

28.8.2006

Dnrot 2223/4/05 ja 3309/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

HUOLIMATTOMUUS JA VIIVÄSTYS TAPATURMAKORVAUSASIASSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 28.7.2005 saapuneessa kirjeessään Valtiokonttorin menettelyä korvausasiassaan. Hän kertoi sairastuneensa varusmiespalveluksensa aikana ja hakeneensa korvausta Valtiokonttorilta sotilastapaturmalain perusteella. Kantelija kertoo olleensa tyytymätön hänelle myönnettyyn päivärahaan ja hakeneensa muutosta Valtiokonttorin päätökseen. Hänen mukaansa vakuutusoiikeus palautti 14.1.2003 antamallaan päätöksellä asian käsittelyn Valtiokonttorille, joka ei ollut kuitenkaan kantelupäivään mennessä ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Kantelija kertoo tiedustelleensa asian käsittelyä useaan otteeseen saamatta vastausta.

2 SELVITYS

Lisäksi kantelija toimitti kansliaan 2.11.2005 päiväämänsä kirjoituksen, jossa hän arvosteli sitä, että Valtiokonttori oli antanut 15.8.2005 hänen asiassaan uuden kielteisen päätöksen. Kantelija kertoi hakeneensa päätökseen muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Tämä kantelijan kirjoitus on kirjattu oikeusasiamiehen kansliassa eri kanteluksi (dnro 3309/4/05). Asiayhteyden vuoksi käsittelen kantelut yhdessä.

3 RATKAISU

3.1 Kannanotot

Katson Valtiokonttorin laiminlyöneen käsitellä kantelijan korvausasiaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja hallintolain 23 §:ssä edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Muilta osin kantelijan kirjoitukset eivät anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.2

Asiatiedot

Kantelija oli hakenut muutosta tapaturmalautakunnan hänelle 1.3.2000 antamaan korvauspäätökseen vakuutusosoikeudelta. Valtiokonttori antoi valituksen johdosta lausuntonsa vakuutusosoikeudelle 27.12.2001. Lausuntonaan se esitti seuraavaa:

"Esitämme kantelijan vuosityöansion korottamista ja ja korvauksen myöntämisestä työkyvyttömyydestä 31.3.1999 jälkeen koskevan valituksen hylkäämistä tapaturmalautakunnan 01.03.2000 esittämin perustein."

Vakuutusosoikeus poisti 14.1.2003 antamallaan päätöksellä tapaturmalautakunnan päätöksen siltä osin kuin sillä oli ratkaistu hänen vuosityöansionsa ja palautti asian tältä osin Valtiokonttorille toimenpiteitä varten. Vakuutusosoikeus katsoi perusteluissaan, että Valtiokonttori on valituksen johdosta esittämässään lausunnossa esittänyt, että korvauksen perusteena olevaa vuosityöansiota tulisi korottaa.

Kantelija haki korkeimmalta oikeudelta valituslupaa vakuutusosoikeuden päätökseen. Korkein oikeus epäsi valitusluvan 11.8.2003 antamallaan päätöksellä.

Kantelijan tiedusteltua korvausasiansa käsittelyä heinäkuussa 2005, lähetti Valtiokonttori hänelle 13.8.2005 kirjeen, jossa se kertoi, ettei se ole vakuutusosoikeudelle 27.12.2001 antamassaan lausunnossa esittänyt vuosityöansion korottamista. Valtiokonttori antoi 15.8.2006 kantelijalle uuden hylkäävän päätöksen vuosityöansion korottamisesta. Kantelija haki päätökseen muutosta, mutta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen 3.5.2006 antamallaan päätöksellä. Valtiokonttorista 14.8.2006 saadun tiedon mukaan kantelija ei ole hakenut enää lautakunnan päätökseen muutosta, joten lautakunnan päätös on siis lainvoimainen.

3.3

Valtiokonttorin lausunto ja selvitys

Valtiokonttori on lausunnossaan selostanut kantelijan valituksen käsittelyvaiheita ja korostanut, että se sai korkeimman oikeuden päätöksen ja asiakirjat vakuutusosoikeudesta vasta 17.2.2004.

Valtiokonttori on lausunnossaan todennut, että vuoden 2004 aikana sen tapaturmayksikössä tapahtui merkittäviä henkilöstömuutoksia. Uusien käsittelijöiden perehdyttäminen korvausasioiden käsittelyyn sitoi ratkaisuja tekevän henkilökunnan työpanosta. Valtiokonttorin mukaan lainmuutokset ovat osittain monimutkaistaneet ratkaistavia asioita. Sotilastapaturma-asioissa

erityispiirteenä on lisäksi Valtiokonttorin mukaan se, että hakemuksia tulee lukumääräisesti paljon varusmiesten kotiuttamisten yhteydessä.

Edellä mainitut seikat ovat Valtiokonttorin mukaan aika ajoin aiheuttaneet hakemusten ruuhkautumista ja siten vaikeuttaneet huomion kiinnittämistä asian etenemisessä tapahtuneisiin poikkeuksellisiin vaiheisiin.

Valtiokonttori myöntää, että kantelijan korvausasian käsittely on kestänyt pitkään. Asian käsittely on kuitenkin sen mukaan ollut siitä riippumattomista syistä tavanomaisesta poikkeavaa. Valtiokonttori pitääkin omaa menettelyään hallintolain mukaisena, vaikka päätöksen antaminen onkin viivästynyt inhimillisistä syistä.

Valtiokonttori kertoo jo ryhtyneensä toimenpiteisiin, jolla tapahtuneen kaltaiset viivästyksset voitaisiin estää. Se on ilmoittanut tulevansa tutkimaan muutoksenhakuelimistä tulevat ratkaisut erityisellä huolella ja toimittavansa jatkotoimenpiteitä vaativat asiat välittömästi ratkaisijoille. Myös muutoksenhakuelimistä siirrettyjen tai palautettujen asioiden käsittelyä seurataan.

3.4

Asian arviointia

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki sisältää myös nimenomaisen säännöksen (23 §), joka puolestaan velvoittaa viranomaista käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolakia sovelletaan myös Valtiokonttorin toimintaan sen käsitellessä lakisääteistä tapaturmavakuutusta.

3.4.1

Valtiokonttorin 27.12.2001 antama lausunto

Vakuutusosasto palautti siis 14.1.2003 antamallaan päätöksellä kantelijan vuosityöansion Valtiokonttorille käsiteltäväksi, koska sen mukaan Valtiokonttori oli valituksen siirron yhteydessä toimittamassaan lausunnossa esittänyt vuosityöansion korottamista.

Valtiokonttori on kuitenkin ilmoittanut, ettei se ole esittänyt vuosityöansion korottamista. Valtiokonttorin 27.12.2001 päivätty lausunto (ks. jakso 3.1) on kuitenkin nähdäkseni kirjoitusasultaan epäonnistunut ja tulkinnanvarainen. Erityisesti lausunnon aloituksesta "Esitämme kantelijan vuosityöansion korottamista ..." voi nähdäkseni saada myös sen käsityksen, että Valtiokonttori suhtautuu valitukseen tältä osin myönteisesti. Valtiokonttori on kuitenkin siis ilmeisesti tarkoittanut, että sen lausunnon sisältämää yhtä virkettä luetaan kokonaisuutena ja että ratkaisevana ovat sanat "valituksen hylkäämistä".

Käsitykseni mukaan asian asianmukainen käsittely edellyttää, että valituksen johdosta annettavat lausunnot ja vastineet kirjoitetaan selkeästi siten, että niistä

on vaikeuksitta nähtävissä, miten vakuutusyhtiö valitukseen suhtautuu eli toisin sanoen tulisiko sen mielestä valitus hylätä tai hyväksyä. Jos yhtiön mielestä valitus tulisi hyväksyä vain osittain, tulisi myös se ilmaista vastineessa riittävän selkeästi.

Valtiokonttorin vakuutusosoikeudelle antama lausunto on siis nähdäkseni tulkinnanvarainen eikä vakuutusosoikeuden käsitykseni mukaan voida katsoa syyllistyneen moitittavaan menettelyyn tulkitessaan lausuntoa tekemällään tavalla.

3.4.2

Valtiokonttorin menettely vakuutusosoikeuden 14.1.2003 antaman päätöksen jälkeen

Vakuutusosoikeus siis palautti kantelijan asian vuosityöansion osalta Valtiokonttorille uudelleen käsiteltäväksi. Valtiokonttori ryhtyi toimenpiteisiin vakuutusosoikeuden 14.1.2003 antaman päätöksen johdosta kuitenkin vasta elokuussa 2005 eli noin 2,5 vuoden kuluttua päätöksen antamisesta. Päätöksen antaminen onkin kestänyt nähdäkseni kohtuuttoman kauan.

Syiksi viivästymiselle Valtiokonttori esittää asian poikkeuksellisia käsittelyvaiheita, henkilöstömuutoksia ja hakemusten ajoittaista ruuhkautumista. Käsitykseni mukaan ne eivät kuitenkaan selitä tapahtunutta viivästymistä.

Vakuutusosoikeus postitti nimittäin 14.1.2003 antamansa päätöksen Valtiokonttorille 13.2.2003. Päätös on näin ollut tullut Valtiokonttorin tietoon jo helmikuun puolivälissä 2003. Sen olisi tullut jo tuossa vaiheessa huomata, että vuosityöansion osalta vakuutusosoikeus palautti asian Valtiokonttorille ja ryhtyä siirron vaatimiin toimenpiteisiin.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että myös kantelijan korvausasian asiakirjat palautuivat vakuutusosoikeudesta Valtiokonttorille vakuutusosoikeuden antaman päätöksen mukana. Näin ollen käsitykseni mukaan myös edellä kerrotun ristiriidan Valtiokonttorin ja vakuutusosoikeuden tulkinnoissa olisi täytynyt tulla ilmi, jos Valtiokonttori olisi perehtynyt vakuutusosoikeuden päätökseen asianmukaisella huolellisuudella. Näin toimien Valtiokonttori olisi voinut ryhtyä asian mielestään vaatimiin toimiin viivytyksettä päätöksen saatuaan.

Käsitykseni mukaan sillä, että kantelijalla oli vielä mahdollisuus hakea päätökseen valituslupaa korkeimmalta oikeudelta, ei ole ollut vuosityöansion kannalta merkitystä. Vuosityöansion määrässä ei nimittäin ole edes kysymys sellaisesta oikeudesta korvaukseen, jonka voisi saattaa korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Kantelija ei korkeimmalle oikeudelle jättämässään valituslupahakemuksessa hakenutkaan vakuutusosoikeuden päätökseen muutosta vuosityöansion osalta. Myöskään se, että valituslupahakemuksen myötä korvausasian asiakirjat toimitettiin korkeimpaan oikeuteen ja että asiakirjat palautettiin Valtiokonttorille helmikuussa 2004, ei ole hyväksyttävä peruste käsittelyn viivästymiselle.

Totean lisäksi, että käsitykseni mukaan kantelijan asian etenemisessä ei ole ollut Valtiokonttorin mainitsemia poikkeuksellisia vaiheita. Valitusluvan hakeminen on nimittäin laissa säädetty muutoksenhakukeino eikä se, että vakuutettu siihen turvautuu, voi olla vakuutusyhtiön kannalta poikkeuksellinen tilanne. Poikkeuksellisenasiassa voidaan ehkä pitää sitä, että Valtiokonttorin vakuutusosoikeudelle antama lausunto oli tulkinnanvarainen. Sen sijaan vakuutusosoikeuden antama päätös on nähdäkseni ollut lopputulokseltaan yksiselitteinen. Valtiokonttorin olisikin siis nähdäkseni tullut ryhtyä viivytyksettä toimenpiteisiin päätöksen johdosta siltä osin kuin vakuutusosoikeus oli palauttanut asian sen käsiteltäväksi.

Perustuslain mukainen asian asianmukainen käsittely pitää käsitykseni mukaan sisällään myös sen, että asioita on käsiteltävä huolellisesti. Tämän vaatimuksen Valtiokonttori on nähdäkseni kantelijan asiassa laiminlyönyt. Sen huolimattomuuden seurauksena kantelijan asian käsittely viivästyi runsaalla kahdella vuodella, sillä Valtiokonttori ei huomannut sitä, että vakuutusosoikeus oli palauttanut vuosityöansioasian sen käsiteltäväksi edes korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen eikä myöskään asiakirjojen palaututtua sille. Vasta kantelijan heinäkuussa 2005 saapunut kiirehtimiskirje sai Valtiokonttorin ryhtymään toimenpiteisiin. Kantelija on tosin kertonut tiedustelleensa asiansa käsittelyä kirjallisesti aikaisemminkin mainiten myös kirjeidensä päivämäärät. Valtiokonttorin mukaan sillä ei ole kuitenkaan merkintöjä kirjeistä. Kantelijan kertomus kuulostaa sinänsä tältäkin osin uskottavalta, mutta kun asiaan ei ole tältä osin nähdäkseni saatavissa enempää selvitystä, ei asiassa ole näyttöä siitä, että Valtiokonttori olisi tältä osin laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Valtiokonttori on lausunnossaan ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin nyt tapahtuneen kaltaisten viivytysten välttämiseksi. Käsitykseni mukaan sen mainitsemien toimenpiteiden eli muutoksenhakuelimistä tulevien ratkaisujen huolellinen tutkiminen ja jatkotoimenpiteitä vaativien asioiden viivytyksetön toimittaminen ratkaisijoille olisi kuitenkin pitänyt kuulua sen normaaliin menettelytapaan jo tähänkin mennessä. Muutoksenhakuelimistä Valtiokonttoriin palautettujen asioiden käsittelyn seuranta on luonnollisesti myös tarpeen.

Käsitykseni mukaan nyt tapahtunut viivästys on ollut seurausta muutoksenhakuelimien antaman päätöksen huolimattomasta lukemisesta. Asiassa on nähdäkseni ollut kyse yksittäisestä huolimattomuudesta. Vakuutetun kannalta tällaiset huolimattomuudet ovat luonnollisesti valitettavia. Lisäksi on pidettävä mielessä, että sosiaalivakuutuksen alalla muutoksenhakuasteen tekemä muutos aiempaan päätökseen merkitsee yleensä ensimmäisenä asteena olevalle laitokselle jotakin velvoitetta, esimerkiksi aiemmin hylätyn korvauksen maksamista tai myönnetyn korvauksen lisäämistä. Tämän vuoksi muutoksenhakuelimien päätösten huolellinen seuranta ja niiden välitön toimeenpano on käsitykseni mukaan erityisen tärkeää. Nähdäkseni viranomaisten tuleekin jatkuvasti, esimerkiksi antamassaan koulutuksessa, korostaa henkilökunnalleen huolellisuutta muutoksenhakuelimien antamien päätösten käsittelyssä. Näin on nähdäkseni myös Valtiokonttorin tehtävä.

Nyt puheena olevassa asiassa ei ole kuitenkaan ollut kyse siitä, että vakuutusoikeus olisi päätöksellään määrännyt Valtiokonttorin maksamaan kantelijalle korvauksia. Palautus on perustunut vakuutusoikeuden Valtiokonttorin antamasta lausunnosta tekemään tulkintaan, joka on siis Valtiokonttorin mukaan poikennut sen tarkoittamasta. Valtiokonttori on antanut vakuutusoikeuden palautuksen johdosta kantelijalle uuden muutoksenhakuosoituksella varustetun päätöksen. Edellä kerrottu huolimattomuus ja siitä aiheutunut asian käsittelyn viivästyminen ei olekaan käsitykseni mukaan aiheuttanut kantelijalle oikeudenmenetyksiä.

3.5

Korvauksen perusteena oleva vuosityöansio

Valtiokonttori antoi siis kantelijalle 15.8.2005 uuden päätöksen vuosityöansiosta. Kantelija haki päätökseen muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, joka kuitenkin hylkäsi hänen valituksensa 3.5.2006 antamallaan päätöksellä. Lautakunnan päätös on lainvoimainen.

Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä eikä puuttua muutoinkaan niiden harkintavaltansa puitteissa antamiin ratkaisuihin.

Käsitykseni mukaan Valtiokonttori ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ovat ratkaisseet kantelijan korvausasian niille laissa säädetyn harkintavallan nojalla eikä asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä niiden ylittäneen tätä harkintavaltansa tai käyttäneen sitä väärin.

4

TOIMENPITEET

Saatan Valtiokonttorin tietoon jaksossa 3.4 esittämäni käsitykset valituksen johdosta annettavalta lausunnolta vaadittavasta selkeydestä sekä muutoksenhakuelimen antamien päätösten huolellisesta seurannasta ja viivytyksettömästä toimeenpanosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän Valtiokonttorille jäljennöksen tästä päätöksestäni.
