



ASIA Vammaisen henkilön avustajalleen ottamaa vakuutusta ei voida irtisanoa hänen tietämättään

KANTELU

Kantelija on kirjoituksessaan 9.5.2016 oikeuskanslerille kertonut, että Vantaan kaupunki on Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fenniasta (jäljempänä Vakuutusyhtiö Fennia) saamansa ohjeen perusteella irtisanonut toisen henkilön hänen henkilökohtaiselle avustajalleen ottaman lakisääteisen tapaturmavakuutuksen. Kaupungin hakemuksesta Vakuutusyhtiö Fennia on lakkauttanut vakuutuksen. Asiassa ei oltu lainkaan yhteydessä kantelijaan tai kyseiseen toiseen henkilöön.

SELVITYS

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan vammaispalvelut on 16.2.2017 antanut selvityksen.

Selvityksessä todetaan, että sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmän mukaan kantelija on muuttanut Vantaalta Helsinkiin 1.1.2016 lukien. Vantaalla asuessaan hänellä on ollut voimassa oleva päätös henkilökohtaisesta avusta. Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystalouden ohjeistuksen mukaisesti Vantaan kaupunki korvaa henkilökohtaisesta avusta aiheutuvat lakisääteiset kustannukset. Käytännössä tämä toteutuu siten, että kaupunki maksaa asiakkaiden vakuutusmaksut suoraan vakuutusyhtiölle. Kantelijalla on ollut lakisääteinen tapaturmavakuutus Vakuutusyhtiö Fenniassa henkilökohtaista avustajaa varten. Vuoden 2016 vakuutuslasku on ohjautunut vielä Vantaan kaupungille huolimatta avustuspäätöksen päättymisestä 31.12.2015. Avustajapäätöksen päättymisen jälkeen myös Vantaan kaupungin maksuvelvollisuuden katsottiin päättyneen. Vantaan kaupungin vammaistyössä tuolloin työskennellyt toimistosihteeri, joka ei enää ole vammaispalvelun palveluksessa, on 13.1.2016 tehnyt Vakuutusyhtiö Fennialle ilmoituksen vakuutuksen päättymisestä 31.12.2015. Selvityksessä todetaan, että Vakuutusyhtiö Fennia hyväksyi irtisanomisilmoituksen huolimatta siitä, että vakuutuksenottaja oli yksityishenkilö ja eri henkilö kuin vakuutuksen irtisanoja.

Selvityksen mukaan vakuutuksen irtisanomisessa on kantelijan asiassa tapahtunut Vantaan vammaispalvelun asiakaspalvelussa laatu-poikkeama. Vakuutuksen päättämisestä Vantaan osalta olisi tullut ilmoittaa asiakkaalle tai hänen asioitaan hoitavalle henkilölle. Lisäksi asiakas olisi jo aikaisemmin tullut ohjata olemaan yhteydessä Helsingin kaupunkiin lakisääteisten vakuutusmaksujen käytäntöjen selvittämistä varten vuoden 2016 osalta.

Vantaan vammaispalveluissa tullaan jatkossa kiinnittämään enemmän huomiota asiakkaiden siirtymisprosesseihin. Henkilökohtaisen avun prosessikuvausta täydennetään ja tarkennetaan niitä käytäntöjä, jotka liittyvät asiakkaan asuinkunnan vaihtumiseen. Myös henkilökohtaisen avun vakuutusikäntöihin liittyvät työohjeet päivitetään ja kirjataan osaksi vammaispalvelun perehdytysuunnitelmaa. Kuvausten päivittämisellä ja asioiden kirjaamisella pyritään ennaltaehkäisemään vastaavat, asiakkaalle harmia aiheuttavat tiedonkulun katkokset Vantaan vammaispalvelun taholta.

Vakuutusyhtiö Fennia on 21.3.2017 antamassaan selvityksessä todennut, että henkilökohtaista avustajaa koskeva lakisääteinen tapaturmavakuutus on laitettu yhtiössä voimaan 15.8.2015 alkaen. Vakuutuksenottajana oli kantelija ja vakuutukselle tehtiin poikkeavaksi laskutusosoitteeksi Vantaan kaupunki. Vakuutusten vuosiuudistus ajettiin marraskuussa 2015, jolloin asiakkaille lähtivät vakuutuskauden 2016 ennakkolaskut eräpäivänään 2.1.2016. Selvityksen mukaan vakuutusyhtiö on 19.1.2016 saanut Vantaan kaupungin tekemän, 13.1.2016 päivätyn ilmoituksen vakuutuksen päättämisestä. Lisäksi yhtiö on 27.1.2016 saanut Vantaan kaupungin sijaismaksajana tekemän lakisääteisen tapaturmavakuutuksen vuosi-ilmoituksen ajalta 1.1.-31.12.2015. Vuosi-ilmoitus on päivätty 21.1.2016 ja sen on allekirjoittanut Vantaan kaupungin työntekijä. Vuosi-ilmoituksen kohdassa 6 (vakuutuksen irtisanominen) on vakuutuksen päättämispäiväksi ilmoitettu 31.12.2015 ja päättymisen syyksi ”ei voimassa olevaa päätöstä”. Yhtiön vakuutuskäsittelyssä on vakuutus päätetty pyyntöjen mukaisesti. Ilmoitus vakuutuksen päättämisestä on lähtenyt vakuutuksenottajalle postitse 6.4.2016. Selvityksen mukaan oikeus vakuutuksen irtisanomiseen on vakuutuksen ottajalla. Fennia ei ole kuitenkaan kyseenalaistanut Vantaan kaupungin oikeutta sijaismaksajana irtisanoa vakuutusta, koska yhtiössä käsiteltiin kunnan toiminnan perustuvan vakuutuksenottajan/edunsaajan antamaan valtuutukseen hoitaa vakuutukseen liittyviä asioita. Fennian selvityksessään esittämän näkemyksen mukaan vakuutusta ei olisi pitänyt tässä tapauksessa lainkaan päättää, vaan sijaismaksajuus olisi tullut siirtää Helsingin kaupungille. Selvityksen mukaan Vantaan kaupungilla olisi ollut mahdollista saada aiheutta maksamansa vakuutusmaksut takaisin ilman vakuutuksen irtisanomista. Tällä hetkellä kantelijalla ei ole Fenniassa voimassa olevaa tapaturmavakuutusta henkilökohtaiselle avustajalleen.

Selvityksessä todetaan, että tapaus kertoo puutteellisten tietojen ja väärinymmärrysten aiheuttamasta harmillisesta lopputuloksesta. Vastuu muuttuneiden tietojen ilmoittamisesta on vakuutuksenottajalla, mutta useamman toimijan tapauksessa kokonaistilanne on jäänyt olettamusten varaan.

Jäljennökset annetuista selvityksistä toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Oikeuskanslerin toimivallasta

Kantelu koskee sekä Vantaan kaupungin vammaispalvelun että Vakuutusyhtiö Fennian menettelyä hänen ottamaansa vakuutusta koskevassa asiassa. Kyseinen vakuutus on työnantajan lakisääteisiin vakuutuksiin kuuluva työtapaturvavakuutus. Lakisääteisten vakuutusten osalta Vakuutusyhtiö Fennian voidaan katsoa hoitavan edellä selostetussa lainkohdassa tarkoitettua julkista tehtävää ja kuuluvan siltä osin oikeuskanslerin valvontavaltaan.

Asian arviointia

Perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamasta hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Kyseisen lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Saman pykälän 3 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyseiseen lainkohtaan liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa viranomaistoimen arvioimista sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan tämän säännöksen taustalla on asiakasnäkökulman korostaminen. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään muun muassa hallintolain 31 ja 34 §:ssä. Lain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan yleensä hallintopäätökseen liittyvää viranomaisen toimintaa. Hallintoasian käsitettä ei kuitenkaan ole hallintolaissa rajattu näin suppeasti, eikä tiukkarajaiselle määrittelylle ole käytännössä tarveakaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallintoasian käsitteelle ei siis ole aihetta antaa tiukkarajaista eikä ainakaan supistavaa merkitystä silloin, kun on kysymys hallintolain asiallisesta soveltamisesta. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä esitetyn arvion mukaan hallintoasian tunnistaminen ei edes ole keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi. Sen sijaan on tärkeä pystyä varmistumaan siitä, että hallintolaissa määritellyt velvoitteet toteutetaan asianmukaisesti. Hallintoasian käsittelyä koskevat hallintolain säännökset ovat sovellettavissa varsinaiseen hallintopäätöksen tekemiseen ja myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Keuruu 2016, s. 33-34).

Siinäkin tapauksessa, että vakuutuksen päättämisessä ei olisi ollut kyse varsinaisesta hallintoasiasta, olisi sitä koskevassa menettelyssä tullut soveltuvin osin noudattaa edellä selostetuista menettelysäännöksistä ilmeneviä, myös hyvän hallinnon edellyttämään asianmukaiseen asianhoitoon kuuluvia periaatteita asioiden riittävästä selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta.

Mikäli Vantaan kaupungin vakuutusmaksuista tekemä päätös oli tehty toistaiseksi voimassa-olevaksi, kantelijalla oli oikeus olettaa kaupungin toimivan päätöksensä mukaisesti kunnes hänelle toisin ilmoitetaan. Vakuutuksen päättäminen ei ole ollut tarpeellinen ja välttämätön toimenpide maksuvelvollisuuden päättymisen ja jo maksettujen vakuutusmaksujen palautumisen johdosta.

Vakuutuksen irtisanomisen asemesta kantelijalle olisi tullut ilmoittaa maksuvelvollisuuden päättymisestä ja aikeista irtisanoa vakuutus sekä opastaa häntä uudessa tilanteessa asuinkunnan vaihtuessa, kuten Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on selvityksessään todennutkin. Vammaispalvelut ovat osa kunnan sosiaalihuoltoa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Vammaispalvelulain (380/1987) 8 d §:n 3 momentin mukaan vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Kuten Vakuutusyhtiö Fennia selvityksessään toteaaakin, vain vakuutuksenottajalla on oikeus irtisanoa ottamansa vakuutus. Vakuutuksen irtisanomisen sijasta vakuutusyhtiön olisi siten tullut ryhtyä selvittämään asiaa, jossa muu taho kuin vakuutuksenottaja oli pyytänyt vakuutuksen lopettamista eikä valtuutusta asian hoitamiseen vakuutuksenottajan puolesta ollut esitetty.

Hyvän hallinnon edellyttämää huolellisuusvaatimusta korostaa se, että vakuutuksen voimassaololla oli kantelijalle suuri merkitys tilanteessa, jossa hän olisi työnantajana ollut ottamallaan vakuutuksella vastuussa henkilökohtaiselle avustajalleen sattuneen tapaturman korvaamisesta.

Toimenpiteet

Kiinnitän vastaisen varalle Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita ja muita edellä selostetuissa lainkohdissa viranomaistoiminnalle säädettyjä vaatimuksia. Vakuutusyhtiö Fennian huomiota kiinnitän velvollisuuteen varmistua siitä, että lakisääteisen vakuutuksen irtisanovalla taholla on oikeus kyseisen toimen suorittamiseen, sekä yleisemminkin velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin yhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi