HALLINTOVALIOKUNNALLE 10.10.2022 LAUSUNTO

Asia Lausuntopyyntö HE 122/2022 vp

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta lausuu pyynnöstä seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta erillislakia, joka koskeen valtion palveluksessa olevien tapaturmaturvaa etätyöhön liittyvissä olosuhteissa. Ehdotettu laki on sidoksissa kuitenkin varsin kiinteästi voimassa olevaan työtapaturma- ja ammattitautilakiin (TyTAL) ja sen korvausjärjestelmään mukaan lukien muutoksenhaku.

Ehdotettu sääntely on aivan poikkeuksellinen tapa säännellä yhden palkansaajaryhmän työtapaturmaturvaa muista poiketen. HE:ssä perustellaan uutta sääntelyä sillä, että valtion palveluksessa olevat saatettaisiin samaan asemaan kuin yksityisen sektorin työntekijät, joille työnantajan saa ottaa lakisääteisen vapaaehtoisen vakuutuksen etätyötä varten. Tämä perustelu vaikuttaa olevan kuitenkin varsin suuri väärinkäsitys eikä oikeastaan pidä paikkaansa. Yksityisellä sektorilla on vain vähäisellä osalta palkansaajia työnantajan järjestämä vapaaehtoinen vapaa-ajan turva. Vapaaehtoinen vakuutus voidaan järjestää TyTAL:n mukaisella vapaa-ajanvakuutuksella, jossa turva vasta pitkälti turvaa työtapatuman varalta, tai jollakin yksityisvakuutuksella, jossa turva on selvästi suppeampi. Kuntasektorilla tiettävästi ei tällaisia vakuutuksia ole lainkaan.

Ehdotettu sääntely johtaa siihen, että yksi palkansaajaryhmä asetetaan lakisääteisen pakollisen turvan osalta aivan eri asemaan kuin muut palkansaajat. Tämä on ainutlaatuinen eli aikaisemmasta täysin poikkeava menettely, joka periaatteellisesti palkansaajien yhdenvertaisuuden näkökulmasta vaikuttaa varsin erikoiselta ratkaisulta lakisääteisessä sosiaalivakuutuksessa.

TyTAL tuli voimaan 2016 ja sitä edelsi perusteellinen valmistelu, jossa päädyttiin voimassa olevaan ratkaisuun etätyössä sattuvien tapaturmien korvausedellytysten osalta. Jos tätä sääntelyä nyt pidetään joltakin osin puutteellisena, sääntelyä tulisi korjata niin, että se koskee sosiaalivakuutuksen periaatteiden mukaisesti yhdenmukaisesti kaikkia turvan piirissä olevia palkansaajia. Ehdotettu erillisratkaisu, erillislaki, joka kuitenkin on tiukasti sidoksissa voimassa olevaan korvausjärjestelmään, on siis periaatteellisesti arveluttava. HE:ssä on lyhyesti sivuttu vaihtoehtoisia ratkaisuja, mutta siitä ei oikeastaan selviä, miksi ei olisi voitu toteuttaa esimerkiksi sopimusperusteista erillisturvaa. Työntekijäryhmien erilliskohtelu lakisääteisessä työtapaturmaturvassa on yhdenvertaisuuden näkökulmasta epätoivottavaa. Työantajalla on oikeus tarjota työsuhteen etuna erilaisia vakuutusturvan muotoja, mutta ne ovat vapaaehtoisia järjestelyjä. Vastaavan toteuttaminen *lakisääteisesti* yhden työnantajatahon osalta on erikoista. On oikeastaan vaikea ennakoida, mikä on tällaisen uuden sääntelymallin vaikutus työtapaturmalainsäädännön soveltamiseen.

Ehdottavan lain sisällöstä

Soveltamisala

Lain henkilöllinen soveltamisala vaikuttaa ongelmattomalta. Asiallisen soveltamisalan osalta laki olisi toissijainen suhteessa TyTAL:iin. Tämä tarkoittaa käytännössä, että etätyön yhteydessä sattuneen tapaturman osalta toimeenpanijan eli Valtiokonttorin tulee aina ensin ratkaista, kumpaa lakia sovelletaan. Uusi etätyötä koskevan lain soveltaminen johtaa TyTAL:ia heikompaan turvaan, joten valtion virkamiehellä/työntekijällä voi olla intressi saattaa tätä soveltamisalakysymys ensin ratkaistavaksi myös

muutoksenhaussa. Sen vuoksi päätöstä ehdotetun lain mukaisesta oikeudesta korvaukseen ei voida ratkaista valituskelpoisella päätöksellä ennen kuin oikeus korvaukseen TyTAL:n nojalla on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä voi aiheuttaa tiettyä asian käsittelyn pitkittymistä ja prosessuaalisia ongelmia käytännössä.

Korvattavaksi vahinkotapahtumaksi on laissa (3 §) ehdotettu säädettäväksi *valtion henkilöstön etätyötapaturma*, joka aivan uusi käsite. Sen sisältö määrittyy 5 ja 6 §:n perusteella. Etätyöpaikan määrittely on varsin selvä eikä aiheuttane tavanomaista suurempia tulkintaongelmia. Tapaturman määrittely vastaa TyTAL:n määrittelyä muutoin paitsi sattumisolosuhteen osalta. Määrittely ”etätyöntekopaikan alueella työntekoon tavanomaisesti liittyvässä toiminnassa muutoin kuin työnteon yhteydessä” sisältää monia vaikeasta tulkinnanvaraisia määreitä. Etenkin työntekoon liittyvän toiminnan määrittelyä on erittäin vaikea tulkinta. Perustelutekstin mukaan vaikuttaisi jopa, että tavanomaiseen ”kotitalouselämään” liittyvä toiminto kuten ruoanlaitto ja aterointi kuuluisivat tähän, mitä on pykälän tiukempi sanamuoto (”työntekoon liittyvä”) huomioiden vaikea ymmärtää. Työntekopaikan alueella tapahtuva työtekoon liittyvä tavanomainen toiminta, joka on TyTAL:n säätämän turvan piirissä, on hyvin eri asia kuin pääasiassa kotiolosuhteissa etätyöntekopaikan alueella tapahtuva toiminta. Lain soveltajan näkökulmasta olisi varsin toivottavaa, että säännökset ja niiden tarkoitus olisivat selvempiä. Se ehkäisisi myös mahdollisia muutoksenhakuja.

Lain 6 §:n säännökset korvattavista olosuhteista ovat epämääräiset ja väljät eivätkä ne oikein kaikilta osin aukene yksityiskohtaisissa perusteluissakaan, joten lopullinen tulkinta on käytännössä jätetty korvaus- ja oikeuskäytännön varaan. Käymättä kaikkiin yksityiskohtiin voidaan todeta, että säännöksessä käytetään pitkälti samoja tai samantyyppisiä termejä kuin TyTAL:n työtapaturmaa koskevissa säännöksissä, mutta sisältö on siis jo lähtökohtaisesti toinen. Erityisen ongelmallisena voi pitää 1 kohdan määrittelyä: ” asunnon tai työpaikan sekä etätyöpaikan välisellä matkalla tai etätyöpaikkojen välisellä työntekemisen kannalta välttämättömällä matkalla”. Perusteluista ei selviä tarkemmin, mitkä matkat säännökseen piiriin kuuluisivat (esim. matka kaukanakin olevalle loma-asunnolle?). Toisekseen jo TyTAL:n nojalla tulevat korvattavaksi eri työpisteiden väliset työn vuoksi tehdyt matkat. Ehdotettu sanamuoto vaikuttaa siis olevan jopa osin päällekkäinen voimassa olevan lakisääteisen turvan kanssa, mikä voi turhia aiheuttaa tulkintaongelmia.

2 kohta vastaa TyTAL:n sääntelyä työntekopaikan alueen ulkopuolella tapahtuviin ruokailu- ja virkistystaukoihin, joten sen osalta suurempia tulkintaongelmia tuskin on.

3 kohdan osalta on vaikea arvioida, onko säännöksen tarkoitettu poikkeavan TyTAL:n työmatkoja koskevan säännöksen tulkinnoista. Tulkinta jää siten säännöksen hyvin tulkinnanvaraisen sanamuodon ja perustelujen varaan.

Korvaussäännökset ovat ehdotetun lain rajoituksia lukuun ottamatta TyTAL:n turvan mukaisia, joten niistä ei aiheutune erityisiä tulkintaongelmia. Sama koskee menettelysäännöksiä.

Lopuksi voidaan arvioida, että ehdotetun sääntelyn ominaisuudet voivat johtaa lukuisiin muutoksenhakuihin, mikä lisää muutoksenhakulautakunnan työmäärää. Toisaalta HE:n vaikutusarvioiden mukaan tapauksia ei tulisi juurikaan, mille arviolle on kyllä vaikea nähdä perusteita, kun turvaa näin mittavasti laajennettaisiin eikä todellista vertailukohtaa nykytilanteeseen ole olemassa.

Mika Mänttäri

puheenjohtaja
Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta