

28.9.2001

1560/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

PÄÄTÖS KANTELUUN VALTIOKONTTORIN MENETTELYSTÄ TAPATURMAVAKUUTUSLAIN MUKAISESSA KORVAUSASIASSA

1

KIRJOITUS

A pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 22.7.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa ja 24.8.1999 päivämässään lisäkirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Valtiokonttorin menettelyä tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassaan.

A kertoi loukkaantuneensa virantoimituksessa elokuussa 1986. Kantelukirjoituksesta ja liitteenä olevista asiakirjoista ilmenee, että Valtiokonttori myönsi hänelle tapaturmavammojen johdosta --- työkyvyn alentuman mukaan viimeksi 1.9.1989 alkaen. A haki joulukuussa 1997 ja tammikuussa 1998 päivätyillä lääkärinlausunnoilla mm. --- korvaamista. Valtiokonttori kuitenkin hylkäsi hakemuksen 9.2.1998. Tapaturmalautakunta, jonne A valitti asiassa, hylkäsi 29.9.1998 vaatimuksen ---, mutta katsoi, että A:lle oli tapaturman seurauksena syntynyt --- . Asia palautettiin tältä osin Valtiokonttorille toimenpiteitä varten.

A valitti päätöksestä --- osalta vakuutusoikeuteen ja jätti valituskirjelmän Valtiokonttoriin. Asiassa pyydettiin Valtiokonttorin asiantuntijalääkäri B:n lausunto, minkä jälkeen valituskirjelmä toimitettiin lausunnon kera vakuutusoikeuteen.

A arvosteli kantelussaan asiantuntijalääkäri B:n lausuntoa. Hänen mielestään lausunto nojasi virheellisiin tietoihin ja vaaransi vakavasti hänen oikeusturvaansa. B:n laatimasta lausunnosta saa A:n mukaan sen kuvan, että hän olisi asian johdosta ollut syytettynä, koska lausunnossa todetaan mm., että A:n syyllisyydestä ja tuottamuksesta on annettu lainvoimainen päätös. A pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Valtiokonttorin asiantuntijalääkäri B syyllistynyt rikokseen antaessaan totuudenvastaisen lausunnon ja teollaan vaarantanut vakavasti hänen oikeusturvaansa.

Hän pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan myös sitä, miksi Valtiokonttori toimitti A:n valituskirjelmän vakuutusoikeuteen vasta 27.4.1999, vaikka hänen valituksensa tapaturmalautakunnan 29.9.1998 antaman päätöksen johdosta oli saapunut Valtiokonttoriin jo 10.11.1998.

A arvosteli vielä sitä, että Valtiokonttori antoi päätöksensä --- korvaamisesta vasta 13.8.1999, vaikka tapaturmalautakunta oli jo 29.9.1998 antamallaan päätöksellä palauttanut asian Valtiokonttorille toimenpiteitä varten. Hän ilmaisi tyytymättömyytensä myös sen johdosta, että Valtiokonttori ei ollut A:n mielestä perustellut päätöstään asianmukaisesti.

2

SELVITYS

Valtiokonttori antoi 17.4.2000 siltä pyydetyn lausunnon. Asiassa on hankittu myös asiakirjaselvitystä vakuutusoikeudesta, tapaturmalautakunnasta ja Valtiokonttorista.

Pyysin 20.6.2001 Valtiokonttoria hankkimaan asiassa vielä B:n selvityksen ja lausunnon sekä antamaan oman lausuntonsa B:n menettelystä. Valtiokonttori antoi lausunnon 27.8.2001 ja B 20.7.2001.

3 RATKAISU

3.1 B:n lausunto

Tapaturmavakuutuslain 41 d §:n mukaan laillistetun lääkärin on osallistuttava asian käsittelyyn ja merkittävä kannanottoasi asiakirjoihin, jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia.

Tapaturmavakuutuslain mukaisia korvausasioita ratkaistaessa otetaan huomioon muitakin kuin lääketieteellisiä seikkoja. Silloin, kun on kysymys tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta --- ja asiakkaan ---tarpeen arvioimisesta, toimivat useat eri viranomaistahot yhteistyössä keskenään. Asian käsittelyyn vakuutuslaitoksessa osallistuu lääkärin lisäksi muita asiantuntijoita, kuten esittelijöitä ja mahdollisesti myös korvauspäällikkö. Lääketieteellisen näkemyksen muodostamiseen voi vakuutuslaitoksessa osallistua useita lääkäreitä. Vakuutuslaitos voi pyytää asiassa asiantuntijalääkärin lausunnon vielä ulkopuoliselta taholta. Tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvauspäätöksessä saatetaan päätyä ratkaisuun, joka on erilainen kuin asiantuntijalääkäreiden tai vakuutuslääkäreiden näkemys. Tämä ilmenee myös Valtiokonttorin lausunnosta.

A:n korvausasian lääketieteelliseen arviointiin osallistuivat Valtiokonttorissa C ja B. Totean B:n 2.2.1999 antamasta asiantuntijalääkärin lausunnosta, että se koostuu aikaisempien lausuntojen erittelystä ja omasta arviosta sekä päätelmistä. En voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa B:n lääketieteellisen arvioinnin ja päätelmien sisältöön. Lausunnon tosiasiatiedoista totean sen sijaan seuraavaa.

A vahingoittui 9.8.1986 --- työssä ---. Tapaturmavammojen seurauksena vakuutuslaitos myönsi hänelle mm. ---. A ei ole ollut asian johdosta oikeudenkäynnissä syytettynä.

B:n 2.2.1999 päivätyssä lausunnossa, jossa arvioidaan A:n korvaustapausta, todetaan mm. seuraavaa: "Tietojeni mukaan --- syytettiin --- omaisten toimesta. Tästä asianomaisen syyllisyydestä ja tuottamuksesta on lainvoimainen oikeuden päätös, jota ei ole käytettävissä nyt, vaikka oikeuden asiakirjat ovat julkisia". Lausunnossa todetaan lisäksi: "--- .

Näkemykseni mukaan edellä esiintuodut ilmaisut ovat omiaan antamaan sen käsityksen, että A olisi ollut asian käsittelyn yhteydessä syytetytyn asemassa. Vaikka B toteaa lausunnossaan 2.2.1999, että hänellä ei ole ollut käytettävissään oikeuden päätöstä, on lausunto mielestäni laadittu siten, että se

antaa asiasta virheellisen kuvan. B on lausunnossaan käsitellyt syyllisyyskysymystä myös yleisellä tasolla. Siinä on kuitenkin käytetty sanontoja, jotka johtavat siihen käsitykseen, että juuri A olisi ollut syytettynä oikeudessa. Valtiokonttori on minulle 27.8.2001 antamassaan lausunnossa tullut samanlaiseen johtopäätökseen.

Asiantuntijalääkäreiden laatimissa lausunnoissa esitettyjen tosiasiatietojen tulee olla virheettömiä. Edellä kerrotun perusteella katson, että B:n 2.2.1999 laatima asiantuntijalääkärin lausunto ei ole asianmukainen siltä osin kuin siinä todetaan, että A:n syyllisyydestä ja tuottamuksesta on lainvoimainen oikeuden päätös. Erityisen epäasianmukaisena pidän sitä, että lausunnossa esitetty virheellinen tieto viittaa henkilön oikeudenkäynnissä todettuun syyllisyyteen.

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että Valtiokonttori antoi A:lle mahdollisuuden antaa oma vastineensa B:n lausunnon johdosta. Näkemykseni mukaan Valtiokonttorin olisi tullut muutoksenhakuasteille antamissaan lausunnoissa korostaa A:n vastineessaan esiin tuomia seikkoja, jotka vähensivät B:n lausunnon merkitystä taikka jättää lausunto kokonaan pois asiakirjoista. Tämä ilmenee myös Valtiokonttorin 27.2.2001 minulle antamasta lausunnosta.

3.2

Käsittelyajat Valtiokonttorissa

3.2.1

Palautuspäätös

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Myös valtion virkamieslain (750/94) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Hyvään hallintoon kuuluu se, että asiat käsitellään joutuisasti, asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen. Viivytyksettömyysvaatimukseen kuuluu lisäksi se, että viranomaisen on kerrottava hakijalle käsittelyn todennäköinen kesto ja syyt tavallista pitempiin käsittelyaikoihin.

Tapaturmalautakunta määräsi 29.9.1998 antamallaan ja 16.10.1998 postittamallaan päätöksellä Valtiokonttorin suorittamaan A:lle --- lainmukaisen korvauksen ja hankkimaan A:n --- uuden lääkärlausunnon sekä ottamaan asian uudelleen käsiteltäväkseen. Asia palautettiin Valtiokonttoriin toimenpiteitä varten.

Valtiokonttori totesi lausunnossaan, että päätöksen sanamuoto, jonka mukaan A:lle syntyneestä --- on suoritettava "lainmukainen korvaus" on käsitteenä epätarkka. Valtiokonttori ilmoitti tulkinneensa asian tarkoittavan lähinnä ---etuuksia, koska A:lle oli jo myönnetty --- toistaiseksi. Valtiokonttori oli arvioinut asiaa myös niin, että --- tulisi korvata ---, koska tapaturmalautakunta oli kyseisellä 29.9.1998 antamallaan päätöksellä hylännyt A:n valituksen --- korvaamisesta.

Valtiokonttorin asiantuntijalääkäri C antoi 28.12.1998 lausuntonsa. Tämän jälkeen 2.2.1999 lausunnon antoi Valtiokonttorin sotilasvammaosaston asiantuntijalääkäri B. A:lle tilattiin tämän

jälkeen --- kuten tapaturmalautakunnan päätöksestä edellytettiin. D:n antaman lausunnon mukaan A:lle tulisi korvata ---. Tämän seurauksena Valtiokonttori antoi vakuutusoikeudelle 31.8.1999 lisälausunnonsiellä vireillä olleen --- koskevan valituksen johdosta. Lisälausunnossaan Valtiokonttori katsoi, että A:n pyytämää --- voidaan pitää lain tarkoittamana tarpeellisena --- .

Vakuutusoikeus palauttikin 14.2.2000 antamallaan päätöksellä asian --- osalta Valtiokonttorille uutta käsittelyä varten. Valtiokonttori oli jo 17.9.1999 antamallaan päätöksellä myöntänyt A:lle maksusitoumuksen --- . Hänelle on sittemmin myönnetty --- myös vuosille 2000-2003.

Valtiokonttori antoi 13.8.1999 päätöksen myös ---, jossa se katsoi tapaturmasta johtuvien vammojen ja sairauksien kuuluvan edelleen --- . Tapaturmalautakunta hylkäsi A:n päätöksen johdosta tekemän valituksen. Asian käsittely on tällä hetkellä vireillä vakuutusoikeudessa.

Valtiokonttorissa 10 kuukautta kestäneeseen palautuspäätöksen antamiseen ovat siis vaikuttaneet mm. seuraavat seikat: Valtiokonttorin omat asiantuntijalääkärit antoivat asian johdosta lausuntonsa, minkä lisäksi Valtiokonttori pyysi tapaturmalautakunnan päätöksen edellyttämällä tavalla asiassa uuden lääkärinlausunnon ---. Tämän uuden lääkärinlausunnon perusteella Valtiokonttori muutti käsitystään A:n --- hoidosta ja ilmoitti uudesta näkemyksestään vakuutusoikeudelle, jossa asia oli käsiteltävänä. Asiassa on siis hankittu useita lääketieteellisiä arvioita ja asiassa on esitetty aikaisemmasta poikkeavia kannanottoja. Selvitysten hankkiminen ja lausuntojen uusi arvioiminen ovat vaatineet tavallista enemmän aikaa. Tästä syystä katson, että palautuspäätöksen käsittelyssä ei ole tapahtunut moitittavaa viivästystä Valtiokonttorissa.

3.2.2

Valituskirjelmän toimittaminen

Mitä sitten tulee siihen, että Valtiokonttori toimitti A:n Valtiokonttorin 9.11.1998 osoittaman valituskirjelmän vakuutusoikeudelle vasta 27.4.1999, totean, että tapaturmavakuutuslain 53 c §:n mukaan valituskirjelmä ja lausunto on aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Valitusaika päättyi 23.11.1998 ja 60 päivän määräaika 22.1.1999. Koska Valtiokonttori toimitti valituksen vakuutusoikeudelle vasta noin kolme kuukautta myöhemmin eli 27.4.1999, katson, että valituskirjelmän ja lausunnon toimittaminen vakuutusoikeudelle on viivästynyt. Valtiokonttori on näin ollen toiminut tapaturmavakuutuslain 53 c §:n määräaika säännöksen vastaisesti.

3.3

Päätöksen perustelevinen

Päätösten asianmukaisesta perustelevisesta totean, että korvauksen hakijan tai valittajan oikeus saada asiassa perusteltu päätös on kirjattu Suomen perustuslain 21 §:n 2 momenttiin. Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentissa säädetään, että hallintomenettelyssä tehdystä, yksityisen henkilön etua ja oikeutta koskevasta päätöksestä on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu mm. päätösten asianmukainen perusteleminen. Päätösten perusteleminen on käsitykseni mukaan tärkeää ennen kaikkea asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Ne ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut voivat myös lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Valtiokonttorin 13.8.1999 antamasta päätöksestä totean, että siinä ei näkemykseni mukaan ole tuotu esiin päätöksen perusteena olevia pääasiallisia tosiseikkoja. Siinä ei selvitetä sitä, miten Valtiokonttori on tulkinnut tapaturmalautakunnan 29.9.1998 antamassa päätöksessä olevan "lainmukainen korvaus" käsitteen sisältöä. Päätöksessä ei ole myöskään tuotu esiin uuden lääketieteellisen selvityksen merkitystä asian arvioinnissa. Siinä olisi mielestäni tullut myös perustella, miksi ---, jonka tapaturmalautakunta katsoi työtapaturmasta johtuvaksi, ei nostanut haittaluokkaa ---.

Edellä kerrotun johdosta katson, että Valtiokonttorin 13.8.1999 antamaa päätöstä ei ole perusteltu siten kuin hallintomenettelylaissa edellytetään.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan B:lle huomautuksen sen johdosta, että hänen laatimansa A:ta koskeva 2.2.1999 päivätty asiantuntijalääkärin lausunto sisältää virheellistä tietoa A:n tilanteesta edellä kohdassa 3.1 selostetulla tavalla. Tässä tarkoituksessa lähetän B:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan Valtiokonttorin tietoon myös kohdassa 3.2.2 kerrotun käsitykseni, jonka mukaan A:n valituskirjelmän toimittaminen vakuutusosastolle on tapahtunut tapaturmavakuutuslain 53 c §:n vastaisesti sekä kohdassa 3.3 esiin tuomani käsityksen, jonka mukaan Valtiokonttorin 13.8.1999 antamaa päätöstä ei ole perusteltu siten kuin hallintomenettelylaissa edellytetään.

Kirjoituksen liitteet palautetaan ja Valtiokonttorin lausunto liitetään.