

Salo Kirsi

16.1.2025

1(11)

TVK:n oikeustapauskommentari 16.1.2025

Vakuutusosoikeus

Diaarinumero 1687:2022

Antopäivä 14.6.2024

VakO palautti asian vakuutuslaitokselle ratkaisun antamiseksi siitä, onko A:lla todettu keuhkosityöpä aiheutunut asbestialtistuksesta ja tuliko se korvata ammattitautina

Tiivistelmä

Tapaturmavakuutuskeskus ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta olivat hylänneet A:n ammattitautihakemuksen sillä perusteella, että pääasiallisen asbestialtistuksen katsottiin tapahtuneen Ruotsissa ja Norjassa eikä Suomessa, jossa A oli viimeksi työskennellyt asbestialtisteisessa työssä. Vakuutusosoikeus kumosi muutoksenhakulautakunnan päätöksen ja palautti asian Tapaturmavakuutuskeskukselle ratkaisun antamiseksi siitä, oliko A:lla todettu keuhkosityöpä aiheutunut asbestialtistuksesta ja tulisiko se korvata ammattitautina.

Vakuutuslaitoksen päätös

Tapaturmavakuutuskeskus oli hylännyt A:n hakemuksen keuhkosityövän korvaamisesta ammattitautina. A:lla todetun keuhkosityövän aiheuttajaksi oli epäilty asbestia. Ammattitautiepäily syntyi keväällä 2021, jolloin A ei enää ollut sellaisessa työssä, josta ammattitauti olisi voinut aiheutua. A oli altistunut asbestille työssään Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa. Viimeisin asbestialtisteinen työ oli ollut suomalaisen työnantajan palveluksessa. Tapaturmavakuutuskeskus katsoi, että A oli pääasiassa altistunut asbestille työssään Ruotsissa ja Norjassa. Asbestialtistumista myöhemmissä työtehtävissä Suomessa vakuutuslaitos piti

vähäisempänä. Koska pääasiallinen asbestialtisteinen työ oli ollut muualla kuin Suomessa, ei korvausta maksettu Suomen työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan.

Tapaturmavakuutuskeskus siirsi päätöksensä jälkeen EU-säännösten perusteella asian Suomea edeltävän altisteisen maan laitokselle Ruotsiin, jonka viranomainen katsoi, ettei A:n keuhkosityöpä ole ammattitautina korvattava. Tapaturmavakuutuskeskus siirsi asian tämän jälkeen Norjaan, jossa A:lla saatujen tietojen mukaan oli asbestialtistusta ennen viimeistä altistusta Ruotsissa. Norjan viranomainen palautti asian käsiteltäväksi Suomeen viimeisenä altistusmaana.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisu

A haki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta muutosta Tapaturmavakuutuskeskuksen päätökseen. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta hylkäsi A:n valituksen.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:n mukaan jollei vahingoittunut ole ammattitaudin ilmenemisaikana enää työssä, josta ammattitauti on voinut aiheutua, korvausvelvollisuus määräytyy sen työn perusteella, jossa altistuminen on pääasiallisesti tapahtunut.

Muutoksenhakulautakunta totesi, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella A:lla on vuonna 2021 todettu metastasoitunut keuhkosityöpä. A ei ole ammattitaudin ilmetessä ollut enää työssä, joka voisi aiheuttaa ammattitaudin, joten korvausvelvollisuus määräytyy sen työn perusteella, jossa altistuminen on pääasiallisesti tapahtunut. Työlääkätieteen klinikan sairauskertomuksen mukaan suurin osa A:n asbestialtistumisesta on tapahtunut työssä, jossa A ei ole ollut suomalaisen työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen piirissä, ja arvio altistumisesta suomalaisen työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen piirissä on enintään kohtalainen. Muutoksenhakulautakunta totesi, että pääasiallinen altistuminen asbestille oli tapahtunut aikaisempina vuosina muissa Pohjoismaissa työskennellessä. Näin ollen A:lla ei

katsottu olevan työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla oikeutta korvaukseen keuhkosityövästä.

Vakuutusoikeuden ratkaisu

Vakuutusoikeus kumosi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen ja palautti asian Tapaturmavakuutuskeskukselle ratkaisun antamiseksi siitä, onko A:lla todettu keuhkosityöpä aiheutunut asbestialtistuksesta ja tulisiko se korvata ammattitautina.

Vakuutusoikeuden perustelut

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (perusasetus) 38 artiklan mukaan, kun ammattitautiin sairastunut henkilö on harjoittanut kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan luonteeltaan sellaista toimintaa, joka saattaa aiheuttaa tämän taudin, etuudet, joita hän tai hänen jälkeensä elävät voivat hakea, myönnetään yksinomaan viimeisen sellaisen valtion lainsäädännön mukaan, jonka mukaiset edellytykset täyttyvät.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (täytäntöönpanoasetus) 36 artiklan 1 kohdan mukaan perusasetuksen 38 artiklassa tarkoitettussa tapauksessa ilmoitus ammattitaudista toimitetaan ammattitaudin osalta toimivaltaiselle laitokselle siinä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännön alaisena asianomainen henkilö viimeksi harjoitti kyseisen taudin mahdollisesti aiheuttavaa toimintaa. Jos laitos, jolle ilmoitus toimitettiin, osoittaa, että kyseisen ammattitaudin mahdollisesti aiheuttavaa toimintaa harjoitettiin viimeksi toisen jäsenvaltion lainsäädännön alaisena, sen on toimitettava ilmoitus liitteenä olevine asiakirjoineen kyseisen jäsenvaltion vastaavalle laitokselle.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan, jos sen jäsenvaltion laitos, jonka lainsäädännön alaisena asianomainen henkilö viimeksi harjoitti kyseisen ammattitaudin mahdollisesti aiheuttavaa toimintaa, osoittaa, että asianomainen henkilö tai hänen jälkeensä elävät eivät täytä tämän lainsäädännön edellytyksiä muun muassa siitä syystä, että asianomainen henkilö ei ole koskaan harjoittanut kyseisessä jäsenvaltiossa ammattitaudin aiheuttanutta toimintaa tai että kyseisessä jäsenvaltiossa ei tunnusteta kyseessä olevan taudin työperäisyyttä, kyseisen laitoksen on toimitettava viipymättä sen edellisen jäsenvaltion laitokselle, jonka lainsäädännön alaisena asianomainen henkilö aiemmin harjoitti kyseisen taudin mahdollisesti aiheuttavaa toimintaa, asiaa koskeva ilmoitus ja kaikki liitteenä olevat todistukset, mukaan lukien ensiksi mainitun laitoksen järjestämien lääkärintarkastusten havainnot ja lausunnot.

Neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 11.3.1986, Alexandre Deghillage vastaan Caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, 28/85, EU:C:1986:113 on todettu, että jäsenvaltion, joka on vastuussa etuuden maksamisesta, on tunnustettava asetuksen 57 artiklan 1 kohdan mukaan ammattitaudin toteaminen, vaikka toteaminen tehtiin toisessa jäsenvaltiossa sen valtion lainsäädännön mukaan.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:ssä säädetään ammattitaudin korvausvelvollisuuden määräytymisestä. Pykälän mukaan jollei vahingoittunut ole ammattitaudin ilmenemisaikana enää työssä, josta ammattitauti on voinut aiheutua, korvausvelvollisuus määräytyy sen työn perusteella, jossa altistuminen on pääasiallisesti tapahtunut. Jollei pääasiallista altistusta voida selvittää, korvausvelvollisuus määräytyy sen työn perusteella, jossa tapahtunut altistus on voinut viimeksi aiheuttaa ammattitaudin.

Asiakirjoista ilmenevän selvityksen mukaan vakuutuslaitos on 6.10.2021 siirtänyt vahinkoasian Tapaturmavakuutuskeskukselle. Siirtokirjeen mukaan vakuutuslaitos on katsonut, että

epäyspäätös tulisi antaa X Oy:n vakuutuksesta 1992, mutta kyseisen yrityksen lakisääteistä työtapaturmavakuutusta ei ole löytynyt mistään yhtiöstä. Tapaturmavakuutuskeskus on käsitellyt korvausasian työtapaturma- ja ammattitautilain 6 §:n perusteella, jonka mukaan Tapaturmavakuutuskeskus käsittelee korvausasian, jos vahinkotapahtuma on sattunut vakuuttamattomassa työssä. Tapaturmavakuutuskeskus on antanut 23.11.2021 päätöksen, jossa se on viitannut työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:ään ja jonka perusteluissa on katsottu, että A on pääasiallisesti altistunut asbestille työssään Ruotsissa ja Norjassa. Päätöksen mukaan korvausta ei makseta Suomen työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan, koska pääasiallinen asbestialtisteinen työ on muualla kuin Suomessa. Lisäksi Tapaturmavakuutuskeskus on 30.11.2021 todennut toimivansa työtapaturma- ja ammattitautilain 209 §:n perusteella EU:n sosiaaliturva-asetusten tarkoittamana asuin- ja oleskelupaikan laitoksena työtapaturma- ja ammattitautiasioissa, ja koska ammattitauti ei tule korvattavaksi Suomen lainsäädännön nojalla, on asia siirretty edelliseen altistusmaahan.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n valituksen Tapaturmavakuutuskeskuksen 23.11.2021 antamasta päätöksestä katsoen johtopäätöksinään, että pääasiallinen altistuminen asbestille on tapahtunut aikaisempina vuosina muissa Pohjoismaissa työskennellessä, eikä hänellä näin ollen ole työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla oikeutta korvaukseen keuhkosyövästä.

Vakuutusosoikeus toteaa, että menettelyyn tilanteessa, jossa henkilö on työskennellyt mahdollista ammattitautialtistusta aiheuttavassa työssä useammassa jäsenvaltiossa, sovelletaan perusasetusta ja täytäntöönpanoasetusta, jolloin hylkäävän päätöksen antaminen ei voi perustua yksinomaan korvausvelvollisuuden määräytymistä koskevaan työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:n säännökseen. Vakuutusosoikeus toteaa täytäntöönpanoasetuksen 36 artiklan 2 kohdasta ilmenevän, että hakemuksen siirtäminen edeltävän altistusmaan toimivaltaiselle laitokselle tehdään muun muassa tilanteessa, jossa asianomainen henkilö ei ole koskaan työskennellyt kyseisessä maassa kyseessä olevaa ammattitautialtistusta

aiheuttavassa työssä tai siirron tekevä jäsenvaltio ei tunnusta kyseessä olevan taudin työperäisyyttä. Vakuutusosikeus toteaa asiassa olevan kiistatonta, että A on työskennellyt Suomessa ammattitautialtistusta aiheuttavassa työssä, eikä kyseessä olevan taudin työperäisyyden tunnustamatta jättäminen ole mahdollista ilman arviointia siitä, onko kysymyksessä asbestialtistuksen aiheuttama ammattitauti. Vakuutusosikeus katsoo, että Tapaturmavakuutuskeskuksen olisi siten tullut antaa A:lle päätös siitä, onko hänellä oikeus työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen korvaukseen keuhkosyövästä asbestialtistuksen perusteella. Asia palautetaan Tapaturmavakuutuskeskukselle valituskelpoisen päätöksen antamiseksi siitä, onko asbestialtistus aiheuttanut A:lla todetun keuhkosyövän.

Lainkohdat

Työtapaturma- ja ammattitautilaki 26 § ja 32 §

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 38 artikla

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 36 artikla 1 ja 2 kohdat

TVK:n kommentaari

Asiassa oli kysymys siitä, miten toimitaan ammattitautia epäiltäessä, kun henkilö on altistunut työssään sairauden aiheuttaneelle altistelle useassa EU-maassa. Tällaisessa tilanteessa sovelletaan työtapaturma- ja ammattitautilain lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä perusasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 987/2009 perusasetuksen täytäntöönpanomenettelystä (jäljempänä täytäntöönpanoasetus).

Vakuutusosoikeus palautti asian Tapaturmavakuutuskeskukselle valituskelpoisen päätöksen antamiseksi siitä, onko asbestialtistus aiheuttanut A:lla todetun keuhkosityövän. Vakuutuslaitos oli perustellut kielteistä päätöstään lähtökohtaisesti vain työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:n toimivaltaisuussäännöksen perusteella ja oli todennut, että pääasiallinen asbestialtisteinen työ oli ollut muualla kuin Suomessa, joten korvausta ei makseta Suomen työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan.

Vakuutuslaitoksen tekemä päätös vastaa ammattitautien käsittelyssä noudatettua käytäntöä, että vasta toimivaltainen vakuutuslaitos antaa päätöksen siitä, onko kyseessä korvattava ammattitauti vai ei korvattava sairaus. Kun epäily ammattitaudista syntyy ja henkilö on jo eläkkeellä, asiaa koskevat ensimmäiset selvitykset päätyvät usein sellaiseen vakuutuslaitokseen, joka ei ole kyseisessä ammattitautiasiansa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan toimivaltainen.

Työtapaturma- ja ammattitautiasioissa noudatetaan hallintolain vireilletulosäännöstä (20 §) eli asia tulee vireille vasta, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Siten selvitykset ensimmäisenä saanut vakuutuslaitos selvittää, mikä vakuutuslaitos on toimivaltainen ja toimittaa selvitykset kyseiselle vakuutuslaitokselle. Koska selvittävä vakuutuslaitos ei ole toimivaltainen asiaa käsittelemään, se ei ota kantaa siihen, onko kyseessä korvattava ammattitauti vai ei korvattava sairaus, vaan ainoastaan siirtää asian käsittelyyn toimivaltaiselle vakuutuslaitokselle. Ammattitaudissa, joka ilmenee henkilön ollessa eläkkeellä, toimivaltainen vakuutuslaitos ja korvausvelvollisuus määräytyy työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan ensisijaisesti sen työn perusteella, jossa altistuminen on pääasiallisesti tapahtunut (32 §).

Työtapaturma- ja ammattitautilaista tai lain hallituksen esityksestä ei ilmene, miten 32 §:ää on tarkoitus soveltaa tilanteessa, jossa henkilö on altistunut ammattitaudin aiheuttaneelle tekijälle useassa EU-maassa ja sovellettavaksi tulevat myös edellä mainittu perusasetus ja

täytäntöönpanoasetus. Jos sovelletaan vain työtapaturma- ja ammattitautilakia, VakO:n ratkaisemassa tapauksessa ei ole Suomessa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaista toimivaltaista vakuutuslaitosta, koska pääasiallinen altisteinen työ on ollut Suomen ulkopuolella.

Tällaisessa tilanteessa on korvauskäytännössä tulkittu perusasetusta ja täytäntöönpanoasetusta ja viimeisen altisteisen työn vakuuttaja on antanut asiasta päätöksen, jotta henkilöllä on mahdollisuus saattaa pääasiallista altistumista koskeva asia muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi Suomessa. Lisäksi perusasetusta ja täytäntöönpanoasetusta on tulkittu siten, että Suomen lainsäädännön edellytykset korvaamiselle eivät täyty, koska korvausvelvollista vakuutuslaitosta ei ole Suomessa ja asia on siirretty edeltävään altisteiseen jäsenvaltioon käsiteltäväksi.

Vakuutusoikeuden ratkaisusta jää avoimeksi, mikä merkitys on sillä, että useassa EU-maassa altistuneen henkilön saamassa vakuutuslaitoksen päätöksessä erikseen todetaan, onko kyseessä Suomen lainsäädännön mukainen ammattitauti, jos korvausvelvollista vakuutuslaitosta ei ole Suomessa? Onko vakuutusoikeuden ratkaisua tulkittava niin, että perusasetuksesta ja täytäntöönpanoasetuksesta seuraa, että jos viimeinen altisteinen työ on Suomessa ja kyseessä on korvattava ammattitauti, niin myös viimeisen altisteisen työn vakuuttaja Suomessa on korvausvelvollinen?

Perusasetuksen sanamuotoa, että etuudet myönnetään yksinomaan viimeisen sellaisen valtion lainsäädännön mukaan, jonka mukaiset edellytykset täyttyvät, tulkittaisiin tällöin niin, että korvaamisen edellytykset täyttyisivät, jos kyseessä on kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukainen ammattitauti. Toisin sanoen työtapaturma- ja ammattitautilain 32 §:n mukaista pääasiallista altisteista työtä ei useassa EU-maassa altistuneiden osalta arvioitaisi, eli työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetyllä korvausvelvollisuudella ei olisi

tällaisissa tilanteissa merkitystä. Vakuutuslaitoksen toimivalta ja korvausvelvollisuus perustuisi useassa EU-maassa altistuneiden osalta pelkästään asetuksiin.

EU:n asetukset ovat ensisijaisia kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja kyse on näin ollen siitä, mitä asetusten sanamuodoilla tarkoitetaan.

Vakuutusoikeus viittaa ratkaisuselosteessaan täytäntöönpanoasetukseen ja tuo esille missä tilanteessa siirtäminen edeltävään altistusmaahan on mahdollista. Tällainen on asetuksen mukaan muun muassa tilanne, jossa siirron tekevä jäsenvaltio ei tunnusta kyseessä olevan taudin työperäisyyttä. Vakuutusoikeus toteaa, että asiassa on kiistatonta, että A on työskennellyt Suomessa ammattitautialtistusta aiheuttavassa työssä, eikä kyseessä olevan taudin työperäisyyden tunnustamatta jättäminen ole mahdollista ilman arviointia siitä, onko kysymyksessä asbestialtistuksen aiheuttama ammattitauti.

Vakuutuslaitos kuitenkin teki siirron toiseen jäsenvaltioon sillä perusteella, että Suomessa ei ollut korvausvelvollista vakuutuslaitosta. Vakuutusoikeus ei kommentoinut ratkaisuselosteessa tätä lainkaan, joten epäselväksi jää, onko vakuutusoikeuden mukaan siirto toiseen jäsenvaltioon mahdollista tällä perusteella. Täytäntöönpanoasetuksessa ei ole tyhjentävää luetteloa siirtoerusteista ja siten perusasetuksen sanamuoto, että etuudet myönnetään yksinomaan viimeisen sellaisen valtion lainsäädännön mukaan, jonka mukaiset edellytykset täyttyvät, on tältä osin edelleen epäselvä. Jos Suomessa katsotaan, että kyseessä on työperäinen ammattitauti, mutta korvausvelvollista vakuutuslaitosta ei ole Suomessa, niin voidaanko katsoa, että Suomen lainsäädännön edellytykset eivät täyty ja siirto edeltävään altistuneeseen maahan on mahdollista?

Kun ratkaistaan sitä, onko kyseessä korvattava ammattitauti, otetaan Suomessa huomioon henkilön koko työhistoria mukaan lukien altistuminen Suomen ulkopuolella. Kun työtapaturma- ja ammattitautilain 32 § säädettiin, tavoitteena oli, että korvaukset maksaisi se vakuutuslaitos, jonka vakuuttamassa työssä henkilö on pääasiallisesti altistunut. Muutosta

aikaisempaan lainsäädäntöön perusteltiin sillä, että haluttiin vahvistaa korvauksen syyperusteisuutta.

Jos korvausvelvollisuus määräytyisi asetusten mukaan, lyhytaikainenkin altistuminen Suomessa voisi johtaa Suomessa olevan vakuutuslaitoksen korvausvelvollisuuteen. Henkilöt olisivat tällöin erilaisessa asemassa riippuen siitä, ovatko altistuneet pelkästään Suomessa tai myös muissa EU-maissa. Lisäksi lähtökohtaisesti asetuksilla säännellään siitä, minkä jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmää henkilöön sovelletaan hänen liikkuaan EU-alueella. Sosiaaliturvajärjestelmien sisällöt ovat kansallisia eli jokainen jäsenvaltio määrittää oman lainsäädäntönsä mukaisesti esimerkiksi ammattitaudin korvaamisen edellytyksistä.

Vai onko vakuutusosoikeuden ratkaisussa kyse kuitenkin vain päätöksen sisällöllisestä tarkkuudesta (päätöksessä tulee erikseen todeta, että kyseessä on tai ei ole työperäinen ammattitauti) ja asian siirto toiseen jäsenvaltioon on mahdollista tehdä sillä perusteella, että korvausvelvollista vakuutuslaitosta ei ole Suomessa?

Vakuutusosoikeuden perusteluissa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon (11.3.1986, Alexandre Deghillage vastaan Caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, 28/85, EU:C:1986:113), jossa todetaan, että jäsenvaltion, joka on vastuussa etuuden maksamisesta, on tunnustettava asetuksen 57 artiklan 1 kohdan mukaan ammattitaudin toteaminen, vaikka toteaminen tehtiin toisessa jäsenvaltiossa sen valtion lainsäädännön mukaan. Onko viittauksella kyseiseen tuomioon haluttu tuoda esille se, että kun Suomessa annetulla päätöksellä todetaan, että kyseessä on asbestin aiheuttama työperäinen ammattitauti, niin asian siirrossa toiseen jäsenvaltioon tämä ratkaisu tulee ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa? Ratkaisuselosteesta ilmenee, että asian käsittely oli siirretty Ruotsiin, jonka viranomainen katsoi, ettei A:n keuhkosityöpä ole ammattitautina korvattava.

Salo Kirsi

11(11)

Toisaalta yhteisön tuomioistuimen tuomio on ajalta ennen nykyisin voimassa olevia asetuksia ja asetusten artiklat eivät enää vastaa tuomion aikana voimassa olleen asetuksen artikloja. Myös tästä näkökulmasta viittaus tuomioon jää epäselväksi.

Asiasanat

Ammattitauti, keuhkosityöpä, EU-asetus, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen

Tämä dokumentti on julkaistu TVK:n Työtaturmatieto -palvelussa (tyotaturmatieto.fi)