

3.5.2013

Dnro 1594/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

TAPIOLA LAIMINLÖI LAISSA SÄÄDETYN MÄÄRÄAJAN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 21.4.2012 päivätyssä kirjoituksessaan Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Tapiolan (jäljempänä myös Tapiola) menettelyä muutoksenhakukirjelmän käsittelyssä. Kantelijan mukaan Tapiola on laiminlyönyt siirtää valituskirjelmän 30 päivän kuluessa muutoksenhakulautakunnalle. Yhtiö ei ole hänen mukaansa suostunut myöskään ilmoittamaan, kuka yhtiössä on syylistynyt virheelliseen menettelyyn tai maksamaan vahingonkorvauksia. Lisäksi hän arvosteli yhtiön menettelyä osa-aikaeläkkeensä maksamisessa.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen valvontavallasta

Oikeusasiamiehestä annetun lain mukana oikeusasiamies ei tutki yli kaksi vuotta vanhoja tapahtumia ellei niiden tutkimiseen ole erityistä syytä. Kantelijan kertomat tapahtumat ajoittuvat vuosiin 2009–2010 siten, että tapahtumista on kulunut osittain yli kaksi vuotta. Kantelijan työkyvyttömyys- ja osa-aikaeläkeasioita on käsitelty muutoksenhakuprosesseissa, joihin vakuutus oikeus on antanut ratkaisunsa lokakuussa 2011 ja kantelija on ilmoittanut odottaneensa näiden prosessien päättymistä. Tämän vuoksi olen tutkinut hänen kantelunsa niiltä osin. Sen sijaan muilta osin asiassa ei ole ilmennyt erityistä syytä tutkia yli kaksi vuotta vanhoja tapahtumia.

3.2

Tapiolan selvitys menettelystään

Valituksen siirtäminen

Tapiola myöntää selvityksessään, että kantelijan valituksen käsittelyssä on tapahtunut virhe. Kantelijan valitus oli epähuomiossa merkitty käsitellyksi, mutta sitä ei ollut kuitenkaan siirretty valituskäsittelyyn. Näin ollen valituksesta ei ollut löytynyt aluksi tietoa ja kantelijalle oli ilmoitettu virheellisesti, ettei hänen valituksensa ollut saapunut yhtiöön. Tapiola oli siirtänyt valituksen heti virheen havaittuaan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Tapiola on todennut ilmoittaneensa kantelijalle, että vahingonkorvauslain mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään aiheuttaa. Sen mukaan kantelijan asiassa virheen tehnyttä henkilöä ei ole voitu juridisesti luotettavasti selvittää, mutta työnantajan vastuun perusteella virheen tehneen henkilön selvittämisellä ei ole yhtiön mukaan asiassa merkitystä. Tapiola on kertonut ilmoittaneensa kantelijalle, että taloudellinen vahinko voi tulla korvattavaksi, mutta yhtiöllä ei ole tiedossa se, mitä taloudellista vahinkoa virhe on mahdollisesti aiheuttanut.

Osa-aikaeläkeasia

Tapiolan mukaan kantelija on ollut tyytymätön siihen, että yhtiö on maksanut hänelle kesäkuun 2009 osa-aikaeläkkeen, vaikka hän oli toukokuun lopussa ilmoittanut päättävänsä yrittäjätoimintansa 1.6.2009. Tapiola ilmoittaa saaneensa kantelijan ilmoituksen tietoonsa 1.6.2009.

Tapiolan mukaan kantelijalle on maksettu osa-aikaeläkettä kunkin kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä eikä yhtiöllä ole ollut ilmoituksensa mukaan mitään mahdollisuutta estää kesäkuun 2009 eläkkeen maksua.

3.3 Tapiolan menettelyn arviointia

3.3.1 Valituksen siirtäminen

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu velvollisuus käsitellä asiaa huolellisesti. Hallintolaki sisältää myös oman säännöksensä asian viivytyksettömästä käsittelystä (23 §).

Tämän lisäksi erityislaeissa on saatettu säätää viranomaisille nimenomaisia määräaikoja, joiden kuluessa niiden on toimittava. Sosiaaliturvalainsäädännössä yksi määräaika liittyy valituksen siirtämiseen muutoksenhakuelimelle.

Kantelijan asiassa arvioitavana on yrittäjien eläkelain 130 §. Sen 1 momentin mukaan eläkelaitoksen on toimitettava valituskirjelmä sekä valitusta koskeva lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle, jos se ei hyväksy muutoksenhakijan vaatimuksia kaikilta osin.

Lainkohdan 3 momentin mukaan eläkelaitos voi poiketa 1 momentissa mainitusta määräajasta, jos valituksen käsittelyssä tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä

Tapiola oli postittanut päätöksensä kantelijalle 5.2.2010. Näin ollen sen olisi tullut siirtää valituskirjelmä ja oma lausuntonsa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle viimeistään 14.4.2010, kuten Tapiola on selvityksessään todennut. Tapiola ei ole vedonnutkaan siihen, että asia olisi vaatinut lisäselvitystä.

Tapiola siirsi valituksen eteenpäin kuitenkin vasta 18.5.2010. Se ylitti siis laissa säädetyn määräajan viidellä viikolla.

Valitusten siirroille työeläkelaeissa säädettyjen määräaikojen ylitykset ovat olleet laillisuusvalvonnassa esillä aiemminkin. Aiempi oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio tutki asiaa omana aloitteenaan vuosina 2007–2008. Hän tarkasteli 9.4.2008 antamassaan ratkaisussa (488/2/2007) ylitysten syitä, eläkelaitosten suhtautumista määräaikoihin, asiaan liittyviä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, lainsäädännön muutostarvetta sekä määräaikojen valvontaa. Hän totesi yhteenvetonaan seuraavaa:

”Käsitykseni mukaan valituksen siirtämistä säätelevä nykyinen lainsäädäntö määräaikoineen on selkeä ja turvaa muutoksenhakijoiden oikeutta valituksen viivytyksettömään käsittelyyn eläkelaitoksissa.

Lainsäädännön sisältämien määräaikojen ja ilmoitusvelvollisuuden noudattamisessa on tästä huolimatta ollut ongelmia. Eläkelaitosten tuleekin toiminnoissaan ottaa huomioon se, että säännökset määräaikoineen ovat sitovia eivätkä suosituksia, minkä vuoksi määräaikoja on noudatettava. Laissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen on tältä osin nähtävä myös vakuutuslaitoksia ja koko sosiaaliturvajärjestelmän toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyvänä kysymyksenä.”

Oikeusasiamies Paunio kehotti sosiaali- ja terveysministeriötä varmistamaan, että työeläkelaitokset noudattavat asianmukaisesti määräaikoja ja kehittävät määräaikojen valvontamenetelmiään.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan nyt puheena olevan valituksen siirron viivästyttämisessä on ollut kyse valitettavasta yksittäisestä käsittelyvirheestä, jonka vuoksi valitusta ei ollut kirjattu ja siirretty asianmukaisesti valituskäsittelyyn. Kyse on siis ollut huolimattomuudesta asian käsittelyssä.

Tapiola onkin ilmoittanut kiinnittäneensä tapahtuneen virheen jälkeen työntekijöidensä huomiota määräaikoihin ja uusineensa prosessejaan virhemahdollisuuksien vähentämiseksi. Tämän lisäksi yhtiön tulee nähdäkseni kiinnittää työntekijöidensä huomiota huolellisuuteen valitusten käsittelyssä.

3.3.2 Osa-aikaeläkeasia

Tapiolan antaman selvityksen perusteella katson, että asiassa ei ole näiltä osin ilmennyt lainvastaista menettelyä

3.3.3 Vahingonkorvausasia

Oikeusasiamies ei voi määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Näiltä osin kantelijan tuleekin nähdäkseni esittää korvausvaatimuksensa perusteluineen Tapiolalle.

Mitä tulee vahingonkorvausvaatimuksen kohdentamiseen virheen tehneeseen henkilöön henkilökohtaisesti, totean, että perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Eläkelaitokset hoitavat julkista tehtävää toimeenpannessaan lakisääteistä eläkevakuutusta. Eläkepäättöksiä antaessaan ne käyttävät julkista valtaa, mutta muutoinkin eläkeasian käsitte-lyssä on nähdäkseni kyse julkisen tehtävän hoitamisesta.

Työantajan ja työntekijän korvausvastuuta säätelee puolestaan vahingonkorvauslaki. Sen 3 luvun 1 §:n mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheel-lään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Sama koskee lainkohdan 2 momentin mukaan val-tiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen jul-kisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa ole-van henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä vir-heen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista teh-tävää.

Vahingonkorvauslain 4 luvussa säädetään työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta. Lu-vun 1 §:n mukaan vahingosta, jonka työntekijä työssään virheellään tai laiminlyönnillään aihe-uttaa, hän on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomi-oon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve se-kä muut olosuhteet.

Vahingonkorvauslaissa on nähdäkseni pääsääntönä se, että työnantaja vastaa työntekijän virheestä. Näin ollen myös vahingonkorvausvaatimus on nähdäkseni kohdennettava työnanta-jaan, joka voi sitten vaatia maksamaansa korvausta virheen tehneeltä työntekijältä.

Edellä kerrotusta seuraa nähdäkseni se, että mahdollisen virheen tehneen työntekijän henki-löllä ei ole korvauksenhakijan kannalta merkitystä. Tämä ei kuitenkaan anna vastausta siihen kysymykseen, tulisiko korvauksenhakijalla olla oikeus kuitenkin saada tietoonsa virheen teh-neen henkilön nimi.

Käsitykseni mukaan valituksen käsittelyssä on kyse julkisen tehtävän hoitamisesta. Julkisen vallan käyttöä valituksen kirjaaminen ja muut teknisluontoiset toimet eivät käsitykseni mukaan kuitenkaan ole. Sen sijaan päätöksen oikaiseminen valituksen johdosta rinnastuu nähdäkseni eläkepäättöksen antamiseen, jota on pidetty vakiintuneesti julkisen vallan käytönä.

Kun valitusasian käsitteleminen yhtiössä on nähdäkseni myös nyt puheena olevilta osin julki-sen tehtävän hoitamista, on muutoksenhakijalla käsitykseni mukana myös oikeus saada tietää valitusasiansa käsittelyyn yhtiössä osallistuneiden henkilöiden nimet. Julkisen tehtävän hoita-miseen kuuluu näiltä osin hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti julkisuus ja avoimuus, mit-kä lisäävät osaltaan tehtävän hoitajaa kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Käsitykseni mukaan myös kantelijalla olisi siis ollut oikeus saada tietää, kuka on vastaanotta-nut ja käsitellyt hänen valitustaan yhtiössä. Tässä yhteydessä totean myös, että käsitykseni mukaan asiassa ei ole ilmennyt perusteita epäillä, että kantelija on tiedustellut käsittelijän ni-meä tavoitteenaan käyttää sitä epäasianmukaisiin tarkoituksiin. Tapiola on selvityksessään viitannut KHO:n (korkeimman hallinto-oikeuden) antamaan ratkaisuun, jonka yhteydessä oli tuotu esiin työantajan mahdollisuus olla paljastamatta työntekijänsä nimeä, jos nimellä ei voida tuoda selvyyttä itse asiaan, vaan nimeä käytetään selvästi epäasianmukaisiin tarkoituksiin.

Tapiolan viittaus sanottuun ratkaisuun on näiltä osin virheellinen, sillä yhtiö on ilmoittanut selvityksessään KHO:n ratkaisun sisällöksi sellaista, jonka oli itse asiassa esittänyt oikeudenkäynnissä osapuolena ollut vakuutusyhtiö. Sen sijaan KHO ei ollut omassa ratkaisussaan lausunut asiasta mitään eikä sanotulla ratkaisulla ole käsitykseni muutenkaan olennaista merkitystä nyt puheena olevaan asiaan.

Totean vielä näiltä osin lopuksi, että Tapiolan mukaan sähköisesti saapuvat valitusasiat ohjautuvat yhteispostilaatikkoon, johon on oikeudet usealla työntekijällä. Yhtiö ei ilmoituksensa mukaan voi ajan kulumisen ja työntekijöiden vaihtumisen vuoksi luotettavasti yksilöidä virheen tehnyttä henkilöä. Tämän vuoksi ja kun käsitykseni mukaan Kantelijan tarkoituksena on esittää asiassa vahingonkorvausvaatimus, jonka hän voi osoittaa Tapiolalle, asia ei anna minulle näiltä osin aihetta enempisiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen Tapiolan menettelyn lainvastaisuudesta yhtiön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.