

Oikeusministeriölle

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 vakuutusosoikeus 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 vakuutusosoikeuden 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 työtapaturma- ja ammattitautiasioissa vuosikymmeniä, ilman erityistä pohdintaa, vaikka työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen juridinen luonne hallinto-

oikeudellisena päätöksentekona ja perustuslain 124 §:n mukaisena julkisen hallintotehtävän hoitamisena on vahvistunut perustuslain säätämisen jälkeen.

Perusteena on esitetty työtapaturma- ja ammattitautikorvauksien vahingonkorvausluonnetta - korkein oikeus käsittelee vahingonkorvausasioita ja sen takia myös työtapaturma- ja ammattitautiasiat soveltuvat sen käsiteltäviksi. TVK tuo esiin sen, että vahingonkorvauslakia ei sovelleta työtapaturmien ja ammattitautien korvausasioissa. Työtapaturma- ja ammattitautilaki sisältää tyhjentävästi säännökset työtapaturmien ja ammattitautien korvaamisesta: kenellä on oikeus korvaukseen, mitä vahinkotapahtumia korvataan, miten syy-yhteyttä arvioidaan ja mitä korvauksia suoritetaan sekä säännökset korvausmenettelystä, jossa korvaukset määrätään. Vakuutusyhtiöiden korvauskäsittelyssä sovelletaan hallintolakia, jos työtapaturma- 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 koskevilla toimenpide-ehdotuksissa on asioita, joita olisi tarkoituksenmukaista tarkastella myös sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaun näkökulmasta.

Vakuutusoiikeutta 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 kestoon 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 työtapaturma- 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 työtapaturma- ja ammattitautiasioissa TVK on lausunut aikaisemmin erikseen. Jos työtapaturma- ja ammattitautiasioden 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 työtapaturma- tai ammattitautiasian valitusvaiheessa hallinto-oikeudellisen prosessin virallisperiaatteesta ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuudesta johtuen. Viime vuosina on kuitenkin käytännössä nähty useisiin kymmeneen tuhansiin euroihin nousevia oikeudenkäyntikuluvaihtimuksia, 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 asioinnin 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

kasvat, 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 etäkoonpanolla 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 sosiaaliturvasioiden erityiset muutoksenhakuasteet, mukaan lukien muutoksenhakulautakunnat on muistettava tässä yhteydessä.
- Vakuutusosoikeuden toiminnan tunnettuus s. 46, toimenpide ehdotus 162 viestinnän kehittämisestä – TVK toteaa, että vakuutusosoikeus luo ratkaisullaan merkittävää oikeuskäytäntöä ja annetut päätökset ohjaavat ensiasteen

päätöksentekijöitä eli vakuutusyhtiöitä. TVK pitää tärkeänä riittävän laajaa viestintää vakuutusosoikeuden antamista ratkaisusta 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, vakuutusosoikeus, sosiaalivakuutuksen muutoksenhakulautakunnat sekä yleiset alioikeudet – ovat käsitelleet ns. ruokalähettiläisratkaisuja. Niissä yhteisenä oikeudellisena kysymyksenä on ollut työ sopimuslain mukaisen työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen. Esimerkiksi työtapaturma- ja ammattitautilain pakolliseen turvaan kuulumisen ratkaisee työ sopimuslain mukaisen työsuhteen olemassaolo. Myös työntekijän eläkeläisyyden viittaus työ sopimuslain mukaiseen työsuhteeseen. Sekä työtapaturmavakuutuksessa että työeläkevakuutuksessa niiden erityiset muutoksenhakulautakunnat ensimmäisessä valitusasteessa joutuvat tarpeen mukaan ratkaisemaan työ sopimuslain mukaisen työsuhteen tunnusmerkkien täyttyminen. TVK esittää harkittavaksi, olisiko tarpeen tehdä

Kirsi Pohjolainen

4.11.2024

8(8)

selvitys siitä, tarvittaisiinko Suomeen tällaisiin tulkintatilanteisiin oikeuspaikka, jolla olisi toimivalta ennakkoratkaisutyypisesti ratkaista esimerkiksi edellä kuvatuissa tapauksissa työsopimuslain mukaisen työsuhteen olemassaolo.

Lisätietoja

Lisätietoja lausunnosta antaa Kirsi Pohjolainen, p. 040 5718104,
(kirsi.pohjolainen@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini
Toimitusjohtaja