

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

-

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

-

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

-

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

-

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

-

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

-

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

TVK lausunto: Oikeuslaitostyöryhmän alustavat toimenpide-ehdotukset VN/34680/2022

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TVK pitää työryhmässä listattujen toimenpide-ehdotuksien jatkotyöstämistä perusteltuina

TVK:n näkemyksen mukaan työryhmän listaamat toimenpide-ehdotukset muutoksenhakuasteiden ja niiden toiminnan kehittämiseen ovat mielenkiintoisia ja harkinnan arvoisia. Toimenpide-ehdotuksien valmistelun jatkotyössä ehdotukset vielä muokkautuvat ja käydään myös yhteiskunnallinen ja poliittinen keskustelu toteuttamiskelpoisista uudistuksista. TVK esittää kiitokset työryhmälle tässä kuulemisvaiheessa monipuolisesta lähestymisestä oikeuslaitosjärjestelmän kehittämiseen.

Työtapaturma ja ammattitautien erityinen valitusprosessi

TVK käyttää mahdollisuuden hyväksi ja kuvaa seuraavassa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen muutoksenhaun erityispiirteitä. Niillä on kytkös myös lausuttavana oleviin ehdotuksiin. Työtapaturma- ja ammattitautilakiin (459/2015) perustuvan sosiaalivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n mukaista julkisen hallintotehtävän hoitamista ja sen toimeenpanijoina ovat yksityisoikeudelliset vakuutusyhtiöt.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen muutoksenhaku on hallintoasian muutoksenhakua. Sekä vakuuttamisen että korvaamisen asiassa annetusta vakuutusyhtiön tekemästä päätöksestä tehdään valitus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Valitusprosessin toinen vaihe on vakuutus oikeus ja valituslupamenettelyn jälkeen ylimpänä asteena on korkein oikeus. Jos kyse on lainvoimaisen päätöksen purkamisesta, myös korkein hallinto-oikeus voi olla toimivaltainen. Lausunnolla olevassa raportissa on todettu (s. 46 nykytila) siviiliprosessiin kuuluvan korkeimman oikeuden rooli työtapaturmien ja ammattitautien korvauspäätösten ylimpänä muutoksenhakuasteena.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus oikeuden käsittelyssä noudatetaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja sen mukaisesti mm. asian käsittelyyn ja selvittämiseen liittyviä hallinto-oikeusprosessin erityispiirteitä. Jos korkein oikeus myöntää valitusluvan, prosessuaalinen normisto vaihtuu hallintolainkäytöstä siviiliprosessiin ja erilaisiin prosessisääntöihin todistustaakasta ja näytön esittämisestä. Tällainen prosessimuutos kesken yksittäisen valitusasian oikeuskäsittelyä on erikoista ottaen huomioon nykyajan oikeusturvavaatimukset.

Voimassa olevan, vuonna 2016 voimaantulleen työtapaturma- ja ammattitautilain valmistelussa keskusteltiin korkeimman oikeuden asemasta työtapaturma- ja ammattitautien valitusasioiden ylimpänä muutoksenhakuasteena. Lainvalmistelua edeltävästi oli jo aikaisempina vuosina kiinnitetty

huomiota prosessilajin muutokseen. Hallintolainkäyttölaki oli tullut voimaan joulukuussa 1996. Korkein oikeus on ollut ylin oikeusaste työtaturma- ja ammattitautiasioissa vuosikymmeniä, ilman erityistä pohdintaa, vaikka työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen juridinen luonne hallinto-oikeudellisena päätöksentekona ja perustuslain 124 §:n mukaisena julkisen hallintotehtävän hoitamisena on vahvistunut perustuslain säätämisen jälkeen.

Perusteena on esitetty työtaturma- ja ammattitautikorvauksien vahingonkorvausluonnetta - korkein oikeus käsittelee vahingonkorvausasioita ja sen takia myös työtaturma- ja ammattitautiasiat soveltuvat sen käsiteltäviksi. TVK tuo esiin sen, että vahingonkorvauslakia ei sovelleta työtaturmien ja ammattitautien korvausasioissa. Työtaturma- ja ammattitautilaki sisältää tyhjentevästi säännökset työtaturmien ja ammattitautien korvaamisesta: kenellä on oikeus korvaukseen, mitä vahinkotapahtumia korvataan, miten syy-yhteyttä arvioidaan ja mitä korvauksia suoritetaan sekä säännökset korvausmenettelyistä, jossa korvaukset määrätään. Vakuutusyhtiöiden korvauskäsittelyssä sovelletaan hallintolakia, jos työtaturma- ja ammattitautilaki ei sisällä asiasta erityissäännöksiä. Näin ollen vahingonkorvauslaki perusteena korkeimman oikeuden toimivallalle ei ole kestävä enää nykyaikana.

TVK:n näkemyksiä hallinto-oikeusprosessia koskevista toimenpide-ehdotuksista

Edellisestä johtuen TVK on ensimmäisenä tarkastellut raportin hallinto-oikeusprosessia koskevia toimenpide-ehdotuksia. TVK toteaa, että myös rikos- ja siviiliprosesseja koskevissa toimenpide-ehdotuksissa on asioita, joita olisi tarkoituksenmukaista tarkastella myös sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaun näkökulmasta.

Vakuutusosoikeutta koskevat ehdotukset 94, 95 ja 96. TVK kannattaa niiden jatkovalmistelua. Ehdotuksesta 94 TVK toteaa, että toimeentuloturva-asioiden kuten muidenkin sosiaaliturvaan kuuluvien asioiden muutoksenhakujärjestelmän selkeys on tärkeää myös sosiaaliturvakomiteasta riippumattomista syistä. TVK kannattaa ehdotusta 95, jolla pyritään vaikuttamaan oikeudenkäynnin keston rajaamalla uuden selvityksen esittämistä vakuutusosoikeudessa. Sosiaalivakuutusasioissa keskeinen kirjallisen oikeuden käynnin materiaali ovat valittajan terveydentilaa koskevat lääketieteelliset selvitykset. TVK ei näe valittajan oikeusturvaa heikentävänä sitä, että uuden lääketieteellisen selvityksen toimittamista rajoitetaan, ottaen huomioon se, että usein uusi selvitys koskee myöhempää aikaa kuin valituksenalaisessa päätöksessä käsitelty ajanjakso. TVK toteaa, että tähän asiaan liittyy myös ehdotus 79 hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä asianosainen osoittamaan laajasta ja ehkä sekavasta asiakirja-aineistosta relevantit selvitykset. TVK kannattaa myös ehdotusta 96, joka liittyy yksityishenkilölle maksuttomaan oikeudenkäyntiin vakuutusosoikeudessa.

TVK toteaa muutoin alatyöryhmän 3 käsittelemistä hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat kirjauksista ja ehdotuksista seuraavaa:

- Korkeimman hallinto-oikeuden rooli hallintolainkäyttöä ohjaavana valituslupatuomioistuimena – TVK ehdottaa sen selvittämistä, onko korkein oikeus tarkoituksenmukainen ylin valitusaste työtaturma- ja ammattitautiasioissa vai olisiko korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallinto-oikeudellisten asioiden valitusasteena sopivampi taho käsittelemään vakuutusosoikeuden päätöksistä tehtyjä valituksia.
- Hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten varmistaminen ja roolin selkeyttäminen – TVK pitää hyvänä sitä, että toimenpide-ehdotuksiin ei sisälly ajatusta siirtää sosiaalivakuutusasioiden valitusasioiden käsittelyä yleisiin hallinto-oikeuksiin. TVK:n näkemyksen mukaan myös jatkossa sosiaalivakuutusasioita koskevat valitukset on tarkoituksenmukaista käsitellä lautakuntamenettelyssä ja vakuutusosoikeudessa. Nykyinen muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosoikeus valitusmenettely on toimiva. KKO:n roolista ylimpänä valitusasteena työtaturma- ja ammattitautiasioissa TVK on lausunut aikaisemmin erikseen. Jos työtaturma- ja ammattitautiasioiden käsittely hajaantuisi valtakunnallisesti useaan hallinto-oikeuteen, yhtenäinen laintulkinta ja vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu vaarantuisi ottaen huomioon vuosittain käsittelyyn tulevien tapausten määrät – vajaat 4.000 valitusta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja niistä jatkovalituksena noin 600-700 valitusta vakuutusosoikeudessa.
- Muutoksenhaun laadun parantaminen – TVK kannattaa tähän liittyviä ehdotuksia 76-79.
- Oikeudenkäyntikustannusten kohdentuminen hallintolainkäytössä – TVK haluaa lausua oikeudenkäyntikuluista sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaussa. Perinteisesti lähtökohtana on ollut se, että valittaja ei välttämättä tarvitse oikeudellista asiantuntijaa avukseen työtaturma- tai ammattitautiasian valitusvaiheessa hallinto-oikeudellisen prosessin virallisperiaatteesta ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuudesta johtuen. Viime vuosina on kuitenkin käytännössä nähty useisiin kymmeniin tuhansiin euroihin nousevia oikeudenkäyntikuluvaatimuksia, ja oikeudenkäyntikuluja myös määrätty ensi asteen toimeenpanijoiden maksettaviksi. TVK esittää huolen siitä, että riski merkittävien oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuteen myös hallintolainkäyttöprosessissa voi muodostaa esteen siihen, että laintulkintaan haettaisiin selkeyttä valittamalla muutoksenhakulautakunnan ratkaisusta vakuutusosoikeuteen.
- Digitalisaatiokehityksen hyödyntäminen ja sähköisen asiointin kehittäminen hallintolainkäytössä – TVK kannattaa kaikenlaista manuaalista työtä ja esimerkiksi asiakirjojen postitse lähettämistä vähentävää digitalisaatiota. TVK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että prosessien ja järjestelmien kehittämisessä otetaan huomioon kaikki osalliset osapuolet ja pyritään mahdollisimman yleisiin järjestelmiin. Hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvavat, jos/kun kullakin hallinto-oikeudellisella erityistuomioistuimella on erilliset sähköiset asiointikanavansa ja menettelytapansa esimerkiksi valitusasiakirjojen nimeämisestä ja lähettämisestä. TVK kannattaa hallintotuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien etäistuntoja, koska se mahdollistaa sivutoimisten jäsenten (sekä lääkärit, juristit että työelämää tuntevat jäsenet) laajemman rekrytoinnin ympäri maata ja istuntojen kokousjärjestelyjen helpottamisen ja tätä kautta nopeuttaa valitusasian käsittelyä. TVK toteaa, että myös ehdotuksessa 64 on otettu kantaa teknologianeutraaliin siviiliprosessiin tuomareiden etäkokoontamalla ja paikkariippumattomalla

toiminnalla. Erityisesti sosiaalivakuutusasioiden kirjallisessa muutoksenhakumenettelyssä etäistunnot ja paikkariippumaton toiminta ovat toimivia. Siviiliprosessia koskevassa ehdotuksessa 64 mainitaan myös asianosaisen mahdollisuus saada automaattisen päätöksenteon avulla syntynyt ratkaisusuositus ennen asian saattamista tuomioistuimen arvioitavaksi. TVK pitää hyvänä tällaista ennakkoluulotonta lähestymistapaa kehitysasioihin.

Raportin muissa edeltävissä kohdissa tehtyjä ehdotuksia, jotka olisi syytä ottaa huomioon myös sosiaalivakuutusasioiden valitusasioissa:

- Asiakirja-aineiston sähköinen alusta (portaali) rikos- ja siviiliprosesseihin – TVK toteaa, että myös hallintolainkäyttöprosesseissa voi olla samoja tarpeita.
- Tuomareiden eroamisikä ehdotus 92 – TVK toteaa, että myös sosiaaliturva-asioiden erityiset muutoksenhakuasteet, mukaan lukien muutoksenhakulautakunnat on muistettava tässä yhteydessä.
- Vakuutusoikeuden toiminnan tunnettuus s. 46, toimenpide ehdotus 162 viestinnän kehittämisestä – TVK toteaa, että vakuutusoikeus luo ratkaisullaan merkittävää oikeuskäytäntöä ja annetut päätökset ohjaavat ensiasteen päätöksentekijöitä eli vakuutusyhtiöitä. TVK pitää tärkeänä riittävän laajaa viestintää vakuutusoikeuden antamista ratkaisuksista ja laintulkinnosta sekä resurssien varaamista viestintään.
- Ehdotus 100 – tietovirtojen sujuvuus – TVK toteaa, että intressi sujuviin tietovirtoihin koskee kaikkia sosiaaliturvan toimeenpanijoita eli Kelan ohella myös yksityisoikeudellisia vakuutusyhtiöitä.
- Ehdotus 101 suomi.fi portaaliksi – TVK ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että suomi.fi määriteltäisiin yksinomaiseksi tai pakolliseksi alustaksi.
- Ehdotus 111 ja myös 163 tiedolla johtaminen, data – TVK kiinnittää huomiota tietojen toissijaiskäyttöoikeuksiin tietosuojasääntelyn näkökulmasta.

Onko tarve luoda muutoksenhakujärjestelmään ennakkoratkaisutyypin asian prosessipaikka

TVK haluaa nostaa keskusteluun kysymyksen siitä, tarvittaisiinko kansallisen lainsäädännön tulkintaan ennakkoratkaisutyypin prosessipaikka. Viime aikoina eri valitusasteet – mm. hallinto-oikeudet, vakuutusoikeus, sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakunnat sekä yleiset alioikeudet – ovat käsitelleet ns. ruokalähettiläisratkaisuja. Niissä yhteisenä oikeudellisena kysymyksenä on ollut

työsopimuslain mukaisen työsuhteen tunnusmerkkien täytyminen. Esimerkiksi työtapaturma- ja ammattitautilain pakolliseen turvaan kuulumisen ratkaisee työsopimuslain mukaisen työsuhteen olemassaolo. Myös työntekijän eläkeläisissä on viittaus työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen. Sekä työtapaturmavakuutuksessa että työeläkevakuutuksessa niiden erityiset muutoksenhakulautakunnat ensimmäisessä valitusasteessa joutuvat tarpeen mukaan ratkaisemaan työsopimuslain mukaisen työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisen. TVK esittää harkittavaksi, olisiko tarpeen tehdä selvitys siitä, tarvittaisiinko Suomeen tällaisiin tulkintatilanteisiin oikeuspaikka, jolla olisi toimivalta ennakkoratkaisutyypillisesti ratkaista esimerkiksi edellä kuvatuissa tapauksissa työsopimuslain mukaisen työsuhteen olemassaolo.

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

toimitusjohtaja

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus