

21.9.2011

Dnro 410/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lea Haapkylä

KORVAUSHAKEMUKSEN KÄSITTELY KESTÄNYT LÄHES 10 VUOTTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.1.2010 osoittamassaan kirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Valtiokonttorin menettelyä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvassa korvausasiassa.

Kantelija haki syyskuussa 2002 tapaturmailmoituksella korvausta Valtiokonttorilta vuonna 1994 sattuneesta tapaturmasta. Vanki oli tullut sellistä katkaistun haulikon kanssa ja uhkaillut vanginvartijana toiminutta kantelijaa. Sittemmin hänelle oli tullut voimakkaita pelkotiiloja, painajaisia ja unettomuutta. Vakuutusosoikeus velvoitti vuonna 2005 Valtiokonttorin suorittamaan kantelijalle lainmukaisen korvauksen posttraumaattisen stressireaktion johdosta. Vakuutusosoikeus katsoi, että stressireaktio oli syy yhteydessä kyseiseen tapaturmaan. Vuonna 2009 myös korkein oikeus katsoi, että kantelijalle tulee suorittaa psyykkisen oireilun johdosta lainmukainen korvaus.

Kantelija ilmaisi tyytymättömyytensä sen johdosta, että Valtiokonttori ei ole pannut riittävän nopeasti täytäntöön Vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden antamia päätöksiä. Hän korosti sitä, että asia on pantu vireille jo vuonna 2002. Kantelija ei ollut mielestään saanut myöskään korvauksia siten kuin vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden päätöksissä määrätään. Kantelija pyysi oikeusasiamiehen toimenpiteitä asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kantelukirjoituksesta ja sen liitteistä ilmenee, että kantelija työskenteli vuodesta 1968 alkaen vankilassa vartijana. Maaliskuussa 1994 vanki uhkasi katkaistulla haulikolla kantelijaa ja komensi hänet aseella uhaten maahan. Sittemmin ase osoittautui jäljitelmäksi. Hänelle kehittyi tapahtuman seurauksena viiveellä posttraumaperäinen stressireaktio, joka pitkittyi. Hän oli tapahtuman jälkeen useita kertoja sairauslomalla ja joitakin kuukausia vuorotteluvapaalla. Hän on ollut työkyvyttömyyseläkkeellä syyskuusta 1998 alkaen.

Kantelija haki Valtiokonttorilta tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvaa korvausta syyskuussa 2002, mutta hakemus hylättiin. Hän valitti asiasta muutoksenhakuasteisiin. Vakuutusosoikeus velvoitti

huhtikuussa 2005 antamallaan päätöksellä Valtiokonttorin suorittamaan hänelle lainmukaisen korvauksen posttraumaattisen stressireaktion johdosta. Valtiokonttori myönsi 15.6.2005 vakuutusoikeuden päätöksen johdosta kantelijalle haittarahaa 2 haittaluokan mukaan 6.8.1998 alkaen, mutta katsoi, että hänen työkykynsä ei ollut korvattavan sairauden vuoksi heikentynyt vähintään 10%:a, minkä johdosta hänelle ei myönnetty tapaturmavakuutuslain mukaista korvausta työkyvyttömyydestä.

Kantelija valitti tästä päätöksestä uudestaan muutoksenhakuasteisiin. Vakuutusoikeus velvoittikin 21.8.2007 Valtiokonttorin suorittamaan hänelle korvausta ajalta 4.10.1995–5.3.1996 työkyvyttömyysjaksojen ja lääkehoidon johdosta. Kantelija valitti tästä päätöksestä vielä korkeimpaan oikeuteen, joka määräsi 21.9.2009 Valtiokonttorin suorittamaan kantelijalle 5.3.1996 jälkeen jatkuneen psyykkisen oireilun johdosta lain mukaisen korvauksen.

Valtiokonttori myönsi 17.12.2007 kantelijalle ennakkopäätöksellä Vakuutusoikeuden päätöksen johdosta tapaturmaeläkettä tietyiltä jaksoilta 4.10.1995–5.3.1996 väliseltä ajalta 100 %:n työkyvynalentuman johdosta. Korkeimman oikeuden päätöksen johdosta Valtiokonttori antoi päätöksen 13.4.2010 ja myönsi kantelijalle tapaturmaeläkettä 100 %:n työkyvyn alentuman mukaan 22.4.1997–6.8.1998 ja lisäksi kolmelta eri jaksolta vuodelta 1996 sekä korvasi terapiakulut. Lääkekuluja sen sijaan ei korvattu, koska kantelijalla ei ollut esittää niistä tositteita. Valtiokonttori katsoi kuitenkin, että tapaturmaeläkettä ei myönnetä 6.3.1996 alkaen neljältä eri jaksolta vuosilta 1996 ja 1997 eikä myöskään 6.8.1998 jälkeen, koska kantelijan työkyky ei ollut Valtiokonttorin mukaan alentunut vähintään 10%:a.

Kantelija valitti tästäkin päätöksestä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, joka hylkäsi valituksen. Asia on tällä hetkellä käsiteltävänä vakuutusoikeudessa.

3.2

Arviointia

Vakuutusoikeus siis määräsi vuonna 2005 Valtiokonttorin suorittamaan kantelijalle lainmukaisen korvauksen ja vuonna 2007 suorittamaan korvausta 4.10.1995–5.3.1996. Korkein oikeus puolestaan määräsi 21.9.2009 Valtiokonttorin suorittamaan kantelijalle korvausta lain mukaan myös 5.3.1996 jälkeen.

Valtiokonttori myönsi vakuutusoikeuden ja korkeimman oikeuden antamien päätösten johdosta kantelijalle korvauksia tietyiltä jaksoilta, mutta useilta jaksoilta korvausta ei myönnetty (muun muassa 6.3.1996–21.3.1996), koska Valtiokonttori katsoi, ettei kantelijan työkyky ollut alentunut vähintään 10 %:a. Lisäksi Valtiokonttori katsoi, että korvauksia ei myönnetä 6.8.1998 jälkeen. Kantelija valitti Valtiokonttorin päätöksestä jälleen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen vakuutusoikeuteen.

Totean ensin, että oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen tai tuomioistuin on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin, eikä myöskään muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuinten antamia ratkaisuja. Näkemykseni mukaan Valtiokonttori, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, vakuutusoikeus ja korkein oikeus ovat ratkaisseet kantelijan tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvat korvausasiat niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. En ole arvioinnissani ottanut kuitenkaan kantaa asiaan siltä osin kuin on kysymys vakuutusoikeudessa vielä vireillä olevasta valitusasiasta.

Korvausasian käsittelyn osalta kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kantelija on valittanut korvauspäätöksistä vakuutusoikeuteen jo kolme kertaa ja kerran korkeimpaan oikeuteen sen jälkeen, kun hän oli jättänyt korvaushakemuksensa syyskuussa 2002 ja hänelle oli kahdella vakuutusoikeuden ja

yhdellä korkeimman oikeuden päätöksellä määrätty korvauksia maksettavaksi. Asian käsittely on edelleen kesken. Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Jutun kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen asiantilaa ei voi näkemykseni mukaan pitää tyydyttävänä. Tilanne on kantelijan näkökulmasta katsottuna myös hämmentävä muun muassa sen johdosta, että ylemmät oikeusasteet ovat määränneet korvauksia maksettavaksi tietyiltä ajanjaksoilta, mutta toimeenpaneva vakuutuslaitos ei kuitenkaan kaikilta osin maksa näitä korvauksia, koska katsoo, että hänen työkykynsä ei ole tiettyinä ajanjaksoina alentunut vähintään 10 %:a. Eräs selittävä tekijä on se, että tapaturmavakuutus-/ammattitautijärjestelmässä vallitsevan käytännön mukaan vakuutusosoikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa otetaan myönteisiä korvauspäätöksiä annettaessa pääsääntöisesti kantaa ainoastaan siihen, onko valittajalla oikeus korvaukseen. Vakuutusosoikeuden päätöksissä ei yleensä vahvisteta esimerkiksi sitä, minä ajanjaksoina valittajan työkyvyn alentuma on arvioitava alle ja milloin yli 10 %:ksi. Tästä on seurauksena se, että valittaja luulee vakuutusosoikeuden tai korkeimman oikeuden myönteisen päätöksen tarkoittavan sitä, että hänelle maksetaan korvauksia tietyiltä ajanjaksoilta. Näin ei kuitenkaan tapahdu, jos hänen työkykynsä ei ole kyseisinä aikoina alentunut vähintään 10%:a. Tämä on omiaan hämmentämään valittajaa minkä lisäksi asian kokonaiskäsittelyaika muodostuu lukuisista valituskiirroksista johtuen kohtuuttoman pitkäksi.

Kantelijan asian yksittäisissä käsittelyvaiheissa ei ole mielestäni sinänsä aiheettomasti viivytelty. Yli kymmenen vuotta vanhojen tosiasiatietojen selvittäminen vie aikaa eikä kaikkia tositteita ole enää saatavissa. Asia ei siis tältä osin anna minulle laillisuusvalvojana aihetta toimenpiteisiin.

Olen laillisuusvalvontatyössäni kiinnittänyt huomiota kohtuuttoman pitkiin kokonaiskäsittelyaikoihin tietyissä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvissa korvausasioissa. Olen päätöksissäni korostanut sitä, että ylempien muutoksenhakuasteiden myönteinen korvauspäätös tulee aina panna toimeen viivytyksettä erityisesti silloin kun korvaushakemuksen jättämisestä on kulunut poikkeuksellisen pitkä aika. Mikäli näistä palautuspäätösten perusteella annetuista toimeenpanopäätöksistä valitetaan uudestaan muutoksenhakuasteisiin tulisi ne mielestäni käsitellä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa kiireellisessä järjestyksessä.

Katson lisäksi, että muutoksenhakuasteiden tulisi myönteisiä korvauspäätöksiä antaessaan määrätä vakuutuslaitos maksamaan korvausta yksilöidymmin ja tarkkarajaisemmin. Vakuutusosoikeuden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tulisi tällöin pyrkiä nykyistä tarkkarajaisemmin ottamaan päätöksessään kantaa muun muassa tapaturma-/ammattitautikorvauksen alkamisajankohtaan, keston, työkyvyttömyysasteeseen ja ilmenemisajankohtaan. Näkemykseni mukaan muun muassa näillä keinoilla saadaan lyhennettyä tietyissä tilanteissa kohtuuttoman pitkiksi muodostuneita kokonaiskäsittelyaikoja.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan vireillä tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistustyö. Olen pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausunnon edellä esiiin tuomistani epäkohdista 31.1.2012 mennessä.

Saatan edellä kerrotun näkemyksen myös Valtiokonttorin, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden tietoon.