**Tapaturma-asioiden 27.1.2014 Asianumero**

**muutoksenhakulautakunta Laus 1/2014**

Sosiaali- ja terveysministeriölle

**Viite:** STM114:00/2009

**Asia** Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 4.11.2013 luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtapaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen liittyvästä ammattitautiasetuksesta

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

**Yleisiä huomioita**

Tapaturma- ja ammattitautilainsäädännön kokonaisuudistus on tervetullut. Lakiluonnoksen rakenne ja systematiikka ovat selkeät. Lain jakaminen osastoihin ja lukuihin, säännösten juokseva numerointi ja pykälien otsikointi sekä käytettyjen termien määrittelyt vastaavat nykyaikaista lainsäädäntöä ja jo sinällään selkeyttävät ja helpottavat lain soveltamista. Tapaturmia, ammattitauteja ja kuntoutusta koskevien säännösten yhdistäminen samaan lakiin myös parantaa järjestelmän hahmottamista.

Systemaattista epäselvyyttä ja ehkä tulkintaongelmiakin aiheuttavaa epäjohdonmukaisuutta sisältyy kuitenkin henkilöllistä soveltamisalaa koskeviin säännöksiin. Lienee tarkoitettu, että ne määrittelevät myös yrittäjien kuulumista vapaaehtoisen vakuuttamisen kautta lain soveltamisalaan, vaikka I OSA:n 2 luvussa puhutaan vain työntekijäasemassa olevista. Yrittäjätyötä koskevat säännökset voisi olla hyvä muutoinkin sijoittaa ainakin ennen muutoksenhakusäännöksiä, jotka koskevat myös vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella annettavia korvauspäätöksiä.

Joidenkin säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa viitataan säännöksen vastaavan nykyistä käytäntöä, voisi olla hyvä hieman enemmän kuvata nykyistä käytäntöä ja ehkä myös tuoda esille perusteluissa soveltamiseen käytännössä liittyneitä ongelmia.

Lausuntopyyntöön ei sisälly luonnosta mahdollisista muutoksista tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin (1316/2010). Ehdotuksista puuttuvat vielä myös voimaantulosäännökset, jotka ovat soveltamisen kannalta merkityksellisiä.

**YLEISPERUSTELUT**

**3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Lakisääteisen sosiaaliturvan sisältö määräytyy yleensä niiden tavoitteiden ja sen turvan tason perusteella, mikä kulloinkin kysymyksessä olevalle sosiaaliturvan muodolle halutaan asettaa. Sosiaaliturvan lähtökohtana ei ole yleinen vahingonkorvausoikeus ja siinä noudatettavat periaatteet, vaan tavoiteltu sosiaaliturvan taso. Siksi sosiaaliturvan sisällöstä ja ulottuvuudesta säädetään laissa.

Suomessa nykyisin omaksutun työtapaturmajärjestelmän antaman turvan taso ylittää, niin kuin ehdotetunkin järjestelmän, pääosin yleisten sosiaalivakuutusjärjestelmien tason. Tämän tason ei ole kuitenkaan tarkoitettu vastaavan yleistä vahingonkorvausoikeudellista täyden korvauksen tasoa. On myös muistettava, että joissakin maissa työtapaturmista maksettavat etuudet eivät eroa tasoltaan lainkaan muista sosiaalivakuutusetuuksista.

Suomen tapaturmavakuutusjärjestelmän sosiaaliturvan luonnetta osoittaa myös se, että niin nykyisenkin kuin ehdotetun lainsäädännön mukaan tiettyjen sairauksien korvattavuus ei perustu osoitettuun lääketieteelliseen syy-yhteyteen. Esimerkiksi eräiden sairauksien korvaaminen ammattitautina perustuu nykyisin ja myös ehdotettavan lainsäännön mukaan pikemmin lakiin kirjattuihin juridisiin korvausedellytyksiin kuin riidattomaan lääketieteelliseen näyttöön. Yhtenä syynä etuuksien edellytysten yksityiskohtaiseen säätämiseen on sosiaaliturvan rahoituksen perustuminen vakuuttamisperiaatteeseen. Se edellyttää, että riski voidaan etukäteen riittävän luotettavasti arvioida.

Esityksen perusteluista käy useista kohdista ilmi, että järjestelmä olisi edelleen osa Suomen lakisääteistä sosiaaliturvaa. Esityksessä myös todetaan, että järjestelmän toimeenpanossa yksityisissä vakuutusyhtiöissä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja julkisen vallan käytöstä. Esityksestä ei toisaalta ilmene, että tapaturmavakuutusjärjestelmän toimeenpano yksityisissä vakuutusyhtiöissä muuttaisi järjestelmän sosiaaliturvaluonnetta.

Ehdotettavalla lailla olisi tarkoitus edelleenkin säätää tyhjentävästi turvan sisällöstä ja ehdoista. Laissa säädettäisiin tarkoin korvauksen määrästä ja sen saamisen ehdoista. Ehdotettava lainsäädäntö ei siten perustuisi vahingonkorvausoikeudelliseen tuottamusvastuuseen. Tälle ei olisi yleisesti ottaen perusteitakaan, koska valtaosassa tapauksista vahingon syyksi ei ole osoitettavissa työnantajan eikä muun ulkopuolisen tahon tuottamusta. Myöskään ankaralle vastuulle ei sinänsä olisi perusteita, koska suureen osaan vakuutettavasta työstä ei liity poikkeuksellisista vahingoittumisriskiä, jota tällaisella vastuulla tulisi suojata.

Niissä tapauksissa, joissa vahingon syyksi voidaan osoittaa työnantajan tuottamus, kysymys on samalla myös rikosoikeudellisen vahingonkorvausperusteen synnyttävästä työturvallisuuslainsäädännön rikkomisesta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, että työnantajan mahdollinen rikosperusteinen vahingonkorvausvelvollisuus ratkaistaisiin jatkossakin erillisessä prosessissa yleisessä tuomioistuimessa noudattamalla yleiseen vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa täydenkorvauksen periaatetta. Tässä prosessissa määrättävästä rikosperusteisesta vahingonkorvauksesta vähennetään lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta mahdollisesti saatavat korvausetuudet.

Järjestelmän toimeenpanoa hämmentää, että järjestelmän ylimmän oikeusasteen ratkaisukäytäntö on eräissä tapauksissa perustunut siviilioikeudellisissa riita-asioissa noudattaviin prosessisäännöksiin ja yleisiin vahingonkorvausoikeudellisiin periaatteisiin (KKO 2013:2706 ja KKO 2013:2463), vaikka järjestelmän toimeenpanossa kysymys on hallinto-oikeuden piiriin kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoidosta. Tämä aiheuttaa epävarmuutta ja ratkaisujen ennakoimattomuutta, koska järjestelmän kaksi ensimmäistä muutoksenhakuastetta ovat kuitenkin velvolliset noudattamaan lainsäädännön mukaan hallintoprosessuaalisia säännöksiä. Ylimmän oikeusasteen ratkaisuista ilmenevien linjojen omaksuminen on ongelmallista, koska ne voivat perustua keskeisesti siviiliprosessuaalisiin säännöksiin.

Asian suuren merkityksen vuoksi muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaisuuskysymys ja siihen liittyvät prosessuaaliset ja perustuslailliset kysymykset tulisi vielä selvittää perusteellisesti esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

**I OSA YLEISET SÄÄNNÖKSET**

**1 Luku Lain keskeinen sisältö**

**1 §. Lain tarkoitus**

Pykälästä tulisi näkyä jotenkin, että kysymys on sekä oikeudesta korvaukseen että itse korvauksista. Vakiintuneessa tulkintakäytännössä ensin mainitun on katsottua koskevan vain pelkästään sitä, onko kysymys korvattavasta vahingosta tai vammasta. Laki koskee myös korvauksien määräytymistä. Pykälän voisi kirjoittaa esimerkiksi seuraavaan muotoon:

Tässä laissa säädetään työtapaturman ja ammattitaudin johdosta maksettavista korvauksista.

**2 luku Henkilöllinen soveltamisala**

**9 §. Työntekijänä tehtävä työ**

Pykälän yhteydessä olisi ehkä hyvä kuitenkin todeta, että sitä sovelletaan myös vapaaehtoiseen vakuuttamiseen perustuvaan yrittäjän turvaan, jollei ehdotetussa laissa myöhemmin toisin säädetä. Yleisten huomioiden kohdalla mainittua ongelmaa voisi ehkä korjata 2 luvun tai 9 §:n otsikoinnilla.

**10 §. Johtavassa asemassa tehtävä työ**

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluvista yrityksen osaomistajista. Edellytyksenä olisi muun muassa, että henkilö tekee työtä yrityksessä vastiketta vastaan. Säännöksen perusteluissa voisi olla syytä vielä selventää vastikkeen käsitettä. Jos sillä tarkoitetaan nimenomaisesti ehdotuksen 82 ja 173 §:ssä säädettäviä ansionmenetyskorvauksen ja vakuutusmaksun perusteena käytettäviä ansioita, se olisi hyvä todeta ainakin perusteluissa. Asialla voi olla merkitystä mm., kun arvioidaan 2 luvun 1 §:ää sovellettaessa, onko kysymyksessä palkkaa vastaan tehty työ.

**3 luku Alueellinen soveltamisala**

**13 §. Suomessa tehtävä työ**

Pykälän perusteluissa todetaan, että EU:n sosiaaliturva-asetusten mukaan lentohenkilökunnan jäsenet tulee vakuuttaa siinä jäsenvaltiossa, jossa henkilön kotiasema sijaitsee. Ehdotuksessa tulisi vielä tarkentaa säännöksen soveltamista tapauksissa, joissa on kysymys kolmannesta valtiosta, kuten tilanteessa, jossa lentohenkilökuntana suomalaisessa ilma-aluksessa toimii suomalaisen lentoyhtiön kolmannessa valtiossa olevalta yritykseltä vuokraamat työntekijät.

Ilmeisesti 13 §:n 3 momentissa kuljetusliikenteellä ei ole tarkoitettu lentokuljetuksia eikä ainakaan henkilöiden kuljetusta, mikä asia olisi hyvä nimenomaisesti todeta perusteluissa.

**II OSA KORVATTAVAT VAHINKOTAPAHTUMAT**

**4 Luku Yleiset säännökset**

**16 §. Lääketieteellisen syy-yhteyden arviointi**

Ehdotettu 16 § on syy-perusteisen tapaturmajärjestelmän kannalta keskeinen säännös. Sillä kirjataan vamman tai sairauden ja tapaturman välistä lääketieteellistä syy-seuraussuhdetta arvioitaessa nykykäytännössä pitkälti noudatettu todennäköisen lääketieteellisen syy-yhteyden vaatimus. Ehdotettu periaate poikkeaa vahingonkorvausoikeudessa noudatettavasta täyden näytön vaatimuksesta, kun sitä alempi, todennäköinen, syy-yhteys riittäisi. Säännös on tärkeä korvausratkaisujen ennakoitavuuden ja yhdenmukaisen käytännön takaamiseksi. Säännöksen perusteluissa myös kiinnitetään asianmukaisesti huomiota siihen, miten arviointi hallintoprosessuaalisin periaattein tapahtuu ja keskeisiin arvioinnissa huomioon otettaviin seikkoihin.

Tapaturmavakuutusjärjestelmän hallintoprosessuaalisia säännöksiä noudattava muutoksenhakuelin soveltaa hallintolainkäyttölaista ilmenevää virallisperiaatetta, jonka mukaan muutoksenhakuelin on viime kädessä velvollinen huolehtimaan siitä, että asian ratkaisua varten on käytettävissä riittävä selvitys samoin kuin tutkimisperiaatetta, mikä ei edellytä asianosaisen taholta ratkaisuun vaikuttaviin seikkoihin vetoamista.

Muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusoikeudessa on jäsenenä lääkäri, jonka on mahdollista arvioida lääketieteellistä syy-seuraussuhdetta ja esitettyjä lääketieteellisiä selvityksiä nimenomaan lääketieteellisestä näkökulmasta. Keskeisesti lääketieteelliseen selvitykseen perustuvan korvausasian ratkaiseminen viime kädessä juridisen päättelyn ja siviilioikeudellisten todistustaakkasäännösten avulla voi johtaa yleisesti vallitsevan lääketieteellisen näkemyksen vastaisiin ratkaisuihin ja käytäntöihin.

Ehdotuksesta ei ilmene, että ehdotettavan lain perusteella olisi tarkoitus korvata ns. seurannaisvahinkoja, joita tietyissä tilanteissa on nykyisen lain käytännössä korvattu. Seurannaisvahingossa on kysymys uudesta tapaturmasta, joka liittyy aikaisemman tapaturman aiheuttamaan vammaan tai sairauteen, mutta joka ei ole erillisenä vahinkona korvattava, koska se ei ole sattunut muutoin korvattavissa olosuhteissa. Kysymys voi olla esim. kaatumisesta sairausloman aikana sen vuoksi, että raaja tapaturmavamman aiheuttaman heikkouden vuoksi pettää alta. Korvausta on määrätty suoritettavaksi eräässä tapauksessa CRPS –kiputilasta myös työliikekipeytymisen seurannaisvahinkona (KKO 2012:2463).

Jos tarkoituksena kuitenkin on, että tällaiset vahingot kuuluisivat myös uuden lain korvauksen piiriin, tämän luvun yleisissä säännöksissä olisi hyvä ottaa nimenomaisesti kantaa, mikä olisi korvattava seurannaisvahinko ja kuinka pitkälle syy-yhteys ulottuu.

Ainakin esityksen perusteluissa olisi hyvä myös todeta, minkälaista näytön astetta sovellettaisiin muutoin syy-yhteyden arvioinnissa. Nykyisessä oikeuskäytännössä ei ole lääketieteellisten seikkojen kohdalla riittäväksi katsottua todennäköisen syy-yhteyden vaatimusta ulotettu muihin ratkaisuun vaikuttaviin tekijöihin.

**5 Luku Työtapaturmaa koskevat säännökset**

**17 §. Tapaturma**

Ehdotetun 17 §:n mukaan tapaturman käsitteeseen kuuluisi myös vamma tai sairaus, joka aiheutuu toisen henkilön tahallisesta pahoinpitelystä tai muusta tahallisesta vahingoittamisesta. Tältä osin valittu ratkaisu ei vastaa tapaturman käsitteen yleistä vakiintunutta tulkintaa oikeuskäytännössä. Vallitsevan tulkinnan vuoksi voimassa olevassa laissa jouduttiin aikoinaan säätämään erikseen toisen tahallisesta teosta aiheutuneen vamman korvaamisesta, kun sellainen haluttiin korvauksen piiriin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lähinnä vain syyntakeettoman henkilön sinänsä tahallisesta teosta aiheutuneen vamman on katsottu muodostavan tapaturman käsitteen mukaisen tapaturman, vaikkakin uhrin näkökulmasta kysymys tietenkin yleensä on ennalta arvaamattomasta ja odottamattomasta vamman aiheuttavasta ulkoisesta tapahtumasta ja tekijästä. Ratkaisusta voi seurata yleisen tapaturman käsitteen laajentumista ja heijastusta muihin korvausjärjestelmiin, joissa korvaus perustuu yleiseen tapaturman käsitteeseen.

Pykälässä olevan ja-sanan poistamista tulisi harkita, koska ei liene tarkoitettu, että äkillinen, odottamaton ja ulkoinen tekijä voisivat kukin itsenäisesti muodostaa tapaturman. Pykälän sanamuoto voisi olla parempi muotoilla esim. seuraavasti:

Tapaturmalla tarkoitetaan ulkoisesta tekijästä johtuvaa äkillistä ja odottamatonta tapahtumaa, joka aiheuttaa työntekijälle vamman tai sairauden.

**19 §. Tapaturman aiheuttaman vamman tai sairauden olennainen paheneminen**

Pykälän sisältö vastaa pitkälti jo noudatettua oikeuskäytäntöä. Pykälän 1 momentin kieliasu voisi olla ehkä syytä tarkentaa kuulumaan niin, että siinä puhuttaisiin tässä laissa tarkoitetusta vammasta tai sairaudesta. Pykälässä ei tarkoitettane, että pahenemisen korvaaminen tulisi kysymykseen vain sellaisen vamman tai sairauden pahentuminen kohdalla, joka on jonkin muun lain nojalla korvattava.

**24 §. Tapaturma erityisissä olosuhteissa**

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan osalta laista tulisi ilmetä keskeiset perusteet, joilla voidaan käytännössä erotella, onko kysymys koulutus- vai virkistystilaisuudesta. Kuten säännöksen perusteluissakin todetaan, käytännössä voi olla vaikeaa vetää rajaa, onko kysymys koulutuksesta vai virkistyksestä. Sillä, pidetäänkö tilaisuutta koulutuksena vai virkistyksenä, voi olla yksilön turvan kannalta suuri merkitys. Korvattavuus mm. pahoinpitelyn ja henkisen järkytysreaktion korvaamisen osalta on erilainen riippuen siitä, katsotaanko kysymyksessä olevan koulutus- vai virkistystilaisuus.

Pykälässä ei ole rajoitettu korvaussuojaa niin kuin 22 ja 23 §:ssä niissä mainituissa olosuhteissa tapahtuvaan tavanomaiseen toimintaan. Koska perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettua toimintaa ei perustelujen mukaan kuitenkaan olisi esim. rikollinen toiminta tai tahallinen riskinotto, vaikka sellainen voi tapahtua sinänsä esim. virkistystilaisuuden ohjelman mukaisessa toiminnassa, tämän soveltamisrajoituksen tulisi jotenkin ilmetä pykälän sanamuodosta.

Säännöstekstiin tulisi lisätä jokin määrittely, jota tulkitsemalla voitaisiin suorittaa pykälässä edellytettyä rajanvetoa, onko kysymyksessä korvattava vai ei korvattava vahinko, jonka kohdalla sinänsä täyttyy, että se on sattunut säännöksessä tarkoitetun toiminnan yhteydessä.

Momentin alku voisi kuulua seuraavasti:

*Työtapaturmana pidetään myös tapaturmaa, joka on sattunut työntekijälle seuraavissa kohdissa tarkoitetulle toiminnalle tavanomaisissa olosuhteissa:*

*1) työhön liittyvään koulutustilaisuuteen kuuluvasta toiminnassa…*

**6 Luku Ammattitauteja koskevat säännökset**

**26 §. Ammattitauti**

Pykälän perusteluissa todetaan, ettei säännöksellä ole tarkoitus muuttaa nykyistä ammattitaudin määritelmää tai soveltamisalaa. Pykälän perustelujen toiseen kappaleeseen, jossa kuvataan, mitä pääasiallisella aiheutumisella tarkoitetaan, olisi siksi hyvä lisätä maininta myös siitä, että pääasiallinen aiheutuminen merkitsee myös sitä, etteivät sairauden syynä ole sisäsyntyiset tai muut työstä riippumattomat syyt.

Perustelujen kolmannen kappaleen viimeisen virkkeen sanamuotoa olisi aiheellista tarkentaa, koska työturvallisuuslainsäädännön mukaan työnantajan vastuu työympäristön turvallisuudesta ulottuu tietyssä määrin myös etätyöhön.

Pykälän 2 momentissa ehdotettavan säännöksen tarkoituksena lienee säätää siitä, että ammattitautikorvattavuuden ratkaisemiseksi käytettävissä tulee olla riittävän asiantunteva lääketieteellinen tutkimus, joka perustuu riittävään selvitykseen työntekijän pykälässä tarkoitetuista työolosuhteista ja niissä tapahtuneesta altistuksesta ja jonka yhteydessä on tehty diagnostiikan edellyttämät testit ja tutkimukset sekä mahdollisten muiden syytekijöiden poissuljenta. Esillä olevassa lainsäädännössä ei sinällään voida asettaa terveydenhuoltoa sitovia pätevyysvaatimuksia potilasta tutkivan lääkärin ammattitaidolle ja osaamiselle. Säännöksen tarkoituksena on siten vain osoittaa yleiset edellytykset sille näytölle, jonka perusteella ammattitautikorvattavuus lain perusteella voidaan ratkaista. Se toimii samalla ohjeena myös korvauskysymystä ratkaisevalle vakuutuslaitokselle siitä, minkälaisen selvityksen laki korvauksen myöntämiselle edellyttää ja että vakuutuslaitoksen tulee huolehtia, että tällainen selvitys on käytettävissä.

Ammattitautidiagnostiikka on vaativaa erikoisosaamista vaativa lääketieteen alue. Ammattitauteja koskevissa valitusasioissa törmää usein puutteellisiin lääketieteellisiin selvityksiin. Vasta valitusvaiheessa esiin tulevat puutteelliset tutkimukset voivat johtaa siihen, ettei tutkimuksellista puutetta voi pitkän ajan kulumisen vuoksi enää kokonaan korjata, jolloin puute saattaa johtaa sairastuneen vahingoksi. Ensisijaisesti tutkimusten riittävä taso tulisi varmistaa lääkäreiden koulutuksella, mutta tutkimuksen asiantuntevuus tulisi pyrkiä varmistamaan myös sillä, että ammattitautilainsäädännössä edellytettäisiin, että ammattitautitutkimuksen olisi suorittanut vähintäänkin työterveyslääkäri tai muutoin työlääketieteeseen perehtynyt lääkäri. Perustelut ovat joka tapauksessa osin ristiriidassa momentin sanamuodonkin kanssa.

Tässä kohdassa olisi hyvä mainita, että vahingon sattumispäivää vastaa ammattitaudin ilmenemispäivä.

**27 §. Ammattitautiluettelo**

Pykälä koskee valtioneuvoston asetuksella säädettävässä ammattitautiluettelossa mainittujen sairauksien syy-yhteyden osoittamista. Säännöksellä on tarkoitus helpottaa syy-yhteyden osoittamista, koska luettelossa mainittujen sairauksien ja altistustekijöiden välillä katsotaan olevan yleisen tason syy-yhteys. Sillä tarkoitetaan, että lääketieteen tutkimuksin on osoitettu, että altistuminen tietyssä määrin luettelossa mainitulle altisteella voi aiheuttaa luettelossa altisteen kohdalla mainitun sairauden. Tällöin edellytettäisiin enää yksilökohtaisen altistumisen osoittamista.

Syynä siihen, ettei sairautta katsottaisi ammattitaudiksi, olisi mm. se, että syynä sairauteen on selvästi muu altistuminen. Säännöksessä asetetaan muun syyn osuuden osoittamiselle korkeampi näytön vaatimus kuin todennäköisyys. Säännöstä voisi olla syytä tarkentaa vielä niin, että muuhun altistumiseen rinnastettaisiin muu syy, kuten sisäsyntyinen sairaus (samoin kuin 28 §:ssä todetaan). Lisäksi perusteluissa voisi olla hyvä todeta, että muulla altistumisella tarkoitetaan myös muulle kuin luettelossa mainitulle altisteelle tapahtunut työn ulkopuolinen altistuminen. Luettelossa mainittujen altistustekijöiden lisäksi sairaus voi joskus aiheutua työn ulkopuolella tapahtuneesta altistumisesta myös luettelossa mainitsemattomalle altisteelle.

**28 §. Ammattitautina korvattava yläraajan jännetulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus**

Säännöksen sanamuotoa olisi syytä tarkentaa siten, että viimeisestä virkkeestä poistettaisiin sana- sairausperäinen. Lääketieteellisesti sivunastan tulehduksen syynä voi olla joskus myös sivunastan alueelle kohdistunut ei-korvattava tapaturmamekanismi.

**30 §. Työstä aiheutunut muun vamman tai sairauden olennainen paheneminen**

Sanamuodon tarkistamisen osalta esitetään sama huomautus kuin 24 §:n kohdalla.

**7 Luku Työliikekipeytyminen, pahoinpitely ja toisen henkilön muu tahallinen teko sekä henkinen järkytysreaktio**

**35 §.Henkinen järkytysreaktio työtapaturman seurauksena**

Säännös on ratkaisukäytäntöä selkeyttävänä ja korvattavuuden määrittelyn kannalta tärkeä. Tällainen yksilön oikeuden keskeisiä perusteita määrittelevä säännös lienee tarpeen myös jo perustuslain näkökulmastakin, kun kysymys on yksilön oikeudesta lakisääteiseen sosiaaliturvaan. Asiasta säätäminen erillisellä säännöksellä on ensisijaisen tarpeellista senkin vuoksi, että psyykkisten sairauksien kohdalla lääketieteellisen syy-yhteyden todennäköisyyskysymyksen ratkaiseminen on ongelmallista jo sen vuoksi, että psyykkiset sairaudet ovat useimmiten monitekijäisiä. Yksittäisen psyykkisen tekijän osuutta tai edes pääasiallista syytekijää on vaikea luotettavasti päätellä. Yksittäisen tekijän syyosuuden luotettavaan osoittamiseen liittyvän lääketieteellisen tutkimustiedon ja -menetelmien puutteet ilmenivät mm. STM:n asettaman Psykotyöryhmän työn yhteydessä ja myöhemmin tämän esityksen valmistelun yhteydessä kuultujen psykiatrian asiantuntijoiden toimesta.

Pykälän otsikko ja sen 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuoto eivät ole aivan sopusoinnussa säännöksen jäljempänä tulevan sanamuodon kanssa. Ensimmäisestä virkkeestä saa käsityksen, että henkisen järkytysreaktion korvaaminen edellyttäisi aina erillistä tapaturmaa, joka taas 17 §:n mukaan edellyttäisi ulkoisesta tekijästä johtuvaa tapahtumaa, joka aiheuttaa työntekijälle vamman tai sairauden. Säännöksen tarkoituksena lienee kuitenkin, että säännöksessä kuvattu tapahtuman kokeminen myös ilman fyysistä vahingoittumista ja pelkkä kokemisesta aiheutuva henkinen reaktio muodostavat näissä tilanteissa 17 §:ssä tarkoitetun tapaturman. Näin ollen olisi parempi puhua, että tapaturman aiheuttamana korvataan henkinen järkytysreaktio tässä pykälässä säädetyin edellytyksin.

**37 §. Korvattava sairaanhoito**

Korvattavaan sairaanhoitoon on sisällytetty myös ns. lääkinnällinen kuntoutus, jotta rajanveto-ongelman julkisen terveydenhuollon käsitteiden kanssa poistunevat. Pykälän 2 momentissa säädetty luettelo lääkinnällisenä kuntoutuksena korvattavista toimenpiteistä on nykylaista poiketen tyhjentävä, mikä helpottaa säännöksen soveltamista.

**III OSA ETUUDET**

**8 Luku Sairaanhoidon korvaukset**

**38 §. Korvattavat tutkimuskulut, kun vahinko ei osoittaudu korvattavaksi**

Pykälän perusteluissa todetaan sen vastaavan nykyisen tapaturmavakuutuslain 14 §:n 4 momenttia. Sanamuoto kuitenkin eroaa nykyisestä siten, että sen ja säännöksen perustelujen mukaan pelkät lääkärissäkäynti- ja lausuntopalkkiot, jotka nykysäännöksen tulkinnassa katsotaan korvattaviksi, näyttäisivät jäävän korvauksen ulkopuolelle. Tämä ei liene tarkoituksena. Myös lääkärissäkäynnin yhteydessä lääkäri tekee kliinisen tutkimuksen, jota ei voitane tulkita lääkärin määräämäksi tutkimukseksi sekä arvioi tehtyjen tutkimusten tuloksia. Korvausta maksetaan nykyisin myös lääkärissäkäynneistä, joilla tutkittava käy pelkästään kuulemassa tutkimustulokset.

**46 § Euroopan unionin alueella annetun sairaanhoidon kustannukset**

Lakiluonnoksessa ei ole huomioitu niitä vaikutuksia, jotka potilasdirektiivin implementoinnista mahdollisesti seuraa unionin alueella tapahtuvan hoitoon hakeutumisen osalta.

**48 §. Palkan korvaaminen tutkimus- ja fysikaalisen hoidon ajalta**

Pykälän sanamuodon mukaan ansionmenetyskorvauksen maksaminen edellyttäisi ilmeisesti varsinaisen lääkärin määräämästä tutkimuksesta aiheuttamaa työkyvyttömyyttä. Korvausta ei siten olisi ilmeisesti tarkoitus maksaa esim. pelkän lääkärissäkäynnin aiheuttaman ansionmenetyksen osalta, jossa ei tehdä lääkärin määräämää tutkimusta.

**9 luku Muut kustannusten korvaukset**

**50 §. Matka- ja majoituskulujen korvaaminen**

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että yksityisen auton käyttö rinnastuu julkiseen liikennevälineeseen, mutta tällöin matkakuluina korvataan puolet verohallinnon vahvistamasta verovapaasta kilometrikorvauksesta. Voimassa olevaan lakiin perustuvassa oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että oman auton käytön välttämättömyys on harkittu tapauskohtaisesti. Jos oman auton käyttö on katsottu välttämättömäksi (tapaturmavamman tilan, julkisen liikenteen huonon saatavuuden tai muun sairauden vuoksi), on korvattu verottajan vahvistaman verovapaan kilometrikorvauksen määrä täysimääräisenä.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että korvauskäytäntö on muuttunut vuonna 2013 ja että tämä uusi tulkinta ehdotetaan kirjattavaksi myös lakiin. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kuitenkin toteaa, että em. tällainen tulkinnan muutos voi perustua vain tapaturma-asiain korvauslautakunnan kiertokirjeeseen 2/2013, jossa se on ohjeistanut vakuutuslaitoksia korvaamaan 1.8.2013 alkaen omalla autolla tehdystä matkasta puolet verohallinnon vahvistamasta verovapaan kilometrikorvauksen määrästä riippumatta siitä, onko oman auton käyttäminen ollut välttämätöntä vamman tai sairauden taikka liikenneyhteyksien vuoksi. Tämän määrän on katsottu kattavan tapaturmavakuutuksesta korvattavat käyttökustannukset, mutta ei kiinteitä kustannuksia, jotka ovat riippumattomia sairaanhoidon matkoista. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta huomauttaa, että em. käytännön muutos ei perustu lain muutokseen eikä sitä ole vielä voimassa olevaan lakiin perustuvassa oikeuskäytännössä hyväksytty.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi muun ajoneuvon kuin julkisen kulkuneuvon tai yksityisauton käytöstä aiheutuneiden kulujen korvaamisesta. Lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan, että muulla ajoneuvolla tarkoitettaisiin esim. taksia tai sairaankuljetusautoa. Sairaanhoidon matka voidaan tehdä kuitenkin myös muulla yksityisellä kulkuvälineellä kuin autolla. Verohallinnon päätöksessä on määritelty verovapaat kilometrikorvaukset myös näille muille kulkuneuvoille (mm. moottorivene, moottorikelkka, moottoripyörä ja mönkijä). Ehdotetussa laissa tai sen perusteluissa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, miten näistä matkoista aiheutuvat kustannukset korvataan eli noudatetaanko samaa periaatetta kuin yksityisauton kohdalla (eli puolet verohallinnon vahvistamasta verovapaan kilometrikorvauksen määrästä) vai korvataanko täysi kilometrikorvaus, jos tällaisen ajoneuvon käyttö on välttämätöntä.

Pykälän perusteluista ei ilmene, sovelletaanko tässä pykälässä säädettyjä matkakulujen korvausperiaatteita vastaavasti myös sellaisen hoidon osalta, johon vahingoittunut on hakeutunut Suomesta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai kolmanteen valtioon. Varsinaisen hoidon osalta viimeksi mainitusta korvattaisiin 47 §:n 3 momentin mukaan vahingoittuneelle vain vastaavasta hoidosta Suomessa määrättävä asiakasmaksu, jollei vahingoittuneella ole ollut vakuutuslaitoksen maksusitoumusta ko. hoitoon.

**51 §. Hoitotuki**

Perusteluissa voisi kommentoida hoitolisän merkitystä esim. palveluasumistilanteissa.

**10 luku Ansionmenetyskorvaukset**

**56 §. Oikeus päivärahaan**

Pykälän 1 momentin sanamuodossa näyttäisi olevan jonkinlainen (kielellinen?) ristiriita 3 momentin kanssa. Pykälän 1 momentissa todetaan, että oikeus päivärahaan on yhden vuoden ajan vahinkopäivästä lukien, mutta 3 momentissa kuitenkin todetaan, että päivärahaa ei kuitenkaan maksettaisi vahinkopäivältä.

Pykälän 4 momentin mukaan vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeellä ilmenevän ammattitaudin kohdalla oikeus päivärahaan arvioitaisiin sen työn perusteella, josta hän siirtyi mainitulle eläkkeelle.

Säännöksen sanamuotoa olisi ehkä syytä tarkistaa, koska vanhuuseläkkeelle tai työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ei välttämättä tapahdu voimassa olevasta työsuhteesta. Olisi hyvä myös selventää, onko sen osalta tulkinnanvaraa tilanteissa, joissa vahingoittunut on viimeksi tehnyt hyvin lyhytaikaisesti ja satunnaisesti työkyvyn vaatimuksilta aivan erilaista työtä kuin joka vastaa hänen pitempiaikaista ammattiaan tai työhistoriaansa.

Pykälän 2 ja 4 momentin perusteluissa olisi syytä selvennyksen vuoksi todeta, onko tarkoituksena, että silloin, kun työkyvyn alenema määritetään vertaamalla vahinkoa edeltäviä ja sen jälkeisiä ansioita ja näin saatu alenema jää esim. 7,5 %:iin, onko tarkoituksena, että myös tällöin tehdään matemaattinen pyöristys lähimpään viiteen prosenttiin. Noudatetussa korvauskäytännössä pyöristystä ei ole tällöin ylöspäin tehty, jos matemaattisesti laskettu ansion alenema jää alle 10%:n. Viimeksi mainittu rajamäärä lienee aikoinaan asetettu sen vuoksi, ettei ole katsottu tarpeelliseksi korvata näin pieniä ansion alenemia.

Pykälässä oleva viittaus vuosityöansion määräytymiseen tällaisessa tapauksessa 60 §:n mukaan, joka koskee vähimmäisvuosityöansiota, näyttäisi olevan ainakin kielellisesti ristiriidassa luonnoksen 73 §:n kanssa, joka koskee eläkkeellä ollessa ilmenevän ammattitaudin perusteella määräytyvää vuosityöansiota. Viittaus vuosityöansion määräytymiseen lienee 56 §:ssä ylipäätään tarpeeton.

**57 §. Päiväraha osittaisen työkyvyttömyyden perusteella**

Pykälän perustelujen ensimmäisessä kappaleessa lienee väärä pykäläviittaus 52 §:ään.

**58 §. Sairausajan palkan perusteella määräytyvä päiväraha**

Pykälän perusteluissa todetaan, että säännös vastaisi sanamuodoltaan tarkistettuna nykyistä tapaturmavakuutuslain 16 a §:ää. Näyttäisi kuitenkin siltä, ettei siinä ole suoraan sanamuodon perusteella otettu huomioon nykyisen pykälän 3 momentin tilannetta, jossa vain sairausajan palkkaa on maksettu vain osalta neljänviikon jaksoa. Nykyisen säännöksen mukaan päiväraha maksetaan tällöin sairausajan palkan mukaisesti siltä ajalta, jolta sitä on maksettu ja muilta osin edeltävän enintään neljän viikon ansion perusteella. Jos ehdotettu säännös on kuitenkin tarkoitettu tulkittavaksi mainitun nykyisen säännöksen mukaisesti, tulisi pykälän sanamuotoa tarkentaa tai asia ainakin selkeästi todeta perusteluissa.

61 §. Päivärahan vähentäminen vahingoittuneen myötävaikutuksen perusteella

Säännöksen perustelujen mukaan tarkoituksena olisi, että vähennys pääsääntöisesti tehtäisiin, vaikka vähennyksen tekeminen olisi kuitenkin harkinnanvaraista. Jotta tämä tarkoitus ilmenisi selkeämmin laista, voisi 1 momentin sanamuotoa muuttaa siten, että korvausta vähennettäisiin jäljempänä momentissa mainittujen edellytysten täyttyessä ja muotoilla 2 momentin siten, että vähennys jätetään kuitenkin tekemättä, jos vähentämistä ei voida pitää kohtuullisena ottaen huomioon vahingoittuneelle aiheutuneen vamman tai sairauden laatu tai muu erityisen painava syy.

**Tapaturmaeläke**

**63 §. Oikeus tapaturmaeläkkeeseen**

Säännöksen 2 momentin perusteluissa olisi hyvä todeta, että tapaturmaeläkeoikeus määräytyy tapaturmavammasta tai ammattitaudista aiheutuneista työkyvyn rajoituksista seuraavan työansioiden alentuman perusteella. Lääketieteellisen selvityksen perusteella arvioidaan ensin aiheutuuko vahingosta työkyvyn rajoituksia. Sen jälkeen arvioidaan, ovatko vahingoittuneen työansiot alentuneet vahingon jälkeen ja johtuuko tämä alentuminen työkyvyn rajoituksista vai muusta syystä.

Tähän säännökseen tai ainakin jäljempänä yrittäjien turvaa koskevien säännösten yhteyteen tulisi ottaa säännös, josta ilmenevät keskeiset perusteet, joilla yrittäjän työkyvyn alentumaa arvioidaan. Sen jälkeen, kun on selvitetty, että vahingosta aiheutuu lääketieteellisesti arvioiden työkyvyn rajoituksia yrittäjätyön työtehtävien sisällön ja yritystoiminnan mahdollistamat työjärjestelymahdollisuudet huomioon ottaen, tulee selvittää alentavatko rajoitukset yrittäjän ansiokykyä.

Sen arviointia varten, onko yritystoiminnasta saatavat ansiot alentuneet vahingon johdosta, tarvitaan mm. yritystoiminnan tulonmuodostusta kuvaavat ansio- ja tulostiedot riittävän pitkältä ajalta ennen vahingon sattumista ja vahingon jälkeen. Koska yritystoimintaan vaikuttaa esim. markkinatilanteesta ja suhdanteista johtuva yritystoiminnan usein luonnollinen liikevaihdon ja tuloksen vaihtelu, tulostietojen ja muun yrityksen toiminnasta saatavan tiedon perusteella tulee arvioida, on yrittäjän työkyvyn rajoituksista aiheutunut todellista ansioiden alentumaa. Yritystoiminnan vaihtelun vuoksi yrityksen tulos ei kuitenkaan välttämättä vastaa vuosittain YEL-vakuutuksen perusteella 232 §:n mukaan määräytyväksi ehdotettavaa vuosityöansiota. Sen vuoksi yrityksen tuloksen vertailu vuosityöansioon ei anna välttämättä oikeaa kuvaa työkyvyn rajoitusten vaikutuksesta yritystoimintaan. Siksi yrittäjän työkyvyn alentumaa arvioitaessa vertailu tulisi tehdä yritystoiminnan vahinkoa edeltävän ja sen jälkeisen tulonmuodostuksen pohjalta.

Tapaturmaeläkettä ja päivärahaa koskevissa pykälissä tulisi käyttää vakiintunutta sanamuotoa - työkyvyn alentuma-, kun tapaturmaeläkkeen määräytymiseen ei ole tarkoitus sinänsä tehdä asiallisia muutoksia. Nykyisestä poikkeavan terminologian käyttäminen aiheuttaa sekaannusta, kun korvaustoiminnassa ja muutoksenhaussa joudutaan soveltamaan vielä pitkään myös nykyistä lainsäädäntöä.

**64 §. Tapaturmaeläke osittaisen työkyvyttömyyden perusteella**

Tarpeen olisi sama pyöristämistä koskeva selvennys kuin 56 §:n 4 momentin kohdalla esitettiin.

Korvatun ammatillisen kuntoutuksen päättymisen jälkeen suoritetaan ansiovertailu, jos kuntoutettu ei 92 §:ssä säädetyn kuntoutusraha-ajan päätyttyä ole työllistynyt tai hän työllistyy korvattua kuntoutusammattia huonompipalkkaiseen työhön ja tapaturmaeläke maksetaan tämän aleneman mukaan. Nykykäytännön mukaan tässä ansiovertailussa käytetään ensimmäisen kolmen vuoden ajan ns. alkupalkkatasoa ja sen jälkeen uudelleenkoulutusta vastaa ansiota kolmen vuoden työkokemuksella. Jos on tarkoitus, että tätä käytäntöä jatkettaisiin uudenkin lain aikana, lienee syytä harkita, onko tämä sellainen vahingoittuneen oikeuksia siten määrittelevä asia, että sen tulisi ilmetä säännöstasolla vai voitaisiinko siitä säätää vain asetuksella. Asia olisi joka tapauksessa hyvä todeta ainakin perustelutasolla tässä kohdassa ja myös 92 §:n perusteluissa.

Pykälän perusteluissa voisi olla hyvä todeta, että käytetäänkö myös 56 ja 64 §:ssä tarkoitetussa ansiovertailussa kaikkia 82 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ansioita.

**Opiskelijan ansionmenetyskorvaus**

**70 §. Päätoimisen opiskelun estyminen**

Pykälän perusteluissa todetaan, että jos vahinko ei estä tai rajoita opiskelua, mutta estää kokonaan tai osittain opiskelun aikaisen työn suorittamisen, sovellettaviksi tulisivat pääsäännön mukaiset ansionmenetyskorvauspykälät eli päiväraha tai tapaturmaeläke määräytyisi laskennallisen ansion aleneman mukaisesti ja sääntely vastaisi tältä osin voimassa olevaa lakia. Voimassa olevan lain mukaan tällaisessa tapauksessa työkyvyn alentuma arvioidaan tästä johtuvan ansion alentuman mukaan. Korvauskäytännössä, joka on myös oikeuskäytännössä hyväksytty, on kuitenkin näissä opiskelijoiden ansion alentuman määrittämistilanteissa käytetty pääsäännön mukaisesta poikkeavaa tapaa. Ansiovertailu on tehty vuosityöansioiden ja työansioiden välillä (vrt. esim. tapaturma-asiain korvauslautakunnan kiertokirje 3/2006). Tapaturmavamman vuoksi saamatta jäänyttä opiskelun aikaisen työn ansiota (vuositasolla) on verrattu opiskelijalla korvausten perusteena olevaan vuosityöansioon, jona ehdotuksen 76 §:n mukaankin edelleen käytettäisiin todellisten opiskelun aikaisten työansioiden sijasta ns. valmistumispalkkaa. Näin on saatu luku, joka osoittaa vahingon vuoksi saamatta jääneen ansion suhteellista (prosentti) osuutta vuosityöansiosta, ja tätä on käytetty korvausten laskun perusteena.

Mikäli tarkoitus on säilyttää tämä aiempi käytäntö, tulisi tämä kirjata selkeästi lakiin, koska se poikkeaa pääsäännön mukaisesta muutoin käytettävästä laskentatavasta. Lisäksi on huomioitava, että itse ehdotetussa lakitekstissä ei ole lainkaan säännöksiä näistä tilanteista, joissa vahinko ei estä tai rajoita opiskelua, mutta estää kokonaan tai osittain opiskelun aikaisen työn suorittamisen, vaan asia on ainoastaan mainittu päätoimisen opiskelun estymistä koskevan lainkohdan perusteluissa.

Lisäksi tämän lainkohdan perustelujen viimeisessä virkkeessä viitataan enintään 28 päivän ajalta maksettavan päivärahan osalta lakiluonnoksen 61 §:ään. Tässä lienee kuitenkin tarkoitettu 58 §:ää.

**Vuosityöansion määräytyminen**

**71 §. Vuosityöansio**

Pykälän 1 momentissa voisi selvyyden vuoksi todeta, että edeltävän vuoden ajalla ei tarkoiteta kalenterivuotta, vaan vuoden pituista ajanjaksoa vahingosta taaksepäin.

Pykälän 1 momentin perusteluissa todetaan, että laskettaessa vuosityöansiota vahinkotapahtuman sattuessa, ansiot korotetaan vuositasolle, jos ansioita on työsuhteessa ollut alle vuoden ajalta. Momentin mukainen laskutapa alle vuoden mittaisen työn ansioiden korottamisesta vuositasolle voi vääristää todellista ansiotilannetta, jos vahingon sattuessa voimassa on useita työsuhteita. Jos näistä yksi samanaikaisista työsuhteista esim. sivutyöksi tarkoitettu, on juuri ennen vahinkoa alkanut työsuhde, jossa työtä olisi tarjolla selvitysten mukaan vuositasolla vain satunnaisesti (työtä kutsuttaessa), mutta työtä on ollut kuitenkin juuri sinä lyhyenä aikana kuin työ on ehtinyt jatkua (esim. pari viikkoa) ennen vahinkoa ja tällainen lyhyeltä ajalta saatu ansio muutetaan suoraan vuositasolle, se antaa väärän kuvan ko. työn ansiosta vuositasolla. Jos tällöin seuraavan 72 §:n mukaan päädytään käyttämään vahinkohetken (1 mom.) mukaista ansiota pysyvän muutoksen perusteella, säännökset eivät ilmeisesti anna mahdollisuutta mitenkään ottaa huomioon em. työsuhteen todennäköistä todellista ansiota vuositasolla, vaikka olisi selkeä näyttö siitä, ettei kysymys ole työstä, josta ansio kertyy säännöllisesti päivittäin.

Tilannetta voidaan kuitenkin jossain tilanteissa tulkinnalla korjata, jos 72 §:n mukaista pysyvää muutosta arvioitaessa voidaan huomioida, että em. sivutyö on vuositasolla satunnaista ja tulkita, ettei pysyvää muutosta ole tapahtunut, jolloin vuosityöansio määräytyisi aina vertailuajan ansioiden mukaan. Parempi vaihtoehto olisi kuitenkin, 72 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tällaisessa tapauksessa olisi mahdollista tehdä arvio samalla tavoin kuin palkkiopalkkaustilanteissa.

Perustelujen mukaan vahinkohetken ansiota laskettaessa lomautukset ja muut työstä poissaolot eivät vaikuttaisi vähentävästi ansiotasoon, mikä tarkoittaneen, että työttömyyspäivät pitää poistaa laskemasta jaettaessa vuoden ajanjakson tuloja päivillä. Tämä lienee vuosityöansioon niin merkittävästi vaikuttava seikka, että se pitänee näkyä säännöstekstistä, varsinkin kun vertailuajan ansioista tulisi 3 momentin mukaan poistaa ainoastaan tilapäisen työttömyyden aiheuttama ansioiden heikentyminen. Menettelystä aiheutuu toisaalta laskennallista ristiriitaa, jos vahinko on sattunut seuraavassa kappaleessa kuvatussa tapauksessa aivan vuoden alussa, jolloin 1 momentin mukaiset vuotta edeltävän ajan ansiot ja vertailuajan ensimmäisen täyden kalenterivuoden ansio huomioidaan käytännössä lähes samalta ajalta, mutta toisesta määrästä on poistettu työttömyyden alentava vaikutus ja toisesta ei.

Jos vahinko on sattunut aivan vuoden alussa, pykälän 2 momenttia sovellettaessa voi käydä niin, että vahinkoa edeltävän vuoden ajan ja edellisen kalenterivuoden ajan ansiot ovat käytännössä lähes samat, jolloin niiden vaikutus keskiarvoon on lähes kaksinkertainen verrattuna kahteen muuhun vertailuajan vuosiansioon. Tällöin se tietenkin tosin painottaisi vahingon lähiajan ansiohistoriaa.

Pykälän 3 momentissa olevaan luetteloon sisältyvät syyt (lukuun ottamatta työttömyyttä) ovat selvästi tilapäisiä ja ohimeneviä syitä. Sen sijaan sairauspoissaolo ei aina välttämättä ole poikkeuksellinen. Näin ei ole silloin, jos kysymyksessä on esim. kroonistunut sairaus, kuten munuaisvaiva, joka vaatii loppuelämän ajan säännöllisiä dialyysihoitojaksoja vuosittain. Kun tarkoitus on ilmeisesti, että luetellut syyt ovat rinnasteisia lähtökohtaisen ohimenevyyden vuoksi, tulisi poikkeukselliseksi syyksi rajata vain tilapäiseksi katsottava sairauspoissaolo.

**72 §. Pysyvän muutoksen perusteella määräytyvä vuosityöansio**

Pykälän 1 momentin sanamuodosta olisi hyvä ilmetä selvästi, että se on poikkeus 71 §:stä. Pykälän perusteluissa toisessa virkkeessä viitataan 68 §:n mukaiseen vuosityöansion laskentaan. Tässä lienee tarkoitettu 71 §:ää. Pykälän 2 momentissa viitataan 72 §:n 1 momenttiin. Tässä lienee tarkoitettu 71 §:n 1 momenttia.

Perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, vaikuttaako muutoksen pysyvyyden arviointiin se, onko vahingon sattuessa voimassa olleessa työsuhteessa ollut esimerkiksi runsaasti lomautuksia, vaikka työsuhde on sinällään ilmoitettu pysyväksi ja jatkunut lähes vuoden. Sama kysymys voidaan esittää, kun kyse on työstä, jota ei tehdä säännöllisesti, vaikka työsuhteen pysyvyydestä on sinällään sovittu ja työtä olisi jatkuvasti tarjolla, mutta ei ehkä joka päivä. Jos näin ei voida tulkita, jossain tilanteessa, kun vahinkohetken ansio voi määräytyä 71 §:n 1 momentin mukaan vuositasolla esim. vain 2 viikkoa jatkuneen työn perusteella, lopputulos voi olla yllättävä. Tällaisia tilanteista varten voisi pykälän 2 momenttiin sisältyä jonkinlainen poikkeus määräys niin kuin palkkiopalkkauksen osalta.

Pykälän 1 momentin perusteluissa tulisi ottaa tarkemmin kantaa, minkälaisen työsuhteen katsotaan viittaavan pysyvään muutokseen, kun otetaan huomioon, että toistaiseksi jatkuvan työsuhteen tosiasiallinen merkitys voi olla aivan erilainen eri aloilla. Tällöin tulisi mieluummin painottaa sitä, onko työn tosiasiallisesta tarjolla olosta saatu riittävä selvitys. Sen tulisi perustua paitsi työnantajan arvioon, myös jonkinlaisiin objektiivisiin seikkoihin, joihin on perusteluissa osin viitattukin. Merkitystä on esim. rakennusalalla tai muilla aloilla, joilla tarjolla olevan työn määrään suhdannevaihtelut usein voimakkaasti vaikuttavat, enemmän sillä, voiko työnantaja esimerkiksi tiedossa olevien työkohteiden tai tilausten perusteella arvioida työn todennäköisesti jatkuvan, eikä arvio jatkumisesta riipu ainoastaan siitä, toteutuuko työnantajan toive uusien työkohteiden saamisesta. Myös työntekijän saman alan työhistorialla ja työskentelyn katkonaisuudella aikaisemmin samalla työnantajalla on erityistä merkitystä, jollei voida osoittaa esim. pitkäaikaisella urakalla työnantajan tilanteen aikaisemmasta muuttuneen. Tämän asian selventäminen on yksi keskeinen asia, joka uudistuksen yhteydessä tulisi riittävällä tavalla selkeyttää, koska useimmat vuosityöansion määrittämisriidat liittyvät em. alojen työntekijöiden vahinkoihin ja muutoksen pysyvyyden arviointi on myös keskeinen ja ratkaiseva vuosityöansioon vaikuttava seikka ehdotetussa sinänsä laskentaan tähtäävässä vertailumallissa.

Pykälän 2 momentin osalta viitataan lisäksi siihen, mitä 71 §:n yhteydessä on todettu.

**73 §. Vuosityöansio vahinkotapahtuman sattuessa työssä vanhuuseläkeaikana**

Pykälän perustelujen kaksi viimeistä virkettä tulisi yhdistää siten, että kappaleen loppu kuuluisi seuraavasti: … esimerkiksi opettaja yhden lukuvuoden, vuosityöansio määräytyy kyseisen vuoden ansioista suhteuttamalla ne jäljellä oleviin ansionmenetyskorvausvuosiin eli korvaus vastaisi todellista ansionmenetystä.

**74 §. Vuosityöansio ammattitaudin ilmetessä vanhuuseläkeaikana**

Pykälän perustelut ovat niukat. Jos tarkoitus on, että vuosityöansio määritettäisiin tällaisessa tapauksessa nykyisen lain mukaisesti, tätä käytäntöä olisi syytä kuvata. Perusteluissa todetaan, että säännös vastaisi asiasisällöltään nykyistä ammattitautilain 3 a §:ää.

Nykyistä säännöstä sovellettaessa on kuitenkin esiintynyt erilaisia tulkintoja. Joissakin tapauksissa säännöstä on tulkittu niin, että vuosityöansion määrittämisen perusteena on pidetty aikaa ennen työttömyyseläkkeelle siirtymistä. Tällöin henkilö on yleensä ollut juuri ennen eläkkeelle siirtymistä työttömänä ja vuosityöansio on määritelty tavanomaisin periaattein viime kädessä viimeisen kolmen vuoden ansioiden perusteella, koska on katsottu, että henkilö on tuolloin edelleen työelämässä työmarkkinoiden käytettävissä. Tämä on voinut johtaa minimivuosityöansioon, jos työttömyys on vähintään kolmen vuoden edeltävän työhistorian perusteella katsottu vakiintuneeksi.

Toinen tulkinta on ollut, että vuosityöansio määritetään pelkästään viimeksi voimassa olleen työsuhteen perusteella, jolloin tämä työsuhde voi ajoittua pitkällekin ennen työttömyyseläkkeen alkamista. Säännöstä on viimeksi tulkittu tämän vaihtoehdon mukaisesti VAKO:n päätöksissä Dnro 2593/2012/3207 ja 562/2012/3219.

Nykyisen ammattitautilain 3 a §:n tarkoituksena oli saattaa henkilö eläkkeellä ollessa ilmenneiden ammattitautien osalta samaan asemaan kuin jos ammattitauti olisi ilmennyt vaikkapa juuri ennen työttömyyseläkkeelle siirtymistä. Ensimmäinen tulkinta on saattanut työntekijän samaan asemaan sellaisen työntekijän kanssa, jonka ammattitauti on ilmennyt juuri ennen eläkkeen alkamista. Jälkimmäinen vaihtoehto taas voi johtaa usein korkeampaan vuosityöansioon. Nykyisen säännöksen sanamuoto on siten katsottu tulkinnanvaraiseksi.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon ja perustelujen mukaan vuosityöansio määräytyisi sen työansion mukaan, joka vahingoittuneella oli ennen sen työn päättymistä, josta hän siirtyi eläkkeelle. Kun pykälää sovellettaessa eivät tulisi lisäksi lainkaan sovellettaviksi vuosityöansion määräämistä koskevat 71 - 73 §:ssä olevat säännökset viimeisen työsuhteen ansioiden vertailusta vertailuajan ansioihin, tämä johtaisi siihen, että vuosityöansio voitaisiin laskea suoraan hyvin tilapäisestä ja lyhyestä työsuhteesta ilman, että otettaisiin huomioon mitenkään pidemmän ajan ansiohistoriaa ja vuosityöansio voisi poiketa ratkaisevastikin henkilön vakiintuneesta ansiotasosta. Mikäli on tarkoituksena saattaa vahingoittuneen pykälässä mainituissa tapauksissa erilaiseen asemaan, siitä olisi syytä todeta säännöksen perusteluissa.

Mikäli tämä ei ole kuitenkaan ollut tarkoituksena, yhtenä vaihtoehtona olisi määrittää vuosityöansion välittömästi eläkkeelle siirtymistä edeltävän kolmen vuoden keskimääräistä samaan tasoon indeksoitua vuosittaista ansiota tai ainakin soveltaa 71 §:n 2 momentissa säädettyä ansioiden vertailumenettelyä.

**75 §. Yrittäjätoiminnan ansioiden huomioon ottaminen vuosityöansiossa**

Pykälän 1 ja 2 momentissa käytetään erilaisia sanontoja -toimi vapaaehtoisesti vakuutettuna yrittäjän/teki maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettua työtä. Perusteluista ei ilmene, että momenteille olisi tarkoitettu jokin sisällöllinen eroavaisuus.

**78 §. Nuoren henkilön vuosityöansio**

Pykälän perusteluissa tulisi selventää, onko tarkoitus, että pykälää voitaisiin soveltaa vielä pykälässä mainitut edellytykset täyttävään nuoreen henkilöön, mutta joka on kuitenkin jo saanut 76 §:ssä tarkoitetun koulutuksen ja koulutuksen päättymisestäkin on kulunut yli vuosi, mutta jonka työansiot ovat jääneet ennen vahinkoa vähäisiksi.

**11 Luku Pysyvän haitan korvaaminen**

**87 §. Haittarahan maksaminen**

Pykälän 5 momentin perusteluissa todetaan, että säännöstä sovellettaessa vain lain voimaantulon jälkeen tapahtuva toiminnanvajauksen parannus voitaisiin huomioida. Säännöksellä ei liene tarkoitus puuttua taannehtivasti maksettuihin haittarahoihin, vaan säännöstä sovellettaisiin vain niihin haittarahoihin, jotka maksetaan vahingosta, joka on sattunut uuden lain voimassa ollessa.

**12 Luku Kuntoutuskorvaukset**

Luvussa on lueteltu nykylaista poiketen korvattavat kuntoutustoimenpiteet tyhjentävästi, mikä helpottaa säännöksen soveltamista.

**93 §. Palveluasuminen**

Perusteluissa olisi syytä valottaa selvyyden vuoksi jotenkin säännöksen suhdetta 51 §:ssä säädettävään hoitotukeen palveluasumistapauksissa. Säännöksellä asetetaan enimmäiskorvaus palveluasumisesta, jonka todelliset kustannukset voivat yksittäisessä tapauksessa selvästi ylittää maksettavan pykälän mukaisen enimmäiskorvauksen. Vaikeasti vahingoittunut kuitenkin täyttää samalla yleensä myös edellä 51 §:ssä säädetyn hoitotuen saamisen edellytykset. Tarkoitus ilmeisesti lienee, etteivät nämä etuudet ole mitenkään toisiaan poissulkevia. Olisi hyvä myös todeta joko tässä tai 147 §:n perusteluissa, että myös kunnalla, joka palveluasumisen viime kädessä järjestää, on oikeus saada 147 §:n takautumisoikeuden nojalla sekä palveluasumisesta maksettava etuus että hoitotuki järjestämänsä palveluasumisen kustannuksiin saakka itselleen.

**8 §. Perhe-eläke ja hautausapu**

Jollei tarkoitus ole tiukentaa nykyistä käytäntöä, pykälän 2 momentin voisi muotoilla niin, että voidaan pitää todennäköisenä, että häntä on kohdannut tässä laissa tarkoitettu vahinkotapahtuma, joka on aiheuttanut hänelle hengenvaaran eikä ole syytä olettaa hänen pelastuneen. Vahinko on voinut sattua olosuhteissa, joissa vahinkotapahtuman sattumisella ei ole silminnäkijöitä, vaan vahinkotapahtuma joudutaan päättelemään jälkeenpäin olosuhteiden perusteella esim. laivan kannelta yöaikaan putoamisen todennäköisyys mm. meriolosuhteiden ja muiden vahingon sattumiseen viittaavien tekijöiden perusteella.

**99 §. Lesken oikeus eläkkeeseen**

Pykälän 2 momentin perusteluissa olisi hyvä todeta jotenkin, minkälaisia ovat ne tekijät, jotka osoittavat taloudellista yhteisyyttä.

**103 §. Perhe-eläkkeen määrä**

103 §:n perusteluihin olisi hyvä lisätä ehkä vielä selvemmin, että kysymys on siitä perhe-eläkkeen enimmäismäärästä, joka voidaan vahingoittuneen kuoleman johdosta perhe-eläkkeenä kaikkiaan maksaa.

**106 §. Leskeneläkkeen tulosovitus**

Pykälän perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, tuleeko tulosovituksessa ottaa huomioon jatkuvana eläkkeenä myös leskelle vanhuuseläkkeellä työskennellessään sattuneen tapaturman perusteella 68 §:n mukaan vain rajoitetun ajan maksettavaa tapaturmaeläkettä, jota ei ehdotukseen sisältyvän työntekijän eläkelain 92 §:n muutoksen seurauksena myöskään yhteen sovitettaisi työeläkkeen kanssa.

Olisi hyvä myös selvyyden vuoksi todeta, tarkoitetaanko säännöksessä muulla lailla, jonka mukainen korvaus määräytyy tämän lain säännösten mukaan esim. lakia urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta (jossa tapaturmaeläkettä maksetaan yleensä vain enintään viisi vuotta) tai muuta lakia, jossa on viitattu tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen, mutta turvaa on kuitenkin joiltain osin erityislaissa rajoitettu.

Viimeinen 5 momentti tulisi kirjoittaa ehdottomaan muotoon, jos tarkoitus on, ettei menettely ole harkinnanvarainen.

**108 §. Hautausapu ja vainajan kuljetuskustannukset**

Pykälän 3 ja 4 momentin perustelut puuttuvat.

**IV OSA ETUUKSIEN TOIMEENPANO**

**14 Korvausasian vireilletulo**

**114 §. Ilmoituksen siirto ja vakuutuslaitosten erimielisyys**

Pykälässä tarkoitetusta alistusmenettelystä tulisi luopua. Alistamisessa ei ole kysymys tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 1 §:ssä tarkoitetusta muutoksenhakuasiasta. Asia ei luonteeltaan muutoksenhakua eikä se siten sovellu valituselimen ratkaistavaksi.

Asia tulisi mieluummin järjestää normaalilla valitusmenettelyllä. Vakuutuslaitos, jossa asia on tullut vireille, mutta joka ei katso korvausvelvollisuuden kuuluvan itselleen, tulisi antaa siitä päätös, jossa se toteaa, kenelle se katsoo korvausvelvollisuuden kuuluvan. Selvittävän vakuutuslaitoksen velvollisuuksiin kuuluu joka tapauksessa selvittää viimeksi mainittu vakuutuslaitos. Tällä viimeksi mainitulla vakuutuslaitoksella olisi asianosaisena normaali muutoksenhakuoikeus tähän päätökseen.

Lautakuntaan tulevien alistusasioiden määrä on ollut hyvin vähäinen, johtuen osin siitä, että tällaisista asioista pyydetään useimmiten tapaturma-asioiden korvauslautakunnan lausunto, jota vakuutuslaitokset yleensä noudattavat.

**V OSA VAKUUTTAMINEN JA VAKUUTUSMAKSU**

**22 Vakuuttamisen valvonta**

**191 §. Vakuuttamisvelvollisuuden kiertäminen ja väärinkäyttö**

Säännöksen perusteluissa tulisi selventää, onko tarkoituksena, että tämän säännöksen perusteella voitaisiin jotenkin puuttua myös vahingoittuneelle maksettavan korvaukseen, kun säännöksessä mainitaan myös korvausasian käsittely.

**VII OSA MUUTOKSENHAKU, OIKAISUMENET TELY JA TAKAISINPERINTÄ**

**29 Luku Muutoksenhaku**

**219 §. Muutoksenhakuelimet ja 220 § Muutoksenhakuoikeus**

Kuten tässä lausunnossa on aikaisemmin viitattu ehdotuksessa todetaan, että työtapaturmavakuutuksen toimeenpanossa on kysymys lailla yksityisille vahinkovakuutusyhtiöille annetusta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Tämä on todettu myös useiden voimassa olevaa lakia koskevien lakiuudistusten yhteydessä (mm. lakiesitykset, joilla hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset ja julkisuuslainsäädäntö ulotettiin voimassa olevaan tapaturmavakuutuslain toimeenpanoon ja joista myös Eduskunnan perustuslakivaliokunta osin antoi lausuntonsa). Toimeenpanossa on kysymys siten perustuslain mielessä hallintotoiminnasta.

Kuten edellä todetaan, työtapaturmavakuutus on myös osa lakisääteistä sosiaaliturvaa. Se todetaan myös muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EY) N:O 883/2004). Se, että järjestelmää lain nojalla toimeenpannaan yksityisissä vahinkovakuutusyhtiöissä, ei muuta toiminnan luonnetta yksityisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi.

Työtapaturmavakuutuksen etuuksille on ominaista se, että vakuutettu ei ole lähtökohtaisesti vakuutussopimuksen osapuolena, vaan vakuutusturvan järjestäminen kuuluu kolmannelle osapuolelle, työnantajalle. Etuudet maksetaan myös vakuuttamisen laiminlyöntitapauksissa yhteisvastuullisesti. Toiminnan hallinnollista luonnetta osoittaa mm. toimeenpanossa hyvän hallinnon varmistamiseksi noudatettava hallintolaki, julkisuuslaki, kielilaki ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

Esitysluonnoksen mukaan tapaturmavakuutuksen muutoksenhakujärjestelmä säilyisi ennallaan. Muutoksenhaku tapahtuisi edelleen muiden lakisääteisten sosiaalivakuutusjärjestelmien tapaan lautakunta- tyyppiseen muutoksenhakuelimeen, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (TAMLA) ja sen päätöksestä vakuutusoikeuteen (VAKO), joka on perustuslain 98 §:ssä tarkoitettu sosiaalivakuutusasioita varten perustettu erityistuomioistuin.

Vakuutusoikeuden antamaan päätökseen saisi hakea muutosta nykyiseen tapaan korkeimmalta oikeudelta (KKO), jos päätöksessä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema ehdotettavan työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen korvaukseen tai siitä, kenen korvaus on maksettava sekä vakuutusoikeuden perustevalitukseen antamaan päätökseen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan.

Vakuutusoikeuslain (132/2003) 16 §:n mukaan asian käsittelyssä VAKO:ssa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä. Lain 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus (KHO) voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamisesta on tällöin muutoin voimassa, mitä siitä säädetään hallintolainkäyttölaissa. Päätöksen purkamista koskevia 1 momentin säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta päätökseen, johon voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta

Lausuntopyyntöön ei sisälly luonnosta mahdollisista muutoksista tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin (1316/2010). Oletettavaa on, että asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa edelleen sovellettaisiin lain nykyisen 14 §:n mukaisesti hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä

Hallintolainkäyttölaki, jota tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusoikeuden on noudatettava työtapaturmavakuutuksen muutoksenhaussa, sisältää hallintoasioiden muutoksenhakua koskevat prosessisäännökset. Työtapaturmavakuutuksen toimeenpanossa on kysymys julkisen vallan käytöstä, jossa ratkaistaan, mihin laissa säädettyihin etuuksiin vahingoittuneella on lain mukaan oikeus.

Kysymys on indispositiivista asioista, joissa toimeenpanijalla on ratkaisupakko. Hallintolainkäytössä ei osapuolilla ole varsinaista todistustaakkaa. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja vakuutusoikeus ovat velvollisia noudattamaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallintolainkäyttölain 33 §:stä ilmenevää virallisperiaatetta ja tutkimisperiaatetta. Niiden on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Niiden on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tarvittaessa muutoksenhakuelimen on osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Näin ollen asianosaisen ei ole tarpeen osata vedota asiassa merkitykselliseen seikkaan, vaan siitä huolehtii viime kädessä valituselin. Tästä myös seuraa, että valituksenalainen päätös voidaan poistaa ja määrätä vakuutusyhtiö ratkaisemaan asia uudelleen riittävän selvityksen hankittuaan.

Myös vamman tai sairauden työperäisyyden selvittämiseksi perustellut tutkimuskulut maksetaan ehdotuksen mukaan, vaikkei vammojen syy-yhteyttä kuvattuun vahinkoon voida todeta.

Myös työtapaturmavakuutuksen toimeenpanossa noudatetaan hallinto-oikeudellisille oikeussuhteille ominaista virallisperiaatetta. Sen mukaisesti vakuutusyhtiö olisi velvollinen ehdotuksen mukaan, kuten nykyisinkin, huolehtimaan, että korvausasian ratkaisua varten on käytettävissä riittävä selvitys. Tämä ilmenee myös ehdotuksen 119 §:stä. Sen mukaan vakuutusyhtiön on oma-aloitteisesti selvitettävä vahingoittuneen oikeus korvaukseen riippumatta siitä, onko tämä hakenut korvausta vahingosta. Korvauksensaaja ja vakuutusyhtiöt eivät voi sopia korvauksista laista poikkeavasti eikä henkilökohtaista korvausta saa siirtää toiselle. Tämä periaate merkitsee toisaalta myös sitä, ettei vakuutusyhtiö ole oikeutettu lain mukaan myöntämään korvausta enempää tai muilla perusteilla kuin laissa säädetään. Lakiehdotukseen sisältyy muitakin toimeenpanossa noudatettavaa virallisperiaatetta korostavia säännöksiä. Niillä mm. asetetaan vahingoittuneelle erilaisia velvoitteita korvausasian selvittämiseksi.

Yleisen tuomioistuimen alaan kuuluvissa riita-asioissa noudatetaan sen sijaan siviiliprosessuaalisia todistustaakkasäännöksiä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 1 § mukaan kantajan tulee riita-asiassa näyttää toteen ne seikat, jotka tukevat kannetta. Jos vastaaja edukseen tuo esiin jonkin seikan, on hänenkin vahvistettava se todisteilla. Asianosaisen on siten vaatimukseensa pääsemiseksi osoitettava tosiseikan paikkansa pitävyys tai kumottava vastapuolen esittämä väite vastanäytöllä. Asianosainen kantaa riskin siitä, että hän ei huomaa tai osaa vedota jokin merkitykselliseen seikkaan, hänen väitteensä jäävät toteennäyttämättä tai että vastapuolen väitteet jäävät kumoamatta.

Riita-asioissa osapuolet voivat myös yleensä myös sopia riidan kohteena olevasta taloudellisesta edusta.

Korkein oikeus, joka käyttää perustuslain 99 §:n ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain 1 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa noudattaa myös työtapaturma-asioita käsitellessään oikeudenkäymiskaaren riita-asioiden käsittelyä koskevia prosessisäännöksiä. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää sen sijaan korkein hallinto-oikeus, joka noudattaa valitusasioita käsitellessään hallintolainkäyttölain prosessuaalisia säännöksiä.

Ehdotuksen mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä on ongelmallista tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kannalta se, että se ja VAKO olisivat edelleen velvollisia noudattamaan asioita ratkaistessaan hallintolainkäyttölain mukaisia hallintoprosessuaalisia säännöksiä, kun sen sijaan ylimmän muutoksenhakuasteen alempien muutoksenhakuasteiden ratkaisukäytäntöä ohjaavat päätökset perustuisivat erilaisille prosessisäännöksille, mikä voi tosiasiallisesti vaikuttaa ylimmän muutoksenhakuasteen tekemiin päätöksiin. Ehdotus näyttäisi olevan tältä osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Ottaen huomioon myös perustuslain 98 ja 99 §:n säännökset, muutoksenhakujärjestelmä tulisi järjestää siten, että koko muutoksenhakuprosessin ajan noudatettaisiin yhdenmukaisesti hallintoprosessuaalisia säännöksiä.

Mikäli muutoksenhaku kaikesta huolimatta säilyisi ehdotetussa muodossa, ehdotetun 220 §:n sanamuotoa olisi syytä tarkentaa siten, että säännöksestä ilmenee selvästi, että siinä tarkoitetussa muutoksenhakuoikeudessa on kysymys yksiselitteisesti siitä, onko vamma, sairaus tai kuolema syy-seuraussuhteessa vahinkoon eikä korvauksen suuruudesta (KKO 2013:2706). Siten sanamuoto voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

Vakuutusoikeuden päätökseen, jossa on ratkaistu, onko vamma, sairaus tai kuolema aiheutunut tämän lain mukaisesta vahinkotapahtumasta tai siitä, kenen korvaus on maksettava, sekä vakuutusoikeuden perustevalitukseen antamaan päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren

30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan.

**223 §. Muutoksenhaku ja valituksen toimittaminen**

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen, joka kylläkin vastaa nykyistä säännöstä, mahdollistaa sen, että todellinen valitusaika voi käytännössä pidetä suhteettoman paljon. Jos vahingoittunut ei huolehdi osoitteensa muutoksen ilmoittamisesta vakuutuslaitokselle esim. oleskellessaan pitkään muualla kuin asunnossaan, esim. ulkomailla ja tämä voidaan osoittaa passin merkinnöillä, valitusaika ei ala kulua ennen kuin hän on todistettavasti palannut asuntoonsa. Lakiin voisi lisätä velvoitteen vahingoittuneelle huolehtia siitä, että yhteystiedot ovat ajan tasalla.

**224 §. Itseoikaisu ja valituksen siirto muutoksenhakuelimelle**

Pykälän 2 momentissa todetaan, kuten voimassa olevassa laissa, että jos vakuutuslaitos ei voi muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä, valitusasiaa koskevat asiakirjat ja lausuntonsa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta pitää tärkeänä, että pykälästä ja sen perusteluista ilmenee selvästi se, että vakuutuslaitoksen tulee toimittaa nimenomaan vain valitusasiaa koskevat asiakirjat. Sellaisia asiakirjoja, joista valitusasiassa ei ole kysymys, ei tule toimittaa. Toisaalta valitusasiaa koskevat kaikki asiakirjat tulee toimittaa. Vakuutuslaitoksen tulee pitää huolta siitä, että toimitettavien asiakirjojen valikoiminen tapahtuu asiaan perehtyneen käsittelijän toimesta. Asiakirjojen tulee myös olla sellaisessa selkeässä luettavassa muodossa, että niistä ilmenee tarvittavat tiedot, kuten esimerkiksi se, milloin kukin asiakirja on vakuutuslaitokseen saapunut.

**30 Luku Oikaisumenettely, päätöksen poistaminen ja takaisinperintä**

**229 §. Lainvoimaisen päätöksen poistaminen**

Säännös vastaa sanamuodoltaan muodoltaan myös muissa sosiaalivakuutusjärjestelmissä olevia päätöksen poistosäännöksiä. Säännösten yhdenmukaisen tulkinnan edistämiseksi pykälän perusteluissa olisi hyvä todeta, että ehdotetun lain mukaisessa järjestelmässä on kysymys lailla säädettyyn rahoitukseen perustuvasta sosiaaliturvasta, jonka antamien etuuksien myöntäminen perustuu laissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen eikä sopimussuhteeseen. Jos päätös on ilmeisesti näiden lain edellytysten vastainen, päätös tulisi poistaa. Tähän ajatukseen viittaa myös 230 §:ssä oleva takaisinperintäsäännös, jonka lähtökohtana on, että aiheettomasti maksettu korvaus on perittävä takaisin.

**VIII OSA VAPAAEHTOISET VAKUUTUKSET**

**238 §. Vapaaehtoinen vapaa-ajan vakuutus työntekijöille**

Pykälän 2 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun työntekijän vapaa-ajan vakuutuksen perusteella maksettavan vahingon kohdalla vastaavasti 71 - 74 §:n mukainen vuosityöansio määräytyy vakuutuksen ottaneen työnantajan työssä saadun ansion mukaan. Mikäli vahinkohetken työsuhde on jatkunut vain enintään vuoden, ei 71 §:n 2 momentissa tarkoitettua vertailua voida ilmeisesti tehdä. Tällöin vuosityöansio määräytyy suoraan ja pelkästään viimeisen työsuhteen ansioiden perusteella, mikä voi johtaa siihen, että vapaa-ajan vahingossa voi olla selvästi parempi ansionmenetyskorvaus kuin jos vahinko olisi sattunut työssä.

**240 §. Rajoitukset vapaa-ajan vakuutuksen perusteella korvattaviin vahinkotapahtumiin**

Säännöksellä säädettäisiin vapaa-ajanvakuutuksen perusteella maksettava korvaus toissijaiseksi muun lain perusteella vahingosta maksettavan korvaukseen nähden. Perusteluista ei käy ilmi, miksi 1 momentin 2) kohdan osalta käytetään sanamuotoa oikeus korvaukseen eikä muissa kohdissa käytettyä muotoa: muussa laissa tarkoitettu vahinko. Ehdotettu sanamuoto edellyttäisi, että vahingoittunut on hakenut korvausta muun lain perusteella ja korvausoikeus on päätöksellä todettu. Lisäksi kohdassa tarkoitetuissa muissa laeissa voi olla vastaava toissijaisuussäännös.

**243 §. Vapaaehtoinen työajan vakuutus ulkomailla työskentelevälle työntekijälle**

Sama huomautus kuin edellä 238 §:n kohdalla.

**IX OSA Erinäiset säännökset**

**32 Luku Erinäiset säännökset**

**270 §. Virka-apu**

Kun kysymys on hallintoprosessista, olisi luontevaa, että myös todistajan kuulusteluttaminen tapahtuisi hallinto-oikeudessa.

Puheenjohtaja Jaakko Hannula

Esittelijä Petteri Immonen