

26.11.2012

Dnro 3585/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

ELÄKEPÄÄTÖKSEN ALLEKIRJOITTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 4.10.2011 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä työeläkelaitosten antamia eläkepäätöksiä siltä osin kuin niissä on epäselvät kopioidut allekirjoitukset ilman nimenselvennyksiä eikä lainkaan mainittuna päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimiä. Hänen mukaansa päätöksistä ei näin ollen näe myöskään sen vakuutuslääkärin nimeä, joka on asian ratkaisussa ollut mukana. Kantelija arvostelee myös sitä, että hoitava lääkäri ei saa tietoa päätöksestä muutoin kuin eläkkeenhakijalta itseltään.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Finanssivalvonta (Fiva) antoi 1.3.2012 lausunnon, jonka liitteeksi se oli hankkinut Keskinäiseltä Eläkevakuutusyhtiö Ilmariselta (Ilmarinen) ja Keskinäiseltä työeläkevakuutusyhtiö Varmalta (Varma) selvityksen niiden menettelytavoista.- - -

3 RATKAISU

3.1 Päätöksen allekirjoittaminen

Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonta on lausunnossaan selostanut päätöksen antamiseen ja sen allekirjoittamiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä ohjeistusta. Sen käsityksen mukaan päätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti tai sähköisesti. Ilmarinen ja Varma merkitsevät allekirjoitukset koneellisesti. Allekirjoitukset ovat henkilöiden, joilla on lain ja yhtiön sisäisten päätösten mukaisesti oikeus edustaa yhtiötä.

Fivan näkemys on, että eläkelaitosten päätöstä on pidettävä pätevänä vaikka koneellisesta allekirjoituksesta puuttuisi nimenselvennys. Se katsoo kuitenkin, että nimenselvennykset toisivat päätöksentekoon avoimuutta ja luotettavuutta.

Asian arviointia

Saamani selvityksen perusteella arvioin asiaa samoin kuin Fiva lausunnossaan. Käsitykseni mukaan lainsäädäntö mahdollistaa myös koneellisen allekirjoituksen. Päätöksenteon avoimuuden

kannalta olisi nähdäkseni kuitenkin perusteltua, että koneellinen allekirjoitus sisältäisi nimenselvennykset.

3.2

Lisätietojen saaminen päätöksestä

Ne henkilöt, joiden koneellinen allekirjoitus eläkepäätöksessä on, vastaavat yleensä eläkelaitoksen eläkeasioista yleisellä tasolla, eivätkä pääsääntöisesti ole osallistuneet yksittäisten eläkehakemusten ratkaisemiseen.

Eläkkeenhakijan kannalta nähdäkseni tärkeämpää onkin se, että päätöksessä on mainittu henkilö, jolta hän saa tarvittaessa lisätietoja asiaansa. Eläkelaitosten tulee luonnollisesti perustella päätöksensä siten riittävästi, että eläkkeenhakijalle ei jää epäselvyyttä siitä, miksi laitos on ratkaisunsa päättänyt.

Lakisääteisiin eläkepäätöksiin sovelletaan niiden muodon osalta hallintolakia. Sen 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja asiasta.

Säännös ei sanamuotonsa mukaisesti edellytä, että päätöksessä mainittaisiin nimenomaan sellaisen henkilön nimi, joka on osallistunut päätöksentekoon. Tämä on kuitenkin nähdäkseni lain esitöistä ilmenevä lähtökohta. Hallituksen esityksessä (HE 72 /2002 vp) todetaan nimitäin, että ”säännöksessä tarkoitettuna henkilönä olisi luontevinta mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut”. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi puolestaan lakiesityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp), että lain lausuntovaiheessa oli ehdotuksena nimenomainen säännös velvollisuudesta ilmoittaa päätöksessä asian ratkaisuun osallistuneiden henkilöiden nimet. Ehdotusta arvosteltiin liittyen sen aiheuttamiin soveltamisvaikeuksiin erityisesti monijäsenenisen toimielimen päätöksenteossa. Myös massahallintoasioissa, kuten esimerkiksi verotuksessa, ehdotuksen katsottiin johtavan merkittäviin käytännön vaikeuksiin. Lopputuloksena päädyttiin siis siihen, että päätöksestä on käytävä ilmi nimi, jolta saa tarvittaessa lisätietoja. Hallintovaliokunnan mukaan lisätietona voi olla esimerkiksi tieto päätöksentekoon osallistuneista henkilöistä.

Eläkkeenhakijan tarve saada lisätietoja päätöksestä korostuu nähdäkseni erityisesti silloin, kun päätös on ollut hänelle kielteinen, mutta myös myönteisessä päätöksessä eläkkeen määrä ja sen maksaminen saattaa aiheuttaa hakijassa tarvetta lisäselvityksiin. Hallintolain edellä selostettu säännös ei sinänsä erottele myönteistä ja kielteistä päätöstä.

Fivan hankkimasta selvityksestä käy ilmi, että Varma ilmoittaa hylkäävässä eläkepäätöksessä ratkaisuun osallistuneen asiantuntijan nimen ja puhelinnumeron, johon hakija voi halutessaan ottaa yhteyttä. Sen sijaan Ilmarisen vastaavatyypisessä päätöksessä hakijalle ilmoitetaan työkyvyttömyyseläkeratkaisuryhmän puhelinnumero.

Eläkkeenhakijan kannalta on luonnollisesti olennaista se, että eläkelaitos pystyy vastaamaan niihin kysymyksiin, joita hänellä on saamaansa päätökseen liittyen. Nähdäkseni parhaimmat edellytykset täyttää eläkkeenhakijan tiedontarve on sellaisella henkilöllä, joka on osallistunut eläkkeenhakijan asian käsittelyyn. Varman edellä kuvattu menettely vastaa nähdäkseni tällaista menettelyä. Sen sijaan Ilmarisen noudattama käytäntö, jossa päätöksessä ilmoitetaan eläkkeenhakijalle pelkkä puhelinnumero, ei käsitykseni mukaan vastaa sitä, mitä hallintolakiin on kirjoitettu.

3.3

Päätöksestä tiedottaminen hoitavalle lääkärille

Sekä Varma että Ilmarinen ovat Fivalle antamissaan selvityksissä ilmoittaneet, että ne eivät anna hoitavalle lääkärille tietoja yksittäisestä eläkepäätoksestä, ellei hoitavalla lääkärillä ole valtuutusta potilaansa eläkeasian hoitamiseen. Sen sijaan yleisellä tasolla hoitavilla lääkäreillä on mahdollisuus keskustella yhtiöiden ylilääkärin kanssa. Tältä osin yhtiöiden menettelyssä ei ole todettavissa lainvastaista tai muutoinkaan moitittavaa menettelyä.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Fivan lausunnossa on sivuttu myös eläkkeen hakemista sähköisesti. Käsitykseni mukaan tulevina vuosina on odotettavissa sähköisten sovelluksien yleistymisen eläkeprosesseissa. Tässä yhteydessä esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen käytön yleistymisen koskemaan eläkepäätoksiä saattaa olla yksi kehityssuunta. Tämä puolestaan voisi merkitä nykyisin käytössä olevan koneellisen allekirjoituksen käytön vähentymistä tai jopa poistumista.

Kuten edellä olen todennut, katson kuitenkin, että päätöksenteon avoimuuden ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta olisi suotavaa, että yhtiöiden koneelliset allekirjoitukset sisältäisivät myös nimenselvennykset.

Lisäksi korostan sitä, että hallintolain 44 § edellyttää nähdäkseni sitä, että päätöksessä mainitaan asiassa lisätietoja antavan henkilön nimi ja puhelinnumero.

Saamani selvityksen perusteella eläkelaitosten päätöksissä on näiltä osin kehitettävää. Fiva on lausunnossaan ilmoittanut Eläketurvakeskuksen olevan oikea taho ohjeistamaan eläkelaitoksia päätöksen allekirjoittamisessa. Se viittaa lausunnossaan Eläketurvakeskuksen antamaan yleiskirjeeseen (A 1/2005, Työeläkeasioiden käsittely ja muutoksenhaku), jossa viitataan Fivan mukaan tosin päätöksen allekirjoituksen osalta jo kumottuun työntekijän eläkeasetukseen.

Eläketurvakeskuksen asema työeläkelaitosten menettelytapojen ohjeistajana onkin keskeinen. Käsitykseni mukaan kuitenkin myös Fivan rooli asiassa on tärkeä ottaen erityisesti huomioon sen, että sen valvottavana ovat myös muun muassa tapaturmavakuutus- ja liikennevakuutuslaitokset. Niiden antamat päätökset ovat nyt esillä olevassa suhteessa nähdäkseni hyvin samankaltaisessa asemassa. Käsitykseni mukaan lakisääteisissä eläke-, tapaturma- ja liikennevakuutus päätöksissä tulisi noudattaa yhteneväistä käytäntöä niin päätöksen allekirjoittamisen kuin myös hallintolain 44 §:n asettamien vaatimusten suhteen. Tätä vakuutuslaitosten käytäntöjen yhdenmukaisuutta Finanssivalvonta voi nähdäkseni luontevasti seurata esimerkiksi laitoksiin kohdistamansa tarkastustoiminnan puitteissa. Eläkelaitosten osalta se voi luonnollisesti toimia asiassa yhteistyössä Eläketurvakeskuksen kanssa.

Edellä kerrotuissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Finanssivalvonnalle, joka antanee päätöksestä tiedon myös Varmalle ja Ilmariselle. Pyydän Finanssivalvontaa ilmoittamaan 3.6.2013 mennessä siitä, miten se on omassa toiminnassaan ottanut huomioon tässä ratkaisussa esille nousseita kysymyksiä ja mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

- - -