

13.1.2006

3071/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIIVÄSTYS LIIKENNEVAKUUTUSASIAN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 11.11.2004 päivätyssä kirjeessään A-Vakuutus Oy:n ratkaisua ja menettelyä korvausasiassaan. Kantelija viittasi oheistamaansa Keskinäisen vakuutusyhtiö Tapiolan 28.4.2004 päiväämään kirjeeseen, jolla yhtiö on siirtänyt kantelijan pysyvää kosmeettista haittaa, kipua ja särkyä sekä pysyvää vikaa ja haittaa koskevien vaatimusten käsittelyn A-Vakuutus Oy:lle käsiteltäväksi. Kantelija ei ole kuitenkaan kertomansa mukaan saanut asiassa päätöstä kantelupäivään mennessä.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Kannanotot

Katson A-Vakuutus Oy:n laiminlyöneen käsitellä kantelijan korvausasiaa hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Muilta osin asiassa ei ole tullut ilmi lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä.

Perustelen näitä kannanottojani seuraavasti.

3.2

Kantelijan korvausasian käsittelyvaiheet

A-Vakuutus Oy:n selvitys

A-Vakuutus Oy ilmoitti saaneensa nyt puheena olevan korvausvaatimuksen 30.4.2004. Kyseessä ei ollut yhtiön mukaan uusi korvaushakemus, vaan kantelija oli lähinnä tyytymätön aiemmin maksettujen korvausten määriin. Vaatimukseen liittyvän Tapiolan 17.6.2004 antaman päätöksen yhtiö kertoi saaneensa kesäkuun 2004 loppupuolella.

A-Vakuutus Oy ilmoitti pyytäneensä asiaan sairaalasta lääketieteellistä lisäselvitystä 18.10.2004. Yhtiön mukaan pyynnön siirtyminen lokakuulle johtui kesälomien aiheuttamasta viiveestä. Sairaalassa ei ollut ollut kuitenkaan asiasta muuta selvitystä kuin yhtiön käytössä jo oleva selvitys. Yhtiö antoi kantelijalle päätöksen asiaan 17.11.2004.

A-Vakuutus Oy:n mukaan asian käsittelyajan pituuteen on vaikuttanut asian laajuus. Yhtiön mukaan asiaan on kertynyt 28 vuoden aikana runsaasti asiakirjoja, muun muassa lääketieteellisiä selvityksiä yli 130. Lisäksi asian käsittelyaikaa on yhtiön mukaan pidentänyt se, että samaan vahinkotapahtumaan liittyviä kantelijan työtapaturmavakuutusasioita käsittelee toinen yhtiö eli Tapiola.

Vakuutusvalvontaviraston lausunto

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnossaan viitannut liikennevakuutuslain 12 a §:ään, jossa säädetään liikennevakuutusyhtiön velvollisuudesta maksaa vahingon kärsineelle viivästyskorotusta silloin, kun henkilöön kohdistuvan korvauksen maksaminen viivästyy.

Lainkohdan 2 momentin mukaan korvaukselle maksettava korotus lasketaan viivästysajan jokaiselta päivältä, ei kuitenkaan ajalta ennen kuin kolme kuukautta on kulunut sen kalenterikuukauden päättymisestä, jona vahingonkärsinyt on esittänyt vakuutusyhtiölle vaatimuksensa sekä korvauksen perustetta ja määrää koskevan sellaisen selvityksen kuin häneltä kohtuudella voidaan vaatia ottaen huomioon myös vakuutusyhtiön mahdollisuudet hankkia selvitys. Saman päätöksen perusteella myöhemmin suoritettavalle korvauserälle korotus kuitenkin lasketaan eräpäivästä.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan yhtiöllä on siis runsas kolme kuukautta aikaa käsitellä korvausvaatimusta ennen kuin sille syntyy velvollisuus maksaa viivästyskorotusta maksettavalle korvaukselle. Viraston mukaan vakuutusyhtiön odotetaan olevan aktiivinen selvityksen hankkimisessa.

Vakuutusvalvontaviraston mielestä A-Vakuutus Oy:n esittämä kesälomien aiheuttama viivästys ei ole hyväksyttävä syy kantelijan hakemuksen yli kuuden kuukauden käsittelyajalle. Yhtiö pyysi lisäselvitystä vasta lokakuussa, vaikka hakemus oli saapunut jo huhtikuun lopussa. Virasto ilmoittaa lausunnossaan pyytävänsä A-Vakuutus Oy:ltä selvitystä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä, jotta kesälomat eivät jatkossa pitkitä asioiden käsittelyä.

3.3

Menettelyn arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Lisäksi vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki sisältää yleisen hallintoa velvoittavan säännöksen (23 §) käsitellä hallintoasiat ilman aiheutonta viivytystä. Liikennevakuutusyhtiöiden katsotaan hoitavan julkista tehtävää silloin,

kun ne hoitavat lakisääteisiä pakollisia vakuutuksia. Tällöin niiden toimintaan sovelletaan myös hallintolakia.

Vakuutusvalvontavirasto viittaa siis lausunnossaan liikennevakuutuslain 12 a §:ään. Sen toinen momentti sisältää vakuutusyhtiöille ajallisen velvoitteen käsitellä hakemukset tietyssä määräajassa eli kolmen kuukauden kuluessa sen kalenterikuukauden päättymisestä, jona vahinkoa kärsinyt on esittänyt sellaisen selvityksen vaatimuksensa tueksi, jota häneltä voidaan kohtuudella vaatia. Jos vakuutusyhtiö ei sanotussa ajassa hakemusta käsittele, joutuu se maksamaan korvaukselle viivästyskorkoa. Säännös tuli voimaan 1.4.1985.

Liikennevahinkolautakunta on kuitenkin säännöksen voimaantulon yhteydessä antamassaan kiertokirjeessä (4/1985) katsonut, että säännöstä sovelletaan myös niihin ennen lain voimaantuloa tapahtuneisiin vahinkoihin, joissa korvausasia on jo ratkaistu, silloin, kun kyse on uuden vaatimuksen tekemisestä esimerkiksi vammojen pahentumisen vuoksi.

Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä Eduskunnalle laeiksi työntekijäin eläkelain, merimieseläkelain, tapaturmavakuutuslain ja liikennevakuutuslain muuttamisesta (HE 16/1984) todetaan, että säännöksen mukaisen viivästyskorotuksen tarkoituksena on olla ennen kaikkea riittävä korvaus siitä vahingosta, jonka edunsaaja kärsii viivästyksen johdosta. Esityksessä todetaan kuitenkin, että sääntelyllä pyritään osaltaan myös ennalta ehkäisemään viivästymisiä etuuksia koskevien asioiden käsittelyssä.

Lainsäätäjä on siis lähtenyt tavallaan siitä ajattelusta, että yhtiö on toiminut korvausasiassa kohtuullisessa ajassa, kun se on antanut korvauspäätöksen edellä kerrotussa määräajassa. Tätä näkökohtaa puoltaa nähdäkseni myös se lain valmistelutöihin kuuluva sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean kannanotto (komiteanmietintö 1979:59), jossa komitea piti koron maksamista kohtuullisena silloin, kun ratkaisua ei ole tehty keskimääräisten käsittelyaikojen puitteissa. Luonnollisesti on tärkeää myös se, ettei keskimääräinen käsittelyaika muodostu liian pitkäksi. Säännöksen kolmen kuukauden määräajan taustalla ovatkin nähdäkseni olleet säännöksen säätämisaikojen mukaiset hakemusten keskimääräiset käsittelyajat.

Viivästyskorkosäännösten mukaisilla kolmen kuukauden määräajoilla on epäilemättä ollut ja on merkittävä vaikutus niin liikenne- ja tapaturmavakuutusasioiden kuin eläkeasioidenkin keskimääräiseen käsittelyaikaan. Yhtiöiden on tullut mukauttaa ratkaisutoimintansa tapahtuvaksi siten, ettei se joudu maksamaan viivästyskorotuksia. Säännös edesauttaa osaltaan siis korvaushakemusten viivytyksettä tapahtuvan käsittelyn toteutumista.

Liikennevakuutuslain 12 a § ei kuitenkaan aseta vakuutusyhtiöille suoranaista velvollisuutta käsitellä asiat tietyssä määräajassa, vaan se määrää yhtiöille negatiivisen seuraamuksen määräajan ylittämistä. Esimerkiksi tapaturmavakuutuslakiin on otettu viivästyskorkoseuraamuksen (60 a §) lisäksi erikseen säännös asian käsittelyn ja päätöksen antamisen viivytyksettömästä käsittelystä (41 b §). Sanotun säännöksen mukaan tapaturmavakuutusyhtiön on

annettava korvausasiassa päätös viipymättä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut asiaan riittävän selvityksen. Tapaturmavakuutusasioissa asian käsittelyn viivytyksettömyyden arviointi tapahtuukin tapaturmavakuutuslain 41 b §:n pohjalta.

Liikennevakuutuslaissa ei sen sijaan ole sanotunlaista erityissäännöstä, jossa päätöksen teolle asetettaisiin tietty määräaika. Niissä asian viivytyksettömyyden arviointi tapahtuukin nähdäkseni hallintolain 23 §:n 1 momentin säännöstä tulkiten. Liikennevakuutusasian käsitteleminen liikennevakuutuslain 12 a §:ssä säädettyssä määräajassa ei nähdäkseni myöskään merkitse automaattisesti sitä, että asian käsittely olisi tapahtunut myös hallintolaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä oli todettu, että etuudet on luonnollisesti maksettava viivytyksettä sen jälkeen, kun yhtiöllä on käytettävissään riittävät selvitykset etuuden myöntämiseksi, vaikka säännöksen mukaista käsittelyaikaa olisikin jäljellä. Lisäksi myös yhtiöllä on velvollisuus hankkia asiaan lisäselvitystä ja käsitykseni mukaan yhtiön tulee hankkia se mahdollisimman nopeasti.

Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että viivästyskorotus on sanktio, jolla on merkitystä ainoastaan silloin, kun vahingon kärsineelle tulee suoritettavaksi jotain korvausta. Kun korvausta ei makseta, ei sille kerry myöskään korkoa.

Käsitykseni mukaan vakuutusyhtiöiden tuleekin käsitellä liikennevahinkokorvaushakemusta sen kaikissa vaiheissa hallintolain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Niiden tulee hankkia lisäselvitykset viivytyksettä. Kun niillä on käytössään tarvittava selvitys, tulee niiden myös ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä.

Nyt puheena olevassa tapauksessa A-Vakuutus Oy sai korvaushakemuksen käsiteltäväkseen siis 30.4.2004. Yhtiö pyysi lisäselvitystä kantelijalle 3.2.2004 tehdystä operaatiosta vasta lokakuussa 2004. Asiaan ei kuitenkaan ollut saatavissa muuta kuin jo yhtiön käytössä ollut selvitys. Yhtiö antoi päätöksen kantelijalle 17.11.2004. Hänen hakemuksensa käsittely kesti siis yli kuusi kuukautta. Käsittelyaika onkin käsitykseni mukaan ollut kohtuuttoman pitkä.

Käsitykseni mukaan yhtiön menettelyn kannalta ratkaisevaa on arvioida sitä, miksi se ryhtyi hankkimaan lisäselvitystä vasta siinä vaiheessa, kun hakemus oli ollut sen käsiteltävänä jo kuusi kuukautta.

Yhtiö selittää lisäselvityspyynnön lykkääntymistä kesälomilla. Lähtökohtaisesti viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee kuitenkin järjestää toimintansa myös kesälomakauden aikana siten, ettei asioiden ilman aiheetonta viivytystä tapahtuva hoitaminen vaarannu.

Käsitykseni mukaan viivettä lisäselvityksen hankkimisessa kantelijan nyt puheena olevaan hakemukseen ei voidakaan pätevästi perustella kesälomilla.

Jos kesälomakausi merkitsee A-Vakuutus Oy:ssä nyt esillä olevan kaltaisia viivästyksiä korvaushakemusten käsittelyyn, on yhtiön tavassa järjestää työnteko kesälomakaudella oltava nähdäkseni perustavanlaatuisia ongelmia. Vakuutusvalvontaviraston tältä osin yhtiölle esittämä selvityspyyntö onkin käsitykseni mukaan perusteltu.

Myöskään sillä, että kantelijalla oli samaan tapahtumaan liittyvä korvausasia vireillä Tapiolassa, ei nähdäkseni voida perustella lisäselvityspyynnön siirtymistä lokakuulle 2004. Tapiola antoi päätöksensä jo 17.6.2004 ja myös A-Vakuutus Oy sai sen käyttöönsä jo kesäkuussa 2004.

Käsitykseni mukaan A-Vakuutus Oy onkin laiminlyönyt käsitellä kantelijan korvaushakemusta hallintolaisissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Viivästyminen ei ole kuitenkaan käsitykseni mukaan aiheuttanut kantelijalle oikeudenmenetyksiä. Asiassa ei ole nähdäkseni myöskään aihetta epäillä yhtiön viivytelleen tahallaan asian käsittelyssä. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon ne toimenpiteet, joihin Vakuutusvalvontavirasto on asian johdosta jo ryhtynyt, ei asia anna taholtani aihetta enempään.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset viivästyksestä kantelijan korvaushakemuksen käsittelyssä A-Vakuutus Oy:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.

Kirjeen liitteet palautetaan kantelijalle.