LIIPO
LIIKENNE- JA POTILAS-VAHINKOLAUTAKUNTA

29.11.2024

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalta pyydetty asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 172/2024 työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen, liikennevakuutuksen ja potilasvakuutuksen lainsäädännön muuttamiseksi.

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta lausuu esityksestä siltä osin kuin ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta lautakunnan toimintaan liikenne- ja potilasvahinkoasioita käsittelevänä oikeussuojaelimenä. Lautakunnan toiminta perustuu lakiin liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta (959/2019), STM:n asetukseen 756/2020 ja liikennevakuutuslakiin (460/2016).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lautakunnasta annettua lakia lautakunnan varajäsenten osalta, eli nykyisestä kiinteästä varajäsenten lukumäärästä luovuttaisiin ja jatkossa varajäseniä olisi riittävä määrä. Lautakunta pitää ehdotettua muutosta lautakunnan toimintaa tehostavana, koska se mahdollistaa varajäsenten määrän säätämisen kulloisenkin tarpeen ja tilanteen mukaan. Erityisesti liikennevahinko-osastolla on ollut ongelmia saada jäseniksi lääkäreitä, jotka voivat antaa lautakunnan käyttöön suuren työpanoksen. Muutoksen ansiosta myös lääkärijäsenten saatavuus todennäköisesti helpottuisi, jos työmäärää voisi jakaa nykyistä useammalle jäsenelle.

Esityksen mukaan liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalla olisi potilasvahinkovahinkoasioissa oikeus antaa asiassa annettu ratkaisu tiedoksi asiantuntijalausunnon antaneelle lääkärille. Tämä vastaa sitä, mitä potilasvakuutuslaissa on säädetty Potilasvakuutuskeskuksen oikeudesta antaa päätös tiedoksi asiantuntijalääkärille.

Muutos on perusteltu lautakunnan näkökulmasta. Potilasvahinkoasioissa syy-yhteyskysymykset ovat usein vaikeita ja potilasvahinkojen korvausperusteiden tulee vahinkoa kärsineiden yhdenvertaisuudenkin vuoksi olla yhtäläiset riippumatta yksittäisen asiantuntijan kannasta ja lain tulkinnasta. Etenkin hoito- ja infektiovahinkojen sekä kohtuuttomuusperusteella korvattavien potilasvahinkojen osalta korvausperusteen määrittäminen vaatii tietoa lautakunnan ratkaisukäytännöstä. Potilasvahinkoasioissa lääketieteellinen tietämys yhdistyy juridiseen korvausperusteiden arviointiin ja lääketieteellisellä tiedolla on – toisin kuin useissa muissa järjestelmissä – keskeinen merkitys korvausperusteen olemassaoloa selvitettäessä. Potilasvahinko-osasto on nimennyt lautakunnan pysyviksi asiantuntijoiksi noin 80 asiantuntijaa lääketieteen eri erikoisaloilta ja vuosittain lausunto pyydetään heiltä noin kolmasosassa tapauksista. Asiantuntijoiden antamilla lausunnoilla on huomattava merkitys potilasvahinko-osaston ratkaisutoiminnassa. Asiantuntijoiden kouluttamisen ja järjestelmän toimivuuden sekä viime kädessä korvauksenhakijoiden oikeusturvan kannalta on pidettävä tärkeänä, että asiantuntija saa tiedon, miten hänen antamaansa lääketieteellistä asiantuntija-arviota on sovellettu juridisten korvausperusteiden osalta ja onko kyseessä katsottu olevan potilasvahinko.

Liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan perustamisen yhteydessä lautakunnan toimivaltaan lisättiin myös kuntoutusta koskevat asiat siten, että sen lisäksi, että vakuutuslaitoksen kuntoutusta koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta vakuutusoikeudelta, kuntoutujalla on mahdollisuus pyytää vakuutuslaitoksen kuntoutusta koskevasta päätöksestä myös lautakunnan ratkaisusuositusta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Jos asia saatetaan vireille lautakunnassa, muutoksenhakuajan kuluminen keskeytyy lautakuntakäsittelyn ajaksi. Kuntoutujalla on siten mahdollisuus valita, haluaako hän toimittaa muutoksenhakemuksensa lautakunnalle ja saada siihen lautakunnan ratkaisusuosituksen, jolla ei ole tuomion oikeusvoimavaikutuksia, vai sen ohella tai sijasta vakuutusoikeudelle, jonka päätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Kuntoutuksellisista näkökulmista pitkä muutoksenhakuaika ei ole perusteltu, koska etenkin ammatillisessa kuntoutuksessa nopea eteneminen olisi sekä kuntoutujan että vakuutuslaitoksen etu. Rinnakkainen muutoksenhakuoikeus on myös herättänyt käytännön menettelytapaan liittyviä kysymyksiä kuntoutujien parissa ja oikeussuojaelimissä.

Direktiivi kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta 2013/11/EU (jäljempänä ADR-direktiivi) edellyttää, että valituksen määräaika riidanratkaisuelimelle ei saa olla lyhyempi kuin yksi vuosi siitä päivästä, jona kuluttaja on tehnyt virheilmoituksen elinkeinonharjoittajalle. Kun laki muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta (1696/2015) tuli voimaan 9.1.2016, silloisesta liikennevahinkolautakunnasta annettua lakia muutettiin muun muassa valituksen toimittamiselle säädetyn määräajan osalta yhdenmukaiseksi direktiivin kanssa. Kun liikennevahinkolautakunta ja potilasvahinkolautakunta yhdistyivät 1.1.2021 alkaen uudeksi liikenne- ja potilasvahinkolautakunnaksi (laki liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta (959/2019), laajennettiin siinä yhteydessä lautakunnan toimivaltaa siten, että se voi käsitellä myös liikennevakuutuksen kuntoutuslain perusteella vakuutuslaitoksen ratkaisemia ammatillisen ja lääkinnällisen kuntoutuksen korvausasioita. Lain perusteluissa (HE 299/2018) todettiin, että koska muutoksenhakuaika vakuutusoikeuteen kuntoutusasioissa on lyhyt ja oikeudenkäynti on kuntoutusasioissa maksutonta, ei vahingoittuneen henkilön pääsääntöisesti kannata saattaa asiaansa lautakunnan ratkaistavaksi, vaikka kanneajan kuluminen keskeytyykin lautakunnan käsittelyn ajaksi. Edelleen lain perustelujen mukaan toimivallan laajennus toisi kuitenkin vakuutusyhtiölle mahdollisuuden pyytää lautakunnalta ratkaisusuositusta ennen päätöksen antamista.

Käytännössä vakuutuslaitokset eivät ole juurikaan pyytäneet lautakunnan ratkaisusuositusta nimenomaan kuntoutusta koskevassa korvausasiassa, vaan suurin osa kuntoutusta koskevista harvalukuisista ratkaisusuosituspyynnöistä tulee kuntoutujilta, ja niissä useimmiten on kyse erilaisten terapioiden korvaamisesta. Työkyvyttömyyden aiheuttamaa jatkuvaa ansionmenetystä koskevissa asioissa tulee melko usein pohdittavaksi se, onko ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuuksia selvitetty riittävästi, jotta pysyvän ansionmenetyksen jatkuva korvaus voidaan lautakunnassa vahvistaa.

Liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta säädetyn lain 16

§:n 1 momentin mukaan muutoksenhakuaika vakuutusoikeudelle on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista, ja 16 §:n 3 momentin mukaan määräajan jälkeen vakuutusoikeudelle saapunut valitus voitaisiin ottaa tutkittavaksi vain, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

Koska liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan liikennevahinko-osasto on ADR-elin, tulee sille tehtävien ratkaisusuosituspyyntöjen olla ADR-direktiivin mukaisia. Tästä lähtökohdasta ehdotettu muutos liikenteen kuntoutuslakiin on perusteltu. Kahdesta rinnakkaisesta muutoksenhakureitistä seuraa kuitenkin monia käytännön tulkintaongelmia.

Muutoksen myötä muutoksenhakuaika lautakunnalle pitenisi vuoteen, kun se taas vakuutusoikeuden osalta säilyisi 30 päivässä päätöksen tiedoksisaannista. Etenkin lakia tuntemattomille kuntoutujille tämä muutoksenhakuaikojen ero voi herättää epätietoisuutta siitä, miten kuntoutujan olisi viisasta menetellä hakiessaan muutosta kuntoutusta koskevaan korvauspäätökseen. Säännöksen ongelmallisuus voi konkretisoitua tilanteissa, joissa vakuutuslaitoksen kuntoutuspäätöksen tiedoksisaannista on ehtinyt kulua yli 30 vuorokautta, eikä kuntoutuja tässä määräajassa ole valittanut päätöksestä vakuutusoikeudelle, vaan vasta tämän määräajan jälkeen kuntoutuja esittää ratkaisusuosituspyynnön liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalle.

Saamamme tiedon mukaan vakuutusoikeus tarkistaa liikennevakuutuksen kuntoutuslain mukaisen asian tullessa siellä vireille, onko samasta asiasta vireillä ratkaisusuosituspyyntö myös lautakunnassa. Jos on, niin vakuutusoikeus ei yleensä ratkaisee asiaa ennen kuin lautakunta on ehtinyt sen käsitellä.

ADR direktiivin 2013/11/EU 12 artiklan mukaan vaihtoehtoisen riidanratkaisumenettelyn aikana päättyneet määrä- ja vanhentumisajat eivät saa estää aloittamasta myöhemmin kyseistä riitaa koskevaa oikeuskäsittelyä. Jos siis kuntoutuja on toimittanut ratkaisusuosituspyyntönsä vain lautakunnalle esimerkiksi 6 kuukauden kuluttua päätöksen tiedoksisaannista, jolloin kuntoutuslain 16 §:n mukainen muutoksenhakuaika vakuutusoikeudelle on jo päättynyt, tulisi nähdäksemme varmistaa, että tällöinkin hänellä olisi lautakuntakäsittelyn päätyttyä vielä mahdollisuus saattaa asiansa vakuutusoikeuden ratkaistavaksi. Käytännössä tämän voisi toteuttaa siten, että vakuutuslaitos tekisi lautakunnan ratkaisusuosituksen jälkeen uuden korvauspäätöksen muutoksenhakuosoituksineen vakuutusoikeudelle.

Yksinkertaisinta olisi säätää liikenteen kuntoutuslain 16 §:n 3 momentin lopussa, että vakuutuslaitoksen tulee lautakunnan ratkaisusuosituksen saatuaan tehdä päätös, ja liittää siihen muutoksenhakuosoitus vakuutusoikeudelle.

Liikennevakuutuslain (460/2016) 65 §:n 2 momentin mukaan liikenne- ja potilasvahinkolautakunta ei saa käsitellä asiaa siltä osin kuin tuomioistuin on ratkaissut sen, jos korvausasiassa on annettu tuomioistuimen lainvoimainen ratkaisu. Vastaavaa säännöstä ei ole liikenteen kuntoutuslaissa. Lautakunta ei ole ratkaisukäytännössään kuitenkaan käsitellyt kuntoutusta koskevaa ratkaisusuosituspyyntöä, jos

vakuutusoikeus on jo ratkaissut saman asian. Etenkin jos muutoksenhakuaika lautakunnalle tehtävissä muutoksenhakemuksissa säädetään vakuutusoikeudelle tehtäviä valituksia pitemmäksi, tulisi kuntoutuslain 16 §:ssä nimenomaisesti säätää myös, että lautakunta ei saa käsitellä asiaa, jos vakuutusoikeus on jo sen lainvoimaisesti ratkaissut.

LIIKENNE- JA POTILASVAHINKOLAUTAKUNTA

Juha Mikkola
puheenjohtaja