

20.6.2006

Dnro 3563/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIIVÄSTYKSET LIIKENNEVAKUUTUSASIAN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija arvosteli A-Vakuutus Oy:n menettelyä korvausasiassaan. Kantelijan mukaan yhtiö on aiheuttanut hänelle taloudellisia menetyksiä viivästyneillä päätöksillään.

Kantelija kertoi, että yhtiö korvasi hänelle uudelleenkoulutuksesta aiheutuneen ansionmenetyksen vasta vakuutusosoikeuden päätöksen jälkeen. Lisäksi hän kertoi yhtiön antaneen hänelle joulukuussa 2001 eläkepäätöksen, joka perustui huhtikuussa 2001 kirjoitettuun lääkärintlausuntoon. Kantelija oli kuitenkin kertomansa mukaan toimittanut yhtiölle joulukuussa 2001 uuden lääkärintlausunnon. Lisäksi hän kertoi pyytäneensä huhtikuussa 2002 yhtiötä viemään hänen asiansa liikennevahinkolautakunnan tutkittavaksi. Lopuksi hän ilmoitti vielä jättäneensä yhtiöön maaliskuussa 2004 tapaturmaeläkehakemuksen, johon hän ei ole kuitenkaan kantelupäivään mennessä saanut päätöstä.

3

RATKAISU

3.1

Kannanotto

Katson A-Vakuutus Oy:n laiminlyöneen käsitellä kantelijan korvausasiaa perustuslaissa, hallintomenettelylaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.2

A-Vakuutus Oy:n ja Vakuutusvalvontaviraston selvitykset

A-Vakuutus Oy:n selvitykset

A-Vakuutus Oy antoi ensimmäisen selvityksensä yhteydessä luettelon kantelijan korvausasian käsittelyvaiheista alkaen 15.7.1996 saapuneesta vahinkoilmoituksesta (vahingoittumispäivä 12.7.1996). Yhtiö kertoi sitoutuneensa korvaamaan jälkikäteen kantelijan oma-aloitteisesti aloittamat vyöhyketerapeutin opinnot. Ansionmenetyksen koulutusajalta yhtiö kertoi korvanneensa vasta vakuutusoikeuden päätöksen jälkeen.

Yhtiö kertoi lisäksi antaneensa kantelijalle 13.12.2001 korvauspäätöksen, jossa se ilmoitti muun muassa tulevansa pyytämään liikennevahinkolautakunnalta lausunnon ansion alenemasta, kivusta ja särystä, pysyvistä viasta ja haitasta sekä kosmeettisesta haitasta. Yhtiön mukaan kantelijan mainitsema 10.12.2001 päivätty lääkärinlausunto saapui yhtiöön vasta 17.12.2001. Lisäksi yhtiölle saapui 19.4.2002 kirje oikeusaputoimistosta, jossa vaadittiin muun muassa, että asia tulee saattaa liikennevahinkolautakunnan tutkittavaksi. Koska kyseessä ei ollut muutoksenhakemus, ja yhtiö oli jo ilmoittanut tulevasta lausuntopyyntöstään liikennevahinkolautakunnalle, ei yhtiö antanut erikseen vastausta oikeusaputoimiston kirjeeseen.

Yhtiön mukaan korvauspäätös jatkuvasta korvauksesta, kuten eläkkeestä, vaatii liikennevahinkolautakunnan lausunnon. Yhtiö ilmoitti keväällä 2005 antamissaan selvityksissä lähettävänsä kantelijan asian lausunnolle myös työkyvyttömyyseläkkeen osalta lautakuntaan sen jälkeen, kun se on saanut selvitetyn ansion aleneman hänen yrittäjätoimintansa osalta. Tähän yhtiö ilmoitti tarvitsevänsä verotustietoja vuodelta 2004, jotka valmistuvat vasta lokamarraskuussa 2005. Yhtiö ilmoitti lisäksi maksavansa kantelijalle toistaiseksi ansionmenetykskorvausta vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti kuukausittain siihen saakka, kun yhtiö tekee esityksensä liikennevahinkolautakunnalle.

Toukokuussa 2006 antamassaan lisäselvityksessä A-Vakuutus Oy ilmoitti, että se yritti selvittää vyöhyketerapeuttien ansiotasoa vuonna 2002. Yhtiön mukaan sen tarkoituksena oli selvittää ansiotaso kantelijan verotiedoista sen jälkeen kun hän olisi aloittanut yritystoiminnan. Kun kantelija harjoitti yritystoimintaa kuitenkin vain lyhyen aikaa, ei yhtiö ilmoituksensa mukaan voinut tehdä verotietojen perusteella luotettavaa arviota ansiotasosta. Yhtiö ilmoitti lisäselvityksessään, ettei sillä ole tiedossa vakiintunutta tapaa selvittää harvinaisten ammattien yleistä ansiotasoa.

Yhtiö ei ole maksanut ajalta 1.1.2001–28.2.2004 kantelijalle ansionmenetykskorvausta, koska hän on yhtiön mukaan ollut työkykyinen vyöhyketerapeutin ammattiin. Yhtiö on pitänyt kantelijaa työkyvyttömänä vasta 1.3.2004 alkaen ja maksanut hänelle siitä alkaen täyttä ansiomenetykskorvausta hänen aiemman ammattinsa kuukausitulojen perusteella säännöllisesti kuukausittain.

Vakuutusvalvontaviraston lausunnot

Vakuutusvalvontavirasto on lausunnoissaan viitannut säännöksiin korvauksen suorittamisesta (liikennevakuutuslaki 12 a §), lausunnon pyytämisestä

liikennevahinkolautakunnalta (laki liikennevahinkolautakunnasta 6 §), vakuutuslainsäädännön mukaisesti vakuutuslainsäädännön (5 §) sekä hallintolakiin ja sitä edeltäneeseen hallintomenettelylakiin. Virasto on liittänyt lausuntoihinsa myös liikennevakuutuskeskuksen antaman yleisohjeen liikenne- ja autovakuutuksen korvauskäsittelyn yleisohjeiksi (kiertokirje 22/03,30.6.2003).

Viraston mukaan vakuutusyhtiöiden on liikennevakuutuksen korvausmenettelyssä otettava huomioon hallintomenettely- ja hallintolaista ilmenevät hyvän hallinnon periaatteet, joihin kuuluu muun muassa asian riittävä selvittäminen. Myös edellä mainituissa yleisohjeissa ja sitä edeltävissä vastaavissa ohjeissa on yhtiöille asetettu velvollisuus selvittää korvausasia ja maksaa korvaukset omaaloitteisesti.

Virasto katsoo lausunnoissaan, että kantelija olisi voinut hakea muutosta A-Vakuutus Oy:n joulukuussa 2001 antamaan päätökseen, jolla yhtiö katsoi hänet työkykyiseksi vyöhyketerapeutin ammattiin 1.1.2001 alkaen. Hänen menettelynsä on viraston mukaan voinut vaikuttaa kuitenkin se, että yhtiö oli ilmoittanut lausunnossaan tekevänsä ansion alenemasta esityksen liikennevahinkolautakunnalle.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan yhtiö ei ole esittänyt, että se olisi aktiivisesti selvittänyt kantelijan yritystoiminnan aloittamista vuosina 2001–2003. Asia oli viraston mukaan tosin vireillä Vakuutuskuntoutus VKK ry:ssä alkuvuodesta 2001 ja kesästä 2002 kevääseen 2003.

Ansionaleneman selvittämisen osalta virasto toteaa olevan vaikeaa arvioida, missä vaiheessa yhtiön olisi tullut ymmärtää, että lisätietoja vuosityötulon arvioimiseksi ei ole enää saatavissa. Viraston mukaan vyöhyketerapeuttien ansiotason selvittämisen vaikeus ei kuitenkaan oikeuta näin pitkään käsittelyaikaan ottaen huomioon, että yhtiöllä on velvollisuus ratkaista asia.

Virasto toteaa myös näkemyksensä, että A-Vakuutus Oy olisi voinut pyytää liikennevahinkolautakunnalta lausuntoa aineettomien vahinkojen osalta erikseen, jolloin yhtiö olisi saanut ne kysymykset ratkaistuksi ja loppuun käsitellyiksi. Edelleen Vakuutusvalvontaviraston mukaan estettä ei olisi myöskään maksaa ansiomenetyksestä korvauksia etukäteen pidemmäksi kuin kuukauden ajaksi kerrallaan. Pidemmät korvausjaksot lisäisivät viraston mielestä korvauksen saajan taloudellista turvallisuutta tilanteissa, joissa lopullisen korvauspäätöksen antaminen viivästyy hänestä riippumattomista syistä.

Kantelijan joulukuussa 2001 yhtiöön toimittaman lääkärinlausunnon osalta virasto toteaa, että yhtiö ilmoittaa saaneensa lausunnon vasta 13.12.2001 antamansa päätöksen jälkeen. Virasto toteaa kuitenkin, että olisi ollut hyvän vakuutustavan mukaista vastata kantelijan asian käsittelyn eri vaiheissa lähettämiin eläkehakemuksiin, vaikka yhtiön mukaan aihetta sen 13.12.2001 antaman päätöksen muuttamiseen ei olisikaan ollut. Samoin yhtiön olisi viraston mukaan ollut aiheellista vastata kantelijan tiedusteluihin, jotka koskivat asian saattamista liikennevahinkolautakunnan käsiteltäväksi.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Oikeusohjeet

Liikennevakuutusyhtiöiden on katsottu hoitavan julkista tehtävää silloin, kun ne hoitavat lakisääteisiä pakollisia vakuutuksia. Tällöin niiden toimintaa on arvioitava myös yleisen hallinnon menettelyä koskevan lainsäädännön pohjalta. Ennen vuotta 2004 menettelytavoista säädettiin hallintomenettelylaissa ja 1.1.2004 alkaen hallintolaissa.

Hyvän hallinnon periaatteet kuuluvat perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeuksien alaisuuteen. Sanotun perustuslain säännöksen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Lainkohdan toisessa momentissa säädetään puolestaan, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintomenettelylaki ja nyttemmin hallintolaki ovat näitä hyvän hallinnon takeita turvaavia lakeja.

Hallintomenettelylaki ei kuitenkaan sisältänyt säännöstä esimerkiksi asian viivytyksettömästä käsittelystä, vaan tältä osin arvioinnin pohjana oli perustuslain säännös. Sen sijaan hallintomenettelylaissa oli säännös viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian selvittämisestä (17 §). Hallintolaissa selvittämisvelvollisuus on kirjattu lain 31 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Hallintolaki täsmensi viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimijoiden velvollisuuksia muutoinkin. Esimerkiksi neuvontaa koskevaan säännökseen (8§) otettiin hallintolaissa nimenomainen maininta viranomaisen velvollisuudesta vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi hallintolakiin sisällytettiin siis viranomaisille yleinen velvoite käsitellä hallintoasiat ilman aiheutonta viivytystä (23§).

3.3.2

A-Vakuutus Oy:n menettely

Yhtiön 13.12.2001 antama päätös

A-Vakuutus Oy antoi siis kantelijalle 13.12.2001 päätöksen, jossa se katsoi hänet työkykyiseksi vyöhyketerapeutin ammattiin 1.1.2001 alkaen. Päätöksessä ei ole mainintaa siitä, mihin hakemukseen päätös perustui. Yhtiö on ilmoittanut selvityksessään kantelijan hakeneen työkyvyttömyyseläkettä useita kertoja, mutta huhtikuussa 2001 päivättyä eläkehakemusta yhtiö ei löydä kantelijan asiakirjoista. Yhtiö oli maksanut kantelijalle uudelleen koulutuksen ja sen jälkeiseltä työkokeiluaajalta korvausta ansionmenetyksestä 31.12.2000 saakka. Tämän jälkeen yhtiön lähettämässä selvityksessä on maininta 8.2.2001 yhtiössä laaditusta puhelinmuistiosta, jonka mukaan Vakuutus kuntoutuskeskus VKK ry

olisi alustavasti ollut sitä mieltä, ettei kantelijan koulutusta tulisi enää korvata vuonna 2001. Merkinnän mukaan keskus ei kuitenkaan toimittanut yhtiölle lausuntoaan. Vuoden 2001 aikana A-Vakuutus Oy maksoi kantelijalle ennakkokorvauksia kivusta ja särystä sekä haittakorvauksia ennen kuin se antoi 13.12.2001 päätöksensä, jossa se katsoi kantelijan olevan työkykyinen 1.1.2001 alkaen.

Viimeisenä lääkärinlausuntona, jonka perusteella arvio kantelijan työkyvystä on tehty, mainitaan 5.4.2001 päivätty lausunto. Ottaen huomioon, että sanottu lausunto oli saapunut yhtiöön jo 23.4.2001, on työkykyarvion tekeminen ja päätöksen antaminen kestänyt käsitykseni mukaan liian kauan. Yhtiö ei ole esittänyt tältä osin selvitystä, jolla päätöksen tekemiseen kulunut aika selittyisi. Nähdäkseni viivästys asiassa onkin tältä osin ollut aiheetonta.

Vyöhyketerapeutin ansiotason selvittäminen ja esityksen tekeminen liikennevahinkolautakunnalle

Päätöksessään yhtiö ilmoitti selvittävänsä kantelijan mahdollisen oikeuden liikennevakuutuslain mukaiseen korvaukseen ansiotulojen alentumasta. Saatuaan tarvittavat selvitykset se ilmoitti tulevansa tekemään liikennevahinkolautakunnalle esityksen ansiotulojen alentumasta, kivusta ja särystä, pysyvistä viasta ja haitasta sekä pysyvistä kosmeettisesta haitasta.

Toukokuussa 2006 antamassaan selvityksessä yhtiö on ilmoittanut tekevänsä esityksen lautakunnalle kesäkuussa 2006 eli noin 4,5 vuoden kuluttua korvauspäätöksen antamisen jälkeen.

Ansiotulojen alentuma on edellyttänyt selvitystä vyöhyketerapeutin ansiotasosta. Käsitykseni mukaan yhtiö aloitti sanotun ansiotason selvittämisen asianmukaisesti eli heti joulukuussa 2001. Yhtiön tammikuussa 2002 saamat selvitykset eivät kuitenkaan antaneet sille riittävästi tietoa liikennevahinkolautakunnalle tehtävää esitystä varten, vaan yhtiö jäi odottamaan kantelijan yritystoimintaa ja siitä saatavia verotietoja.

Kantelijan yrittäjätoiminnan aloittaminen lykkääntyi kuitenkin syksyyn 2003. Tämä on käsitykseni mukaan tapahtunut osin A-Vakuutus Oy:stä riippumattomista syistä, sillä kantelija toimitti kesäkuussa 2002 Vakuutus kuntoutus VKK ry:lle yritystoiminnan aloittamista varten laina- ja avustushakemuksen, johon hän sai päätöksen keväällä 2003.

Kantelijan yrittäjätoiminta kesti vain noin viisi kuukautta ja päättyi alkuvuonna 2004. Tämän jälkeen yhtiö päätti vielä odottaa vuoden 2004 verotietojen valmistumista ennen kuin se tekisi esityksen liikennevahinkolautakunnalle.

Käsitykseni mukaan yhtiön menettelyssä kantelijan vyöhyketerapeuttien ansiotason selvittämisessä on aihetta arvosteluun. Yhtiön olisi nähdäkseni tullut tiedottaa kantelijaa siitä, että lausunnon pyytäminen liikennevahinkolautakunnalta lykkääntyy ja ilmoittaa myös siitä, millä tavalla yhtiö aikoo vyöhyketerapeuttien

ansiotasoa selvittää. Tällainen aktiivinen tiedottaminen olisi voinut vaikuttaa myös siten, että kantelija olisi jo aikaisemmassa vaiheessa ryhtynyt toimiin yritystoiminnan aloittamiseksi. Myös yhtiön olisi käsitykseni mukaan tullut aktiivisemmin toimia ainakin ohjata kantelijaa yritystoiminnan aloittamiseen.

Osittain yritystoiminnan aloittamisen lykkääntymiseen on voinut vaikuttaa myös se, että kantelija, joka piti siis itseään lähtökohtaisesti työkyvyttömänä myös vyöhyketerapeutin työhön, oli lähettänyt yhtiölle vuodesta 2002 alkaen lääkärinlausuntoja työkyvyttömyydestään. Käsitykseni mukaan yhtiön olisi tullut vähintäänkin ilmoittaa hänelle, etteivät lausunnot anna sen näkemyksen mukaan aihetta arvioida tilannetta työkyvyttömyyden osalta toisin.

Kantelijan yritystoiminnan päättymisen jälkeen yhtiön menettelyä voidaan nähdäkseni arvostella siitä, että se jäi lähes kahden vuoden ajaksi odottamaan vuoden 2004 verotuksen vahvistumista ilmoittaakseen sen jälkeen, että kantelijan yritystoiminnan lyhyen keston vuoksi verotiedoista ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä. Yhtiö on nähdäkseni ollut tietoinen yritystoiminnan jäämisestä lyhytaikaiseksi heti yritystoiminnan päätyttyä eikä sen seikan toteaminen ole edellyttänyt verotuksen valmistumista. Yhtiön antamasta selvityksestä ei myöskään ilmene, onko kantelijan verotiedoissa ollut jotakin sellaista, jotka yhdistettynä yritystoiminnan lyhyeen kestoon tekevät tiedoista riittämättömiä käytettäväksi perusteena ansiotason laskennassa. Lisäksi yhtiö on Vakuutusvalvontavirastolle 25.4.2005 antamassaan selvityksessä ilmoittanut tilanneensa kantelijan verotiedot jo vuodelta 2003. Käsitykseni mukaan johtopäätösten teko olisi ollut mahdollista jo niiden perusteella. Kun ansiotason selvittäminen oli jo yritystoiminnan päättymiseen mennessä kestänyt yli kaksi vuotta, olisi yhtiön nähdäkseni tullut ainakin yrittää jo tuossa vaiheessa selvittää kantelijan ansiotasoa yritystoiminnasta muulla tavoin kuin verotiedoilla, esimerkiksi pyytämällä kantelijalta itseltään selvitystä yritystoiminnan ansioista.

Yhtiön menettelyn moitittavuutta tältä osin vähentää nähdäkseni jonkin verran se, että yhtiö on maksanut kantelijalle kuukausittain ansionmenetykskorvausta 1.3.2004 alkaen hänen aiemman ammattinsa mukaisten tulojen perusteella.

Totean lisäksi, että käsitykseni mukaan A-Vakuutus Oy:n olisi tullut erottaa selvityksissään mainitsemansa muut liikennevahinkolautakunnan lausuntoa vaativat kysymykset ansiotason alenema-asiasta ja laatia niiltä osin erillinen esitys liikennevahinkolautakunnalle. Nyt myös näiden muiden asioiden lopullinen ratkaisu on nähdäkseni tarpeettomasti lykkääntynyt odottamaan ansion alenemasta saatavaa selvitystä.

Samoin yhdyn Vakuutusvalvontaviraston näkemykseen siinä, että korvauksen saajan taloudellisen turvallisuuden kannalta olisi perustelua, mikäli hän voisi saada ansionmenetykskorvauksista päätöksen pidemmälle kuin yhden kuukauden ajalle kerrallaan niissä tilanteissa, joissa lopullisen korvauspäätöksen saaminen viivästyy hänestä riippumattomista syistä. Saamani selvityksen mukaan A-Vakuutus Oy:n menettely maksaa korvausta vain kuukaudeksi kerrallaan vastaa kuitenkin vakuutuslalla vakiintuneesti noudatettavaa käytäntöä

eikä A-Vakuutus Oy ole siis käsitykseni mukaan tältä osin menetellyt lain tai muidenkaan oikeusohjeiden vastaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan A-Vakuutus Oy:n tietoon jaksossa 3.3.2 esittämäni näkemykset yhtiössä tapahtuneista laiminlyönneistä asian asianmukaisessa selvittämisessä ja viivytyksettömässä käsittelyssä. Tässä tarkoituksessa lähetän A-Vakuutus Oy:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Vakuutusvalvontavirastolle.