

2.11.2004

1409/4/03 ja 332/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

**LAIMINLYÖNTI VALITUSASIAKIRJAN KÄSITTELYSSÄ JA
TÄYDENTÄMISESSÄ**

1

KANTELU

A arvosteli 13.6.2003 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen Oulun toimiston menettelyä sairauspäiväraha-asiassaan. A:n mielestä toimisto peri häneltä aiheettomasti takaisin vakuutusyhtiön hänelle maksamia korvauksia. Lisäksi A:n mielestä hänen sosiaalivakuutuslautakunnan 28.9.2001 antamasta päätöksestä tekemänsä valituksen käsittely on kestänyt kohtuuttoman kauan.

A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan hänelle annetun päätöksen oikeellisuuden ja sen, onko asian käsittelyaika ollut kohtuuton.

2

SELVITYS

Nähtäväkseni on hankittu myös tarkastus lautakunnan A:lle 13.11.2003 antama päätös ja sen käsittelymuistio.

A on lisäksi toimittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.2.2004 päiväämensä kirjoituksen, johon hän on oheistanut edellä mainitun tarkastuslautakunnan päätöksen ja Pohjois-Suomen vakuutus alueen sosiaalivakuutuslautakunnan 28.9.2001 antaman päätöksen. A pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan päätösten lainmukaisuuden. A ei ole mielestään saanut vahingonko rvauslain mukaista korvausta, joten Kansaneläkelaitos ei olisi hänen mukaansa ollut oikeutettu myöskään perimään takaisin hänelle maksettua etuutta. A:n uusi kirjoitus on diarioitu omaksi kantelukseen (dnro 322/4/04).

3

RATKAISU

Asiayhteyden vuoksi olen käsitellyt A:n kantelut yhdessä ja annan niistä yhteisen ratkaisun.

3.1

Kannanotot

Katson Kansaneläkelaitoksen Oulun toimiston laiminlyöneen käsitellä A:n toimistoon 6.11.2001 toimittamaa valituskirjelmää perustuslaissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti sekä laiminlyöneen asettaa hallintomenettelylain 21 §:n mukaisen määräajan asiakirjan täydentämistä koskevaan pyyntöönsä. Muilta osin A:n kirjoitus ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Perustelen näitä kannanottojani seuraavasti.

3.2

Asiatiedot

A liukastui 10.2.2000 ja siitä seuranneen sairausloman vuoksi Kansaneläkelaitoksen Oulun toimisto myönsi hänelle sairauspäivärahaa 22.2.2000 alkaen. Toimisto tarkisti tukea 26.9.2000 alkaen 24.10. ja 30.11.2000 antamallaan päätöksillä. Päätöksissä toimisto otti huomioon vakuutusyhtiön A:lle saman liukastumisen aiheuttaman työkyvyttömyyden johdosta myöntämän korvauksen.

Tämän lisäksi toimisto antoi A:lle 13.12. ja 20.12.2000 päätökset hänen oikeudestaan sairauspäivärahaan 31.1.2001 saakka, jolloin A:n sairauspäivärahaoikeus on päättynyt. Päätöksellään 20.12.2000 Oulun toimisto myönsi A:lle päivärahaa ja totesi lisäksi, että koska A:n vahingonkorvauslain mukainen korvaus viivästyy, siirtyy A:n oikeus mainittuun korvaukseen Kansaneläkelaitokselle siltä osin kuin Kansaneläkelaitos on maksanut hänelle päivä rahaa.

A haki asiamiehensä laatimilla valituskirjelmillä muutosta saamiensa päätösten johdosta Pohjois-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta. A vaati vakuutusyhtiön Kansaneläkelaitokselle maksamia korvauksia itselleen.

Sosiaalivakuutuslautakunta jätti päätöksellään 28.9.2001 A:n valituksen 13.12.2000 ja 20.12.2000 annetuista päätöksistä myöhään tehtynä tutkimatta ja hylkäsi valituksen muutoin. Lautakunnan mukaan kiinteistölle, jonka alueella A liukastui, on syntynyt vastuuvakuutuksen mukaisesti vahingonkorvauslain mukainen korvausvelvollisuus A:n tapaturmasta. Kansaneläkelaitos on maksanut A:lle päivärahaa vakuutusyhtiön antaman viivästymistodistuksen perusteella. Koska vahingonkorvauslain mukainen korvaus oli suurempi kuin sairauspäiväraha, ei päivärahaa jää maksettavaksi. Kansaneläkelaitoksella on näin ollen oikeus periä suorittamansa määrä takaisin A:lta hänen vakuutusyhtiöltä saaman vahingonkorvauslain mukaisen korvauksen määrään saakka.

A haki päätökseen muutosta tarkastuslautakunnalta. Hän toimitti valituksensa Oulun toimistoon 6.11.2001. Oulun toimisto antoi valituksen johdosta lausuntonsa ja merkitsi valituksen lähetetyksi tarkastuslautakuntaan. Samalla toimisto lähetti lausuntonsa tiedoksi A:n asiamiehelle, joka lähetti vastineensa asiassa suoraan tarkastuslautakunnalle.

Tarkastuslautakunnalla ei kuitenkaan ollut A:n valitusta, mistä syystä Oulun toimisto oletti valituksen kadonneen postissa. Tämän vuoksi Oulun toimisto lähetti A:n asiamiehelle jäljennöksen valituksesta allekirjoitusta varten. A:n asiamies ei kuitenkaan toimiston mukaan palauttanut allekirjoitettua valitusta.

A otti 28.5.2003 yhteyttä Oulun toimistoon ja tiedusteli valitusasiansa käsittelyvaihetta. Tällöin toimistossa huomattiin, ettei A:n asiamies ollut palauttanut valitusjäljennöstä ja että A:n alkuperäinen valituskirjelmä oli virheellisesti liitetty A:n asiakirjakansioon. Oulun toimisto lähetti valituksen tarkastuslautakuntaan, jonne se saapui 2.6.2003.

Tarkastuslautakunta hylkäsi A:n valituksen 13.11.2003 antamallaan päätöksellä sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksessä mainituin perusteluin. Päätös on lainvoimainen.

3.3

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan Oulun toimistossa on tapahtunut kaksi käsittelyvirhetä, kun A:n valitus on liitetty epähuomiossa asiakirjoihin, vaikka se olisi pitänyt lähettää tarkastuslautakuntaan. Lisäksi A:n asian käsittelyä on viivästyttänyt se, että Oulun toimisto ei asettanut hänen asiamiehelleen valitusjäljennöksen palauttamiseen määräaikaa, jota toimisto olisi voinut valvoa.

Virheiden johdosta A:n asian käsittelyaika on muodostunut kohtuuttomaksi. Kansaneläkelaitoksen mukaan A ei ole asian käsittelyn viivästymisen johdosta kuitenkaan menettänyt etuutta. Oulun toimisto on ilmoituksensa mukaan esittänyt A:lle tapahtuneen johdosta pahoittelunsa asian johdosta. Lisäksi toimisto on informoinut A:n asiamiestä tapahtumista ja pyytänyt tarkastuslautakuntaa ottamaan A:n valitus käsittelyyn mahdollisimman pian.

Oulun toimisto toteaa myös, että ensimmäisen käsittelyvirheen tapahtumanaikana toimistossa ei ollut vielä siirrytty sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään (SAHA), jonka yhteydessä myös valitusasioiden käsittelyprosessia muutettiin. Toimiston mukaan sen nykyisessä käsittelyprosessissa vastaavanlaiset virheet eivät ole mahdollisia tai ainakin niiden riski on hyvin pieni. Pohjois-Suomen aluekeskus on ilmoittanut tulevansa jatkossa valvonnassaan kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että vastaavia käsittelyvirheitä ja kohtuuttomia viivästyksiä ei pääse syntymään.

3.4

Asian arviointia

3.4.1

A:n oikeus sairauspäivärahaan

Sairausvakuutuslain 27 §:n kolmessa ensimmäisessä momentissa säädetään seuraavaa:

"Jos vakuutetulla on oikeus saada korvausta sairaudesta, viasta tai vammasta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi muunkin kuin tämän lain nojalla, on hänelle saman työkyvyttömyyden johdosta suoritettava tämän lain mukaista päivärahaa vain sikäli ja siltä osin kuin se ylittää samalta ajalta muun lain nojalla suoritettavan korvauksen. Muun lain nojalla suoritettavaan korvaukseen voidaan kokonaan tai osittain rinnastaa tällaista korvausta vastaava vieraasta valtiosta maksettava etuus.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa on säädetty, voidaan tämän lain mukainen korvaus suorittaa täysimääräisenä, jos sanotussa momentissa tarkoitetun muun korvauksen saaminen viivästyy vakuutetusta riippumattomasta syystä.

Vakuutetun oikeus viimeksi mainittuun korvaukseen siirtyy kansaneläkelaitokselle tämän lain nojalla suoritettua korvausta vastaavalta osalta. Jos vakuutettu on 2 momentin perusteella nostanut tämän lain mukaista korvausta ja sen jälkeen saa vastaavan korvauksen muulta korvausvelvolliselta, on kansaneläkelaitoksella oikeus periä suorittamansa määrä takaisin vakuutetulta tämän saaman edellä tarkoitetun muun korvauksen määrään asti."

Kansaneläkelaitos on etuusohjeissaan jaotellut sairausvakuutuslain 27 §:ssä tarkoitetut muun lain mukaiset korvaukset ensinnäkin työeläkelakien mukaisiin korvauksiin, muihin erityisiin la kisaäteisiin korvauksiin (esimerkiksi tapaturma, liikennevahinko) sekä ulkomaan lakien mukaisiin korvauksiin. Näiden lisäksi ohjeissa mainitaan muu korvausvelvollisuus, jota varten ei ole olemassa varsinaista korvausjärjestelmää ja jonka toimeenpano tapahtuu yksityisellä vaatimuksella. Etuusohjeiden mukaan tällaisia korvauksia ovat yleiseen tuottamus vastuuseen perustuvat vahingonkorvaukset. Jos korvausvelvollinen on ottanut vastuuvakuutuksen, vakuutusyhtiö on yleensä velvollinen korvaamaan vahingon. Tällaiseen vakuutusyhtiöön sovelletaan ohjeiden mukaan samaa menettelyä kuin tapaturma- ja liikennevakuutusasioissa: päivärahaa voidaan myöntää viivästymistodistuksen perusteella ja maksetusta päivärahasta lähetetään perimislmoitus.

Lainkohdassa viitataan siis yleisluontoisesti muun lain mukaiseen korvaukseen. Nimenomaisten erityislakien lisäksi tällaisena lakina on nähdäkseni pidettävä myös vahingonkorvauslakia.

Nyt puheena olevassa tapauksessa Keskinäinen Vakuutusyhtiö Tapiola maksoi siis A:lle korvauksena muun muassa sairauspäivärahaa liukastumisesta aiheutuneen työkyvyttömyyden perusteella. Korvauksen maksaminen perustui siihen, että kiinteistö, jonka alueella A liukastui, oli ottanut Tapiolasta vastuuvakuutuksen tällaisten tapaturmien varalta. Jos kiinteistö ei olisi ottanut vakuutusta, olisi se käsitykseni mukaan joutunut korvaamaan A:lle tapaturman aiheuttaman työkyvyttömyyden menetykset itse ja tuon arvioinnin lähtökohtana olisi vahingonkorvauslainsäädäntö.

Käsitykseni mukaan myös vakuutusyhtiön vastuuvakuutuksen perusteella maksaman korvausvastuun perusteena on vahingonkorvauslaki eikä sillä että kiinteistön vakuutusyhtiöstä ottama vakuutus on vapaaehtoinen, ole

nähdäkseni tässä arvioinnissa merkitystä. Näin asiaa on käsitykseni mukaan myös tulkittu oikeuskäytännössä.

Käsitykseni mukaan myös vakuutusyhtiö Tapiolan A:lle maksamia korvauksia on pidettävä sairausvakuutuslain 27 §:n mukaisina korvauksina. Kansaneläkelaitoksen Oulun toimisto, Pohjois-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta ovatkin nähdäkseni ratkaisseet A:n asian lainmukaisesti niille laissa säädetyn harkintavallan nojalla.

3.4.2

A:n valituksen käsittely

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivalta isessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu muun muassa se, että asioita käsitellään huolellisesti. Viranomaisen on käsiteltävä sille lähetettyjä hakemuksia ja muita asiakirjoja huolellisesti.

Kuten Kansaneläkelaitoksen antamasta selvityksestä käy ilmi, A:n sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen johdosta laatiman valituksen käsittelyssä tapahtui kaksi virhettä. Ensiksikin Oulun toimisto arkistoi A:n alkuperäisen valituskirjelmän sen sijaan, että olisi lähettänyt sen valituksen johdosta antamansa lausunnon mukana tarkastuslautakunnalle. Tältä osin kyse on nähdäkseni erehdyksestä.

Kun tarkastuslautakunta ilmoitti, ettei sen käytössä ole A:n laatimaa valituskirjelmää, oletti Oulun toimisto virheellisesti, että valituskirjelmä on kadonnut postissa. Toimisto otti arkistoimistaan asiakirjajäljennöksistä kopion valituskirjelmästä ja lähetti sen A:n asiamiehelle pyytäen tätä toimittamaan allekirjoitetun valituskirjelmän toimistoon. Toimisto ei tuossa yhteydessä vielä huomannut, että myös alkuperäinen valituskirjelmä oli arkistoituna A:n asiakirjoihin.

Hallintolainkäyttölain 24 §:n 3 momentin mukaan valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan asian käsittelyyn muutoksenhakuelimessä eli tässä tapauksessa siis tarkastuslautakunnassa. Muutoksenhakuelimen toimivaltaan kuuluu myös arvioida ratkaisuisaan, mikä merkitys allekirjoituksen puuttumisella valituskirjelmästä on.

Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia koskevassa muutoksenhakujärjestelmässä noudatetaan kuitenkin niin sanottua itseoikaisumenettelyä. Sen mukaisesti muutoksenhakijan tulee toimittaa samaansa päätöstä koskeva valituskirjelmä Kansaneläkelaitoksen toimistoon, joka tutkii aluksi, onko asiassa olemassa edellytyksiä oikaista asiassa annettu päätös. Niin kauan kuin muutoksenhakuaasiaa käsitellään Kansaneläkelaitoksessa, sovelletaan siihen samoja menettelytapasäädöksiä kuin etuusasioiden käsittelyyn Kansaneläkelaitoksessa muutoinkin. Kun nyt puheena olevat tapahtumat ajoittuvat vuosille 2001 ja 2002, on Oulun

toimiston menettelyä arvioitava tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain säännösten pohjalta. Vuoden 2004 alusta menettelytavoista on säädetty hallintolaissa.

Hallintomenettelylain 9 §:ssä säädettiin muun muassa, että, jos viranomaiselle toimitettua asiakirjaa ei ole allekirjoitettu, asiakirjan toimittaneelle on varattava tilaisuus poistaa puute, jos se ei ole tarpeetonta. Lain 21 §:n mukaan asianosaiselle tuli tarvittaessa asettaa kohtuullinen määräaika asiakirjassa olevan puutteen poistamista varten sekä samalla ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisua.

Kansaneläkelaitos on muutoksenhakua koskevissa toimeenpano-ohjeissaan todennut, että jos valitus saapuu kopiona, pyydetään myös alkuperäinen tai allekirjoitus kopioon. Hallintomenettelylain soveltamisesta etuusasioissa koskevassa osasto-ohjeessa (nro P9/2001, annettu 20.11.2001) Kansaneläkelaitos on puolestaan katsonut kohtuulliseksi lain 21 §:n mukaiseksi määräajaksi 2-4 viikkoa, yleensä 2 viikkoa.

Oulun toimisto lähetti A:n asiamiehelle 18.1.2002 kopion valituskirjelmästä pyytäen asiamiestä allekirjoittamaan sen ja palauttamaan sen toimistoon. Toimisto menetteli tässä siis hallintomenettelylain 9 §:n mukaisesti. Se laiminlöi kuitenkin asettaa asiamiehelle lain 21 §:n mukaisen kohtuullisen määräajan asiakirjassa olevan puutteen poistamiseksi. Käsitykseni mukaan määräajan asettaminen olisi ollut asiassa tarpeen, sillä edellä selostetun hallintolainkäyttölain säännöksen mukaisesti valituskirjelmässä on oltava allekirjoitus.

Muutoksenhakijalle asiakirjan täydentämiseen asetettavan määräajan yksi tarkoitus on nopeuttaa asian käsittelyä. Toimiston tulee tietenkin valvoa asettamansa määräajan noudattamista. Sekä näiden määräaikojen noudattamiseen sekä erityisesti valitusasioiden asianmukaisen etenemisen seuranta on käsitykseni mukaan nyttemmin tehostunut Kansaneläkelaitoksessa käyttöön otetun sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän myötä, mihin Kansaneläkelaitoskin selvityksissään viittaa.

Kansaneläkelaitos ei siis kuitenkaan voi antaa päätöstä sen johdosta, ettei valituskirjelmässä ole tai siihen ei pyynnöstä huolimatta saada allekirjoitusta. Kansaneläkelaitoksen täytyy nähdäkseni tällaisissa tapauksissa tyytyä vain toteamaan muutoksenhakuelimelle valituksen johdosta antamassaan lausunnossa, että valituskirjelmässä ei ole allekirjoitusta tai että se on kopio.

Totean lopuksi tässä yhteydessä myös sen, että 1.2.2003 tuli voimaan laki sähköisestä asioinnista viranomaisissa, jonka 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Laki koskee kuitenkin vain viranomaisille sähköisesti eli esimerkiksi telekopiona tai sähköpostitse saapuvia asiakirjoja.

Myöskään uuteen hallintolakiin ei sisälly nimenomaista asiakirjan allekirjoitusvaatimusta. Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitetussa asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Lain 22 §:ssä säädetään puutteellisen asiakirjan täydentämistä pääpiirteissään samalla tavoin kuin hallintomenettelylaissa. Lainkohdan toisen momentin mukaan viranomaiselle saapunutta asiakirjaa ei kuitenkaan tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) on 22 §:n kohdalla kuitenkin todettu, että puutteellisen asiakirjan täydentämisestä on kyse muun muassa silloin, kun asiakirjaa ei ole nimenomaisesti allekirjoitettu, kun muussa lainsäädännössä tällaista allekirjoitusta edellytetään. Käsitykseni mukaan hallintolainkäyttölain 24 § 3 momentin vaatimus allekirjoituksesta on tällainen muussa lainsäädännössä asetettu vaatimus allekirjoituksesta.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

A:n asiamiehenä toiminut lakimies ei siis toimittanut pyydettyä allekirjoitettua valituskirjelmää Oulun toimistoon. Toimivaltaani ei kuitenkaan kuulu sanotun lakimiehen menettelyn arviointi.

Kansaneläkelaitoksen Oulun toimisto ei seurannut lähettämänsä täydennyspyynnön jälkeen asianmukaisesti A:n valituksen etenemistä ja edellä kerrotut Oulun toimiston käsittelyvirheet tulivatkin ilmi vasta toukokuussa 2003, kun A tiedusteli valitusasiansa etenemistä. Valituksen jättämisestä oli tuolloin kulunut aikaa jo 1,5 vuotta, joten A:n valitusasian käsittely viivästyi virheiden vuoksi kohtuuttomasti.

A:n valituksen käsittelyn viivästyminen ei ole kuitenkaan nähdäkseni aiheuttanut hänelle oikeudenmenetyksiä. Oulun toimisto on ilmoituksensa mukaan esittänyt A:lle pahoittelunsa asian johdosta ja tarkistanut työkulkuprosessejaan. Lisäksi Kansaneläkelaitoksessa nykyisin käytössä oleva sähköinen asiakirjajärjestelmä estää nähdäkseni valituskirjelmien käsittelyn unohtumisen nyt puheena olevalla tavalla.

Saatan jaksossa 3.4.2 lausumani käsitykset Kansaneläkelaitoksen Oulun toimiston tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Tässä tarkoituksessa lähetän Kansaneläkelaitokselle ja sen Oulun toimistolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -