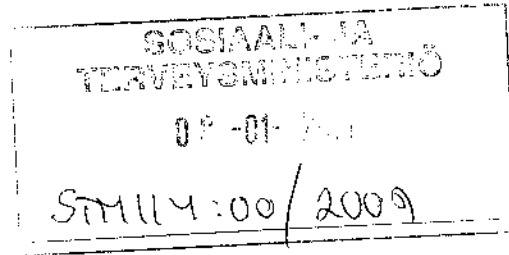


7.1.2014

1 (4)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 4.11.2013 STM 114:00/2009

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtaturma- ja ammattitautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen liittyvästä ammattitautiasetuksesta

Lausuntonaan vakuutusosikeus esittää kunnioittaen seuraavaa:

Esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on uudistaa nykyinen tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntö kokonaisuudessaan. Työ- ja virkasuhteeseen liittyvän pakollisen työtaturma- ja ammattitautiturvan sisällöstä säädettäisiin jatkossa yhdessä laissa. Esityksen keskeisin tavoite on saada tapaturmavakuutusta koskeva lainsäädäntö avoimemmaksi ja tarkkarajaisemmaksi saattamalla nykyisen oikeus- ja korvauskäytännön varassa olevat soveltamisratkaisut ja periaatteet lain tasolle, jolloin laista kävisivät ilmi yksilön oikeudet ja velvollisuudet kuten perustuslaki edellyttää.

Vakuutusosikeus pitää tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamiseksi asetettuja tavoitteita samoin kuin tavoitteiden toteutumista esitetystä lakiluonnoksessa hyvinä ja kannatettavina. Voimassa olevien tapaturmavakuutus- ja ammattitautilain ratkaisu- ja soveltamiskäytännön siirtäminen lain tasolle on myös kannatettavaa samoin kuin nykyistä yksityiskohtaisempi sääntely muun muassa niistä olosuhteista, joissa sattunut tapaturma tai ilmennyt ammattitauti jatkossa korvattaisiin. Vaikka yksityiskohtaisempi sääntely tuo mukanaan myös uusia tulkintatilanteita, selventää se osaltaan lain sisältöä ja luo pohjan korvaus- ja oikeuskäytännön edelleen muodostumiselle.

Vakuutusosikeus

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköposti
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	vakuutusosikeus@oikeus.fi

Lain rakenteesta

Lakiluonnos on jaettu yhdeksään osaan. Eri osat on jaettu lukuihin yhtäältä niin, että joissakin osissa on alaosiaina pelkästään lukuja, toisaalta niin, että joissakin luvuissa on myös lisäotsikkoja. Lakiesityksen VIII osa on ilman lukujaotusta, mikä ilmeisesti johtuu siitä, että tämän osan kohdalla ei ole ollut tarvetta enempään jaotteluun. Vakuutusosoikeus pitää lain systematiikkaa onnistuneena.

Lakiesityksen pykälien juokseva numerointi vastaa voimassa olevien tapaturmavakuutus- ja ammattitautilakien numerointia eikä osien vaihtuminen katkaise numerointia. Lakiin esitetään 273 pykälää eli laki on varsin pitkä. Juokseva pykälänumerointi aiheuttaa käytännössä sen, että lain muutostilanteissa ja uusia pykäläiä lisättäessä jouduttaisiin käyttämään pykälien alanumerointia (5a, 5b, 5c jne), kuten nykyisessä tapaturmavakuutuslaissa. Toinen vaihtoehto olisi aloittaa pykälänumerointi uudelleen kunkin osan kohdalla, kuten on tehty esimerkiksi työttömyysturvalaissa. Tämä systematiikka tarjoaisi mahdollisuuden esimerkiksi uusien lukujen sijoittamiselle lakiin ilman, että lain pykälänumerointi siitä kärsisi. Vakuutusosoikeus toteaa, että kysymys on kuitenkin lähinnä valinnasta kahden vaihtoehdon välillä.

Lain sisällöstä

Tuomioistuimena vakuutusosoikeus pitäytyy ottamasta kantaa siihen, miten tapaturmavakuutuksen ja ammattitautien korvausjärjestelmä on luonnoksessa rakennettu, mitä yksittäiset säännökset asiallisesti pitävät sisällään sekä miten lain toimeenpanojärjestelmä on rakennettu. Koska vakuutusosoikeutta voimassa olevien tapaturma- ja ammattitautilain mukaisesti esitetään luonnoksessa edelleen yhdeksi muutoksenhakuelimeksi, se katsoo aiheelliseksi lausua parista muutoksenhakujärjestelmästä ja muutoksenhakuprosessiin liittyvästä asiasta.

Muutoksenhakujärjestelmästä

Lakiluonnoksen mukaan voimassa olevien lakien mukainen muutoksenhakujärjestelmä esitetään säilytettäväksi sellaisenaan, jolloin muutoksenhakueliminä olisivat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, vakuutusosoikeus ja tietyiltä osin korkein oikeus valituslupamenettelyn kautta.

Muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa muista toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmistä siinä, että muutoksenhaku on mahdollista kolmessa eri muutoksenhakuasteessa. Ennen tapaturmalautakunnan perustamista 1980-luvulla muutoksenhakujärjestelmä oli kaksiasteinen siten, että vuodesta 1918 lähtien vakuutusneuvosto ja vuodesta 1943 lukien vakuutusosoikeus toimi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ja korkein oikeus toisena muutoksenhakuasteena valituslupamenettelyn kautta. Oikeudenkäyntimenettelyssä vakuutusosoikeudessa oli huhtikuuhun 1999 saakka soveltuvin kohdin noudatettava, mitä oikeudenkäynnistä yleisissä oikeuksissa oli säädetty sekä tämän jälkeen, kuten nykyisinkin, hallintolainkäyttölakia.

Vakuutusosoikeus

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköposti
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	vakuutusosoikeus@oikeus.fi

Hallintolainkäyttölain muuttuminen oikeudenkäyntimenettelyssä vakuutus oikeudessa sovellettavaksi laiksi johti siihen, että niitä tapaturma- ja ammattitautiasioita, joista oli valitusluvan kautta mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, käsitellään kahdessa eri oikeudenkäyntimenettelyssä: vakuutus oikeudessa hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä ja korkeimmassa oikeudessa riita-asia in käsittelyn mukaisessa menettelyssä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä soveltaen. Vastaavasti myös oikeudenkäynnin julkisuus määräytyy eri lain perusteella vakuutus oikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa.

Vakuutus oikeus katsoo, että edellä kuvattu muutoksenhakujärjestelmä on sellaisenaan varsin raskas ja kallis. Asian käsittely kolmessa muutoksenhakuasteessa voi johtaa myös siihen, että lopullisen päätöksen saamiseen korvausasiassa kuluu vuosia. Ongelmia saattaa lisäksi muodostua siitä, että kun korvausasioita arvioidaan erilaisissa oikeudenkäyntimenettelyissä, niin vakuutus oikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisujen pohjalta ei muodostu yksiselitteistä oikeuskäytäntöä. Yksityinen muutoksenhakija ei voimassa olevien lakien eikä lakiluonnoksen perusteella voi tietää oikeudenkäyntimenettelyssä tapahtuvaa muutosta, mikä voi johtaa ennalta arvaamattomiin tilanteisiin. Näin esimerkiksi muutoksenhakukulujen kohdalla, kun vakuutuslaitoksen oikeudenkäyntikulut on korkeimmassa oikeudessa määrätty yksityisen asianosaisen korvattaviksi (KKO 9.4.2013), mitä ei hallintolainkäyttölakia vakuutus oikeudessa sovellettaessa voisi tapahtua kuin poikkeustapauksessa eli jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Edellä lausutut seikat huomioon ottaen vakuutus oikeus katsoo, että muutoksenhakujärjestelmän säilyttämistä nykyisellään olisi tullut arvioida perusteellisemmin kuin mitä esitysluonnoksen perusteella näyttäisi tehdyn.

Työnantajan asianosaisasemasta

Lakiluonnoksen 117 §:ssä on säännösehdotus asianosaisista. Säännöksen mukaan muun muassa vahingoittuneen työnantaja ei olisi asianosainen. Luonnoksen 124 §:n mukaan vakuutuslaitos ratkaisee oikeuden tämän lain mukaiseen korvaukseen antamalla siitä asianosaiselle kirjallisen päätöksen, johon on liitetty muutoksenhakuosoitus. Luonnoksen 125 §:ssä on säädely päätöksen antamisesta työnantajalle, joka on maksanut vahingoittuneelle palkkaa (1 mom.), ja erikoismaksuperusteiselle työnantajalle (2 mom.) sekä tällaisissa tilanteissa työnantajalle annettavan päätöksen sisällöstä (3 mom.). Luonnoksen 127 §:n mukaan vakuutuslaitoksen päätöksen perustelemisesta on voimassa, mitä hallintolaisissa säädetään. Pykälän mukaan, jos korvauksen epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee lisäksi sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Luonnoksen 125 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että säännöksen 1 ja 2 momentissa mainituissa tilanteissa työnantajalla olisi hallintolainkäyttölain mukainen asianosaisasema ja siten oikeus hakea muutosta korvausasiassa, mutta että työnantajan muutoksenhakuoikeuden ratkaisee kuitenkin viime kädessä muutoksenhakuelin. Edelleen säännöksen 3 momenttia koskevissa perusteluissa on todettu, että työnantaja ei 117 §:n mukaisesti olisi korvausasian asianosainen, jolloin asianosaiselle annettavan päätöksen perustelemista koskevaa 127 §:ää ei sovellettaisi työnantajaan.

Vakuutus oikeus

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköposti
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	vakuutus oikeus@oikeus.fi

Lakiluonnoksessa muutoksenhakua koskevan 220 §:n 1 momentin mukaan asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta valittamalla. Säännöksen 2 momentissa on säädetty kunnan tai kuntayhtymän asianosaisuudesta, mutta lisäksi on todettu, että muutoin asianosaisuudesta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölain (486/1996) 6 §:n 1 momentissa säädetään. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi koskee.

Vakuutusoikeus toteaa, että luonnoksen 125 §:n mukaisissa tilanteissa työnantaja on oikeuskäytännössä katsottu asianosaiseksi ja että työnantajan oikeus hakea muutosta vakuutuslaitoksen päätökseen perustuu tähän asianosaisuuteen. Tähän nähden luonnoksessa toteutettu sääntely siitä, että työnantaja yhtäältä ei olisi asianosainen ja toisaalta valitusoikeutensa perusteella taas olisi, ei vaikuta johdonmukaiselta. Myöskään sääntely siitä, että työnantajalle annettava päätös voisi olla erilainen kuin korvauksensaajalle annettava päätös sillä perusteella, että työnantaja ei olisi asianosainen, ei vaikuta juridisesti onnistuneelta.

Luonnoksessa ehdotettujen säännösten soveltaminen johtaisi käytännössä siihen, että työnantaja joutuisi tekemään valituksensa tietämättömänä vakuutuslaitoksen päätöksen perusteluista, vaikka hänen toisaalta tulisi hallintolainkäyttölain 23 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ilmoittaa valituskirjelmässään perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Sääntelyn tarkoituksena näyttäisi olevan korvauksenhakijan yksityisyyden suojaaminen terveydentilaa koskevien tietojen osalta, mutta toisaalta, kuten lain valmistelussa kuullun Helsingin yliopiston professorin Olli Mäenpään lausunnosta on pääteltävissä, yksityisyyden suoja joutuisi todennäköisesti kuitenkin väistymään, kun sitä oikeudenkäynnin alettua arvioitaisiin asianosaisen oikeuteen saada käyttöönsä asiansa käsittelyyn vaikuttavat tiedot. Se, että työnantaja valituksen tehtyään voisi saada tietoonsa ne lääketieteelliset seikat, joihin vakuutuslaitoksen päätös perustuu, johtaisi korvauksenhakijan yksityisyyden suojan kannalta siis loppujen lopuksi samaan tilanteeseen kuin että työnantaja saisi nämä seikat tietoonsa jo vakuutuslaitoksen päätöksen perusteluista.

Edellä lausutun perusteella vakuutusoikeus ehdottaa, että kysymyksiä työnantajan asianosaisasemasta ja tälle asianosaisasemansa perusteella lähetettävän vakuutuslaitoksen päätöksen sisällöstä arvioitaisiin vielä uudelleen.



Juha Pystynen
vakuutusoikeuden ylituomari

Vakuutusoikeus

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköposti
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	vakuutusoikeus@oikeus.fi