

Valtion eläkelautakuntakin totesi, että eläkelainsäädännössä ei ole selvää säännöstä päätöksen antamisesta tai asian tutkimisesta silloin, kun kyseessä on laskennallisen ansioeläkkeen perusteet ja määrä. Lautakunnan mielestä lesken oikeusturva edellyttää, että hänellä on oikeus saada valituskelpoinen päätös asiasta. Lautakunnan mukaan A:n asiassa tällaista valituskelpoista päätöstä ei ole annettu. Lautakunnan mukaan se ei kuitenkaan ollut toimivaltainen ensimmäisenä asteena tutkimaan vaadetta ansioeläkkeen perusteista tai määrästä. Valtion eläkelautakunta korosti tulkinneensa ja soveltaneensa eläkelainsäädäntöä perustuslakimyönteisesti ja pyrkineensä ottamaan huomioon vakuutetun oikeusturvan.

Ratkaisukokoonpanostaan valtion eläkelautakunta totesi, että 16.10.2002 antamallaan päätöksellä se palautti A:n vaatimuksen laskennallisen ansioeläkkeen määrästä Valtiokonttorille valituskelpoisen päätöksen antamista varten eikä siis tutkinut itse vaatimusta.

Myöhemmässä käsittelyssään valtion eläkelautakunta oli ilmoituksensa mukaan voinut vain todeta, ettei Valtiokonttori ollut antanut A:lle sanottua valituskelpoista päätöstä ja jättää A:n vaateen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta.

Valtion eläkelautakunta katsoi olleensa toimivaltainen tekemään nämä päätöksensä samassa kokoonpanossa. Se viittasi selvityksessään lisäksi

toimeentulotuen muutoksenhakukomitean esitykseen valtion, kunnan ja yksityisen puolen eläkelautakuntien yhdistämiseksi, jolloin lautakunnalla olisi valitusasioiden käsittelyä varten useita eri jaostoja. Tällöin saman edunsaajan asioita voitaisiin lautakunnan mukaan luottamuksen lisäämiseksi käsitellä eri jaostoissa, vaikka tosiasiallista estettä asian käsittelyyn samassakaan jaostossa ei olisi.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön mukaan A:n oikeusturvan kannalta on epätydyttävää, että Valtiokonttori ei ollut antanut asiassa valituskelpoista päätöstä eikä kummankaan järjestelmän valituselin ollut ratkaissut asiaa. Yksityiskohtaisten säännösten puuttuessa tilanne olisi voitu ministeriön mukaan välttää voimassa olevien säännösten perustuslakimyönteisellä tulkinnalla.

Valtiovarainministeriö ei ottanut kantaa siihen, olisiko eläkelautakunnan tullut ensisijaisesti ratkaista asia. Sen jälkeen, kun sekä eläkelautakunta että vakuutusosasto olivat todenneet, että asian tutkiminen ei kuulunut eläkelautakunnan toimivaltaan, Valtiokonttorin olisi ministeriön mukaan tullut ottaa niiden päätökset huomioon soveltamiskäytännössään.

Ministeriön mukaan Valtiokonttorin olisi tullut valtion eläkelautakunnan 16.10.2002 antaman päätöksen jälkeen antaa A:n laskennallisesta ansioeläkkeestä valituskelpoinen päätös tai viimeistään vakuutusosaston päätöksen jälkeen tarkastella soveltamiskäytäntöään perusoikeusmyönteisesti. Ministeriön käsityksen mukaan Valtiokonttori olisi voinut antaa päätöksen joko VEL 22 §:n mukaisena eläkeasiaa koskevana ennakkotietona tai 23 §:n 1 momentissa tarkoitettuna eläkeasiaa koskevana päätöksenä.

Valtion eläkelautakunnan toiminnasta ministeriö tote si, että eläkelautakunnan ensimmäinen päätös, jossa se kehotti Valtiokonttoria antamaan A:lle valituskelpoisen päätöksen, oli oikea. Toinen päätös oli ministeriön näkemyksen mukaan sen sijaan ristiriidassa ensimmäisen päätöksen kanssa. Ministeriön mukaan eläkelautakunnan olisi tässäkin päätöksessä tullut palauttaa asia Valtiokonttorille valituskelpoisen päätöksen antamista varten.

Ministeriökin viittasi VILMA--periaatteen voimaantumiseen ja totesi, että nyt syntynyt tilanne ei ole enää mahdollista, sillä myös eläkemäärään vaikuttavaa laskelmaa koskeva valitus ratkaistaan periaatteen mukaisessa viimeisen eläkelaitoksen mukaan määräytyvässä muutoksenhakuasteessa.

Valtion eläkelautakunnan kokoonpanon osalta ministeriö totesi, että lautakunta ei ole jakaantunut jaostoihin käsiteltävien asioiden vähäisen määrän vuoksi. Näin ollen jäsenten kiertoa ei ole mahdollista järjestää. Lautakunnalla on myös ainoastaan yksi esittelijä, joten esittelijänkään vaihtaminen ei ole mahdollista. Ministeriö viittasi vireillä olevaan hankkeeseen eläkelautakuntien yhdistämiseksi vuoden 2007 alusta lukien. Uudistuksen myötä valitusten käsittelyyn olisi useita jaostoja ja saman edunsaajan valituksia olisi mahdollista käsitellä eri jaostoissa luottamuksen lisäämiseksi.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Ongelmanasettelu ja käsittelyn rajaus

Asiassa on siis kyse siitä, onko leskellä oikeus saada valituskelpoinen päätös omasta laskennallisesta ansioeläkkeestään, joka yhteensovitetään hänelle myönnettävää perhe-eläkettä määrätessä. Keskityn ratkaisussani jäljempänä käsittelemään tätä kysymystä niin yleisellä tasolla kuin myös A:n kohdalla yksittäistapauksena. Lisäksi otan kantaa eräisiin A:n valitusten käsittelyvaiheisiin ja hänelle annettuihin päätöksiin. Sen sijaan en käsittele esimerkiksi yhteensovittussäännöksen asiallista sisältöä enkä myöskään ota kantaa A:n laskennallisen ansioeläkkeen tai perhe-eläkkeen suuruuteen.

3.3.2

Oikeusturva

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus. Sen merkitystä korostettiin jo vuoden 1919 hallitusmuodossa. Nykyisin oikeusturvaa perusoikeutena säätelee perustuslain 21 §. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Nykymuotoisen oikeusturvamme ja myös perustuslakimme säännöksen muotoon ovat vaikuttaneet kansainväliset sopimukset, oikeudessa oikeudenkäyntiin erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja Yhdistyneiden kansakuntien piirissä laaditun kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen (KP-sopimus) 14 artikla.

Perusoikeussäännöksen ilmaisulla "oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös" tarkoitetaan riita- ja rikosasioita sekä myös yksilön ja julkisen vallan välisiä asioita, jotka kuuluvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen alaan. Ihmisoikeussopimuksessa on käytetty ilmaisua "civil rights and obligations", mutta perusoikeussäännöksessämme ei ole siis tehty rajausta siviilioikeudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisala on laajentunut oikeuskäytännössä kattamaan myös julkisoikeudelliset asiat ja esimerkiksi sosiaalivakuutusasiat eli siis myös eläkeasiat luetaan nykyisin pääsääntöisesti artiklan soveltamispiiriin. (Perusoikeudet, 1999, s 652–659).

Nyt puheena oleva lesken laskennallisen ansioeläkkeen määrä vaikuttaa leskelle myönnettävän perhe-eläkkeen määrään sillä tavoin, että mitä suurempi lesken laskennallinen ansioeläke on, sitä pienemmäksi jää hänelle eläkesovituksen jälkeksi myönnettävä perhe-eläke. Nähdäkseni kyse on siis sellaisesta lesken

oikeuksia koskevasta asiasta, josta lesken tulee saada sellainen päätös, jonka hän voi saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Esimerkiksi A:han oli sitä mieltä, että Valtiokonttori oli ottanut laskelmansa perusteeksi liian suuret tulot hänelle vuodelle 2000, minkä seurauksena myös hänen perhe-eläkesovituksen vaikuttava ansioeläkkeen määrä nsä oli hänen mielestään liian suuri ja näin ollen Tapiolan hänelle myöntämä perhe-eläke liian pieni.

Perhe-eläkkeen hakijan oikeusturvan kannalta on siis käsitykseni mukaan välttämätöntä, että hänellä on mahdollisuus saattaa kaikki hänen perhe-eläkkeensä määrään vaikuttavat seikat riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Näin ollen myös A:n olisi tullut nähdäkseni saada laskennallisesta ansioeläkkeestä päätös, jonka hän olisi voinut saattaa muutoksenhakuasteen tutkittavaksi. Nyt syntynyttä tilannetta ei voidakaan pitää hyväksyttävänä. A:n kannalta tilanne on käsitykseni mukaan kohtuuton.

3.3.3

Lainsäädäntö

Saamassani selvityksessä perustellaan syntynyttä tilannetta puutteellisella lainsäädännöllä. Eläketurvakeskuksen mukaan laista puuttuvat selkeät säännökset laskennallisesta työeläkkeestä annettavasta päätöksestä. TEL 10 a § mahdollistaa yksityisellä sektorilla kuitenkin sen, että henkilö voi halutessaan saada ennen eläkkeelle siirtymistäkin valituskelpoisen päätöksen työsuhdeajasta ja eläkkeen perusteena olevasta palkasta.

Julkisella sektorilla vastaavaa säännöstä ei ole. Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan VEL 22 §:ään, jonka mukaan eläkeasiassa voidaan antaa hakijalle ennakkotieto, jos se katsotaan hänelle erityisen tärkeäksi. Laskennallisen eläkkeen myöntämistä varten sanottuja ennakkotietoja ei saamani selvityksen perusteella ole kuitenkaan annettu.

Selvityksissä tuodaan esiin vuoden 2004 alusta voimaan tullut niin sanottu viimeisen laitoksen periaate (VILMA), jonka myötä yksityisen ja julkisen sektorin valitusasteet joutuvat ottamaan kantaa myös toisen sektorin eläkkeen määrän oikeellisuuteen. Valtiovarainministeriön mukaan tämän VILMA-periaatteen myötä nyt puheena olevaa tilannetta ei pääse enää syntymään. Sen sijaan Eläketurvakeskuksen mukaan periaate ei poista epäkohtaa.

Saamassani selvityksessä viitataan myös vireillä olevaan työeläkelainsäädännön uudistukseen. Hallitus on antanut 21.4.2005 eduskunnalle esityksen työntekijäin eläkelainsäädännön (TyEL) ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005). Esityksen 88 § 3 momentti sisältää nimenomaisen säännöksen muutoksenhausta lesken laskennallisen eläkkeen määrään. Ehdotettu säännös kuuluu seuraavasti:

"Jos eläkelaitos antaa lesken laskennallisen eläkkeen määrän julkisten alojen työeläkelakien toimeenpanosta huolehtivalle eläkelaitokselle julkisten alojen

työeläkelakien mukaisen leskeneläkkeen määräämistä varten, leskellä on oikeus pyynnöstä saada eläkelaitokselta päätös laskennallisen eläkkeensä määrästä."

Säännöstä koskevissa esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan aluksi nykytila eli se, että leskellä ei ole voimassa olevien säännösten mukaan mahdollisuutta saada laskennallisesta eläkkeestään valituskelpoista päätöstä. Perusteluiden mukaan muutoksenhakuasteiden mukaan tällainen yksityisten alojen työeläkelaitoksen antama laskelma ei tule myöskään osaksi julkisten alojen eläkelaitoksen antamaa päätöstä eikä laskelmasta voi siten valittaa samassa yhteydessä, kun haetaan muutosta julkisten alojen työeläkelaitoksen antamaan leskeneläkettä koskevaan päätökseen.

Esityksen mukaan päätös annettaisiin lesken pyynnöstä. Pyyntönä pidettäisiin myös sitä, että leski hakee muutosta julkisten alojen työeläkelakien mukaisen perhe-eläkkeen määrään. Leski voisi hakea muutosta laskennallisen eläkkeen määrää koskevaan päätökseen siten kuin ehdotetun TyEL:n 9 luvussa säädettäisiin. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2007.

Käsitykseni mukaan nimenomainen asiaa koskeva erillinen säännös onkin selkein ja eläkkeenhakijan oikeusturvan kannalta paras ratkaisu ongelman poistamiseksi.

Nykytilanne on siis kuitenkin se edellä mainitussa hallituksen esityksessäkin todettu, että sellaisella leskellä, jolle myönnettävän perhe-eläkkeen yhteensovituksessa on otettu huomioon jonkin toisen eläkejärjestelmän mukainen laskennallinen ansioeläke, ei ole mahdollisuutta saada laskennallista ansioeläkettään muutoksenhakuasteitse valituselimen käsiteltäväksi.

Käsitykseni mukaan eläkkeenhakijoiden oikeusturvan kannalta tilanne on kestävä. Se on myös oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen vastainen. Perustuslain 21 §:n säännös ei ole suoraan sovellettava normi siten, että sen nojalla syntyisi välittömästi muutoksenhakuoikeus niissäkin tilanteissa, joiden osalta muutoksenhakuoikeutta ei ole laissa muutoin järjestetty. Säännös tulisi kuitenkin nähdäkseni ottaa huomioon tulkittaessa nykyisiä työeläkelakien säännöksiä siten, että leskellä olisi mahdollisuus saattaa perhe-eläkkeeseen vaikuttava laskennallinen ansioeläkkeensä muutoksenhakuasteeseen käsiteltäväksi.

Myös kantelun johdosta annetuissa lausunnoissa viitataan säännösten perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Epätietoisuutta näyttäisi sen sijaan jonkin verran vallitsevan siitä, kenen perusoikeusmyönteistä tulkintaa tulisi harjoittaa ja minkä säännöksen tulkinnasta olisi tällöin kyse. Oman lisänsä tähän arviointiin tuo 1.1.2004 voimaan tullut VILMA-periaate. Nyt puheena olevan tapauksen tapahtuma-aikaan periaate ei ollut vielä voimassa, joten eläkelaitosten ja muutoksenhakuelinten toimintaa A:n asiassa on arvioitava ennen 1.1.2004 voimassa olleiden säännösten valossa.

3.3.4

Perusoikeusmyönteinen tulkinta

A:n asiassa

Tarkasteltaessa asiaa perusoikeuksien näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota siihen, että lesken laskennallisessa ansioeläkkeessä ei ole kyse päätöksestä vaan toiselle eläkelaitokselle annettavasta laskelmasta. Sen lisäksi merkitystä asiassa on sillä, minkä sektorin laskennallisesta ansioeläkkeestä on kyse.

Sekä eläkelautakunta että vakuutusosikeus ovat ratkaisuihissaan asettaneet tämän jälkimmäisen seikan päätöstensä perusteeksi katsoessaan, että laskelmaa koskevien väitteiden tutkiminen ei kuulunut eläkelautakunnan toimivaltaan, koska kyse oli VEL:n mukaisen ansioeläkelaskelman oikeellisuudesta. Tähän viittaa nähdäkseni sekin, että eläkelautakunta katsoo selvityksessään tilanteen muuttuneen VILMAN myötä.

Käsitykseni mukaan se, että eläkelautakunnalla ei ollut ennen 1.1.2004 toimivaltaa tutkia VEL:n mukaisen eläkkeen oikeellisuutta, puoltaisikin sitä näkemystä, että perusoikeusmyönteistä tulkintaa asiaan tulisi hakea VEL:n säännösten tulkinnasta. Jotta lesken PL 21 §:n mukainen oikeusturva olisi turvattu, tulisi hänen saada nimenomaisesti valituskelpoinen päätös laskennallisesta työeläkkeestään.

Näkemykseni mukaan A:n asiassa edellä kerrottu merkitsee siis sitä, että Valtiokonttorin tulisi antaa hänelle valituskelpoinen päätös hänen laskennallisesta ansioeläkkeestään, aivan kuten valtiovarainministeriö lausunnossaan esittää. Valtiovarainministeriön mukaan päätöksen voisi antaa joko VEL 22 §:ään tai 23 §:ään perustuen. Käsitykseni mukaan tärkeintä A:n kannalta olisi kuitenkin se, että hän voisi halutessaan saattaa asian valtion muutoksenhakuelinten käsiteltäväksi.

Muutoksenhaun osalta menettely merkitsisi sitä, että valitukset perhe-eläkkeestä ja siihen liittyvästä lesken laskennallisesta ansioeläkkeestä etenisivät eri muutoksenhakuasteisiin eli A:n kohdalla eläkelautakuntaan (perhe-eläke) ja valtion eläkelautakuntaa (laskennallinen työeläke). Lautakuntien mahdollisesti yhdistyessä tilanne kuitenkin muuttuisi tältäkin osin.

VILMA-periaatteen vaikutus

VILMA-periaatteen voimaantulo merkitsi sitä, että eläkkeenhakijan niin sanottu viimeinen eläkelaitos antaa hakijalle päätösyhdistelmän, joka sisältää myös hakijan muiden työeläkelakien mukaiset työsuhteet ansioineen. Muutosta tähän päätösyhdistelmään haetaan lähtökohtaisesti viimeisen laitoksen muutoksenhakumenettelyä noudattaen ja valitusasia käsitellään siis tämän viimeisen laitoksen eläkejärjestelmän muutoksenhakuelimessä.

Vuoden 2004 alusta lukien ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivien eläkelautakuntien toimivaltaan on siis kuulunut myös muiden sektorin eläkelakien

tulkinta ja kannanotot muun muassa toisen sektorin mukaisen eläkkeen määrän oikeellisuuteen. Tätä seikkaa voidaan käsitykseni mukaan käyttää argumenttina sen puolesta, että lautakunnat ottaisivat kantaa myös perhe-eläkkeeseen liittyvään toisen sektorin antamaan laskennalliseen työeläkkeeseen. Kantelun johdosta selvityksen antaneet eläkelautakunta ja valtion eläkelautakunta ovatkin katsooneet, että VILMA-periaate merkitsee muutosta puheena olevaan lesken laskennallista ansioeläkettä koskevaan asiaan.

Eläketurvakeskus on puolestaan selvityksessään ollut sitä mieltä, että VILMA-periaate ei ole ratkaisu nyt puheena olevaan tilanteeseen, koska asiassa on kyse siitä, onko lesken omasta eläkkeestä annettu päätöstä ja voidaanko sellaista edes antaa. VILMAN mukainen päätösyhdistelmä onkin nimensä mukaisesti eri eläkejärjestelmien antamien eläkepäätösten yhdistelmä. Muutoksenhaussa kukin eläkelaitos antaa lausunnon oman järjestelmänsä eläkkeen osalta ja viimeinen laitos toimii ainoastaan prosessia johtavana eläkelaitoksena.

Ehdotetun TyEL:n hallituksen esityksessä lausuttu tukee mielestäni Eläketurvakeskuksen näkemystä. Esityksessä on todettu muutoksenhakuasteiden katsoneen, ettei yksityisten alojen työeläkelaitoksen antama laskelma tule osaksi julkisten alojen eläkelaitoksen antamaa päätöstä eikä laskelmasta voi siten va littaa samassa yhteydessä, kun haetaan muutosta julkisten alojen työeläkelaitoksen antamaan leskeneläkettä koskevaan päätökseen. TyEL:ssä on myös nimenomaisesti esitetty, että laskennallisesta eläkkeestä tulee antaa päätös.

Tiedossani ei ole se, mihin muutoksenhakuasteiden antamiin päätöksiin hallituksen esityksessä viitataan. Käsitykseni mukaan asia onkin viime kädessä vakuutus oikeuden ratkaistavissa eikä tehtäviini kuulu antaa tuomioistuimille tulkintasuosituksia säännöksistä. Totean vain, että käsitykseni mukaan molemmille edellä kerrotuille tulkinnoille on olemassa perusteita. Lesken oikeusturvan toteutumisen kannalta tulkinta, jonka mukaan laskelma olisi muutoksenhakukelpoinen osa perhe-eläkepäätöstä, olisi nähdäkseni selkeä, koska hänen tarvitsisi hakea muutosta vain yhteen päätökseen. Sen muodollisen seikan, että laskelma ei ole juridisesti päätös, ei tulisi nähdäkseni automaattisesti merkitä tällaisen perusoikeusmyönteisen tulkinnan syrjäytymistä.

Perusteltuna voidaan pitää kuitenkin myös sitä näkemystä, että laskennallisesta työeläkkeestä on annettava nimenomainen päätös siten kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassakin tulisi käsitykseni mukaan menetellä. Ehdotetussa TyEL:ssäkin muutoksenhaku laskelmaan on tarkoitettu kulkemaan eri tietä kuin muutoksenhaku varsinaiseen perhe-eläkepäätökseen.

Tärkeintä asiassa on käsitykseni mukaan kuitenkin se, että leskellä on mahdollisuus halutessaan saattaa asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.

3.3.5

Näkökohtia A:n asian käsittelyvaiheista

A:n vaatimusta saada laskennallista ansioeläkettään koskeva vaatimuksensa tutkittavaksi on käsitelty sekä yksityisen työeläkejärjestelmän että julkisen sektorin eläkejärjestelmän puitteissa.

Tapiola-eläkelautakunta-vakuutusoikeus

A:n vaatimusta on käsitelty TEL:n mukaisesti määräytyvässä muutoksenhakujärjestelmässä vakuutusoikeutta myöten. Käsitykseni mukaan sekä eläkelautakunta että vakuutusoikeus ovat ratkaisseet A:n valitukset niille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa.

Vakuutusoikeus viittasi päätöksessään Valtiokonttorin 11.12.2002 antamaan päätökseen ja totesi Valtiokonttorin tällä päätöksellään antaneen A:lle valituskelpoisen päätöksen hänen laskennallisen eläkkeensä määrästä. Näin ei itse asiassa kuitenkaan ollut. Asia ei kuitenkaan anna minulle vakuutusoikeuden päätökseensä ottaman viittauksen osalta aihetta enempiin toimenpiteisiin, sillä käsitykseni mukaan viittauksen epätasällisyyteen on vaikuttanut ratkaisevasti se, että Valtiokonttorin sanottu päätös on itsessään tulkinnanvarainen ja perusteluiltaan puutteellinen. Tätä näkemystäni perustelen seuraavassa, kun tarkastelen muutoinkin julkisen eläkesektorin A:lle antamia päätöksiä.

Valtiokonttori-valtion eläkelautakunta

Kun yksityisen sektorin eläkelautakunta jätti A:n valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta, A haki asiassa muutosta valtion eläkelautakunnalta. Muodollisena valituksen perusteena olevana päätöksenä valtion eläkelautakunta piti Valtiokonttorin A:lle 7.6.2001 antamaa perhe-eläkepäätöstä, jolla Valtiokonttori oli maksanut A:lle kertasuorituksena perhe-eläkettä. Tuossa päätöksessä ei kuitenkaan ollut edes liitteenä lesken laskennallista ansioeläkettä, koska perhe-eläke jäi niin pieneksi ja maksettiin kertasuorituksena, ettei sitä sovitettu. A ei ole oman ilmoituksensa mukaan ole missään vaiheessa ollut edes tyytymätön sanottuun päätökseen.

Valtion eläkelautakunta jätti A:n valituksen myöhään tehtynä tutkimatta koskien Valtiokonttorin 7.6.2001 antamaa päätöstä. A:n varsinaisen vaatimuksen osalta valtion eläkelautakunta katsoi, että Valtiokonttorin tulee antaa A:lle valituskelpoinen päätös laskennallisen ansioeläkkeen määräytymisen perusteista ja palautti asian Valtiokonttorille toimenpiteitä varten.

Valtion eläkelautakunta otti siis päätöksessään 16.10.2002 lähtökohdaksi sen, että lesken on saatava valituskelpoinen päätös myös laskennallisesta ansioeläkkeestään. Käsitykseni mukaan päätös olikin oikea edellä kertamani oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.

Valtiokonttorin olisi käsitykseni mukaan tullut menetellä valtion eläkelautakunnan päätöksen mukaisesti. Eläkelaitoksen on muutoinkin noudatettava

muutoksenhakuasteen ratkaisuja. Jos se ei katso voivansa niin tehdä, tulee sen hakea muutoksenhakuasteen päätökseen muutosta joko säännönmukaista muutoksenhakutietä käyttäen tai ylimääräisen muutoksenhaun kautta.

Kysymys eläkelaitoksen oikeussuojan tarpeesta ja eläkelaitoksen juridisesta asemasta muutoksenhakijana palautuspäätökseen on kylläkin jossakin määrin tulkinnanvarainen, mutta nähdäkseni Valtiokonttori olisi voinut hakea valtion eläkelautakunnan päätökseen muutosta. Tilanne olisi ollut juridisesti mielenkiintoinen, sillä tuolloin A:n laskennallinen työeläkeasia olisi ollut vakuutusoikeudessa vireillä sekä yksityisen että julkisen sektorin mukaisena valituksena.

Eläkkeensaajan näkökulma

Valtiokonttorin asiassa noudattama menettely ja 11.12.2002 antama päätös antavat minulle aiheutta kritiikkiin. Valtiokonttori sisällytti päätökseensä edelleen A:lle jo 7.6.2001 antamallaan päätöksellä myöntämänsä perhe-eläkkeen, johon A on siis ollut tyytyväinen alusta alkaen.

Laskennallisen eläkkeen osalta Valtiokonttori totesi vain että "Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola on tehnyt TEL:n mukaisen perhe-eläkkeeseen eläkesovituksen alkueläkkeen jälkeen. Eläkesovituksessa on otettu huomioon mm. lesken valtion eläkelainsäädännön mukainen laskennallinen eläke." Valtiokonttori liitti päätökseensä muutoksenhakuosoituksen sekä sanotun laskelman A:n laskennallisesta ansioeläkkeestä.

Valtiokonttori ei siis ilmoittanut päätöksessään sitä, että se ei voi antaa valtion eläkelautakunnan edellyttämää päätöstä. Kun Valtiokonttori vielä liitti päätökseensä laskelman ja antoi myös muutoksenhakuosoituksen, voi päätöksestä saada sen virheellisen vaikutelman, että Valtiokonttori olisi toiminut valtion eläkelautakunnan edellyttämällä tavalla.

Kaiken kaikkiaan Valtiokonttorin 11.12.2002 antama päätös on epäonnistunut. Valtiokonttori antoi siinä päätöksen asiassa, joka oli jo aikaisemmin ratkaistu A:ta tyydyttävästi. Sen sijaan se ei antanut päätöstä asiasta, jota varten A:n eläkeasia oli sille palautettu eikä myöskään ilmoittanut syytä menettelylleen.

A:n oli saatettava asia uudelleen valtion eläkelautakunnan käsiteltäväksi. Tällä kertaa valtion eläkelautakunta totesi 13.8.2003 antamassaan päätöksessä, ettei Valtiokonttori ole antanut A:lle valituskelpoista päätöstä laskennallisesta ansioeläkkeestä. Lisäksi eläkelautakunta totesi, ettei A:n vaateen tutkiminen kuulu sen toimivaltaan.

A ei hakenut enää muutosta valtion eläkelautakunnan päätökseen vakuutusoikeudelta. Se olisi käsitykseni mukaan ollut toivottavaa, sillä vakuutusoikeus olisi tällöin joutunut ottamaan asiaan kantaa myös julkisen sektorin eläkejärjestelmän kannalta ja ratkaisemaan syntyneen prosessuaalisen ongelman. A:n menettely on kyllä sinänsä ymmärrettävää, sillä hänen

luottamuksensa eläkejärjestelmän toimivuuteen lienee jo tuossa vaiheessa järkkynyt.

Käsitykseni mukaan valtion eläkelautakunnan olisi tullut toisessa käsittelyssä pitäytyä ensimmäisessä päätöksessään ja palauttaa asia uudelleen Valtiokonttorille valituskelpoisen päätöksen antamista varten. Nyt valtion eläkelautakunta antoi periksi asiassa ja sivuutti ne eläkkeenhakijan oikeusturvanäkökohdat, joihin se oli ensimmäisen päätöksensä perustanut.

Valtion eläkelautakunnan kokoonpano

Valtion eläkelautakunnan kokoonpanon osalta huomioni kiinnittyy siihen, että ratkaisukokoonpano oli näissä kahdessa valtion eläkelautakunnan käsittelyssä yhtä jäsentä lukuun ottamatta täysin sama. Yksi koko muutoksenhakujärjestelmämme keskeisistä seikoista on muutoksenhakuvelvoitteen riippumattomuus ja puolueettomuus sekä se, että ne myös mielletään sellaisiksi ja että muutoksenhakuvelvoitteet nauttivat käyttäjiensä luottamusta. Tämän luottamuksen ylläpitämisen kannalta on tärkeää, että muutoksenhakuasteilla on käytössään riittävästi resursseja tarvittaessa käsitellä samaa asiaa koskevia eri valituksia eri kokoonpanoissa.

Saamani selvityksen perusteella valtion eläkelautakunnalla ei ole kuitenkaan mahdollisuutta jäsenten vaihtamiseen samalla tavoin kuin esimerkiksi yksityisen puolen eläkelautakunnassa. Eläkelautakuntien mahdollisen yhdistymisen myötä ongelma tulee tältä osin korjautumaan. Tämän lisäksi katson, että A:n asiassa valtion eläkelautakunnan jäsenet eivät olleet esteellisiä käsittelemään A:n toista valitusta sillä perusteella, että olivat olleet mukana palauttamassa asiaa Valtiokonttorille. Sen sijaan huomioni kiinnittyy siihen, että tämä lähes sama kokoonpano päätyi toisella kertaa erilaiseen lopputulokseen sen suhteen, tulisiko Valtiokonttorin antaa A:lle valituskelpoinen päätös laskennallisesta eläkkeestä vai ei. Jälkimmäisen päätöksen perusteluista ei ilmene syy tähän menettelyyn.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Edellä kerrottu A:n laskennallista ansioeläkettä koskevan vaatimuksen käsittely eri eläkejärjestelmän laitoksissa ja muutoksenhakuasteissa kesti yli kaksi vuotta. A ei ole vielä saanut asiassa pyytämäänsä valituskelpoista päätöstä, vaikka Valtiokonttori on velvoitettu kertaalleen antamaan sellainen ja kantelun johdosta annetuissa lausunnoissakin katsotaan A:n oikeusturvan sellaista vaativan. A:n kannalta tilanne onkin nähdäkseni kohtuuton.

Laskennallisen ansioeläkkeen juridinen status ja erityisesti muutoksenhaku sen osalta on kuitenkin nykyisessä lainsäädännössä sillä tavoin epäselvä, että asiassa ei voida osoittaa sen enempää Valtiokonttorin kuin muutoksenhakuasteidenkaan menetelleen suoranaisesti jonkin niitä velvoittavan säännöksen vastaisesti. Kantelun johdosta annetuissa lausunnoissa ja selvityksissä on lisäksi viitattu vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen, jossa

myös kysymys muutoksenhausta laskennalliseen työeläkkeeseen on tarkoitus ratkaista.

Käsitykseni mukaan A:lla on kuitenkin viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentin tulkintavaikutuksen kautta oikeus saada asiassaan valituskelpoinen päätös. Edellä jaksossa 3.3.4 esittämäni perusteella katson, että tämän päätöksen antaminen on Valtiokonttorin tehtävä, kuten valtion eläkelautakuntakin jo 16.10.2002 antamassaan päätöksessä totesi.

Tämän vuoksi saatan jaksossa 3.3.4 esittämäni käsityksen Valtiokonttorin tietoon. Pyydän Valtiokonttoria ilmoittamaan minulle 10.6.2005 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin se on asiassa ryhtynyt.

Saatan lisäksi Valtiokonttorin tietoon jaksossa 3.3.5 esittämäni, sen 11.12.2002 antamaa päätöstä koskevan, moittivan käsitykseni.

Valtion eläkelautakunnan tietoon saatan niin ikään jaksossa 3.3.5 esittämäni käsityksen sen 16.10.2002 ja 13.8.2003 antamien päätösten välisestä ristiriidasta.

Edelleen saatan valtionvarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon jaksossa 3.3.4 esittämäni näkökohdat, joita tulisi ottaa huomioon järjestettäessä muutoksenhakua nyt puheena olevissa asioissa ennen hallituksen esityksen mukaisen TyEL:n voimaan tuloa 1.1.2007. Käsitykseni mukaan ministeriöiden tulisi yhdessä Kuntien eläkevakuutusta hallinnoivan sisäasiainministeriön kanssa varmistaa yhteiset menettelytavat, joiden myötä leskellä olisi eläkejärjestelmästä riippumatta mahdollisuus saattaa perhe-eläkkeen määrään vaikuttava laskennallisen ansioeläkkeen määränsä jonkin eläkelautakunnan ja viime kädessä vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi. Pyydän valtiovarain- sekä sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle 31.8.2005 mennessä toimenpiteistään lesken oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi kantelussa tarkoitetuissa tilanteissa.

- - -