Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46

Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistaminen

TYÖRYHMÄN MUISTIO

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

ISSN 1236-2115
ISBN 978-952-00-2692-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2693-6 (PDF)

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	**Julkaisun päivämäärä** 14.10.2008
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamistyöryhmä Pj. Jaakko Hannula, STM siht. Mika Mänttäri, Milla Meretniemi 6.2.2008 alkaen, Carita Wuorenjuuri 31.12.2007 asti, Juha-Pekka Ruskaranta 6.2.-31.8.2008	**Julkaisun laji** Selvitys **Toimeksiantaja** Sosiaali- ja terveysministeriö **HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä** STM120:00/2006, 4.1.2007
Julkaisun nimi Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistaminen. Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio	

Tiivistelmä

Työryhmän tavoitteena oli vakuutusperiaate huomioon ottaen tehdä ehdotukset tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön rakenteen ja sisällön uudistamiseksi. Samalla työryhmän tuli myös arvioida, vastaako nykyinen tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntö sisällöltään muuttuneita työelämän olosuhteita. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää, minkälaisia lainsäädännön rakennetta ja sisältöä koskevia muutoksia tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntöön on tarpeen tehdä lainsäädännön uudelleenkirjoittamista ja selkeyttämistä varten. Työryhmän tuli tarkastella muun muassa lain soveltamisalaa, korvattavien vahinkojen määrittelyä ja korvausten määräytymisperusteita.

Työryhmä ehdottaa, että tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain, valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta ja tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain säännökset yhdistettäisiin samaan lakiin. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta säädettäisiin kuitenkin erillisellä lailla.

Työryhmä katsoo, että uuden tapaturma- ja ammattitautilain soveltamisalan tulisi olla yhdenmukainen ansioperusteisen työeläketurvan kanssa sikäli kuin tapaturmavakuutuksen erityispiirteet eivät toisin edellytä. Lain tulisi koskea ansiotarkoituksessa tehtävää työtä. Pakollisen tapaturmaturvan soveltamisala tulisi sitoa työsopimuslain mukaiseen työsopimuksen käsitteeseen. Yrittäjätyön tapaturmaturva tulisi edelleen järjestää vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella, jolla tulisi voida vakuuttaa kaikki ansiotarkoituksessa tehtävä työ, joka ei kuulu pakolliseen tapaturmavakuutukseen.

Uuteen lakiin tulisi kirjata tapaturman määritelmä nykyisen vakiintuneen käytännön mukaisesti. Pakolliseen tapaturmaturvaan kuuluisivat alueperiaatteen mukaisesti vahingot, jotka ovat sattuneet työntekijälle työssä, työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, hänen ollessa työnantajan asialla sekä muissa työstä johtuvissa olosuhteissa. Alueperiaatteesta kuitenkin poikettaisiin eräissä laissa erikseen säädettävissä tapauksissa.

Työryhmän muistioon sisältyvät ehdotukset olkaluun sivunastan tulehduksen, jännetupen tulehduksen, rannekanavaoireyhtymän, retroperitoneaalisen fibroosin, traumaperäisen stressireaktion, työliikekipeytymisen ja pahenemisen korvausperusteiksi. Työryhmässä on käsitelty myös kosteusvauriomikrobeihin liittyvien sairauksien korvaamista sekä psyykkistä tekijää mahdollisen ammattitaudin aiheuttajana.

Työryhmä on selvittänyt malleja ansionmenetyskorvausten määräytymisen yksinkertaistamiseksi. Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelun yhteydessä ratkaistaan, muutetaanko lyhyen ajan päivärahajakson pituutta. Tavoitteena on, että päivärahan perusteena käytettävä ansio vastaisi riittävän tarkasti työtapaturman tai ammattitaudin aiheuttamaa ansioiden menetystä ja päivärahan toimeenpano olisi tehokasta. Lyhyen ajan päivärahajakson jälkeen päivärahan ja eläkkeen perusteena käytettävän vuosityöansion määräytymistä tulisi selkiyttää kirjaamalla lakiin nykyistä yksityiskohtaisemmat arviointikriteerit muun muassa, miten hyväksyttävät poissaolot, työkyvyttömyyden alkamishetken ansiot, ansioiden vaihtelu ja työsuhteen jatkuvuus otetaan huomioon. Vähimmäisvuosityöansion määrää tulisi korottaa.

Työryhmä ehdottaa nykyisen vakuutusmaksusääntelyn vähentämistä siten, ettei laissa säädetyn tapaturmaturvan toteutuminen vaarannu. Myös työnantajan omavastuuta ehdotetaan nostettavaksi.

Lisäksi muistioon sisältyy ehdotukset harmaan talouden ja tapaturmaturvan väärinkäytösten ehkäisemiseksi, lääketieteellisen syy-yhteyden osoittamisesta, ammatillisen kuntoutuksen tehostamisesta, vakuutuksenottajan asianosaisuudesta ja tutkimustoimenpiteistä aiheutuvan työkyvyttömyyden korvaamisesta.

Asiasanat:

ammattitaudit, tapaturmavakuutus, työtapaturmat

Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46		**ISSN** 1236-2115	**ISBN** 978-952-00-2692-9 (nid.) 978-952-00-2693-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä 95	**Kieli** Suomi	**Hinta** 14,04 €	**Luottamuksellisuus** Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus, books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO		**Kustantaja** Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	**Utgivningsdatum** 14.10.2008
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för reform av lagstiftningen gällande olycksfall och yrkessjukdomar. Ordförande: Jaakko Hannula SHM Sekreterare: Mika Mänttäri, Milla Meretniemi fr.o.m. 6.2.2008,Carita Wuorenjuuri t.o.m. 31.12.2007, Juha-Pekka Ruskaranta 6.2–31.8.2008	**Typ av publikation** Rapport **Uppdragsgivare** Social och hälsovårdsministeriet **Projektnummer och datum för tillsättandet av organet** STM120:00/2006, 4.1.2007

Publication

Reform av lagstiftningen gällande olycksfall och yrkessjukdomar. Promemoria av arbetsgruppen för reform av lagstiftningen gällande olycksfall och yrkessjukdomar.

Referat

Målet för arbetsgruppen var att med beaktande av försäkringsprincipen sammanställa förslag till hur strukturen och innehållet i lagstiftningen om olycksfallsförsäkring och yrkessjukdomar ska revideras. På samma gång ska arbetsgruppen även bedöma om den nuvarande lagstiftningen om olycksfallförsäkring svarar mot de förändrade förhållandena inom arbetslivet. Arbetsgruppens uppgift var dessutom att utreda vilka förändringar med avseende på struktur och innehåll är nödvändiga att införa i lagstiftningen om olycksfallsförsäkring och yrkessjukdomar för att kunna skriva om och förtydliga lagstiftningen. Arbetsgruppen skulle bland annat granska lagens tillämpningsområde, definitionen på skador som ska ersättas och bestämningsgrunderna för ersättningar.
Arbetsgruppen föreslår att bestämmelserna i lagen om olycksfallsförsäkring, yrkessjukdomslagen, lagen om olycksfallsersättning för statstjänstemän och lagen om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring ska förenas till en och samma lag. Om besvärsnämnden för olycksfallsärenden ska dock stadgas genom en separat lag.
Arbetsgruppen anser att tillämpningsområdet för en ny olycksfalls- och yrkessjukdomslag ska vara enhetlig med ett inkomstrelaterat arbetspensionsskydd såvitt olycksfallsförsäkringens särdrag inte förutsätter annat. Lagen ska gälla arbete som utförs i förvärvssyfte. Tillämpningsområdet för den obligatoriska lagstadgade olycksfallsförsäkringen bör integreras i begreppet arbetsavtal enligt arbetsavtalslagen. Den lagstadgade olycksfallsförsäkringen för företagare ska även i fortsättningen ordnas genom en frivillig arbetsolycksfallsförsäkring. Med denna försäkring ska man kunna försäkra allt arbete som utförs i förvärvssyfte och som inte ingår i den obligatoriska olycksfallsförsäkringen.
I den nya lagen bör man skriva in definitionen på en olycka enligt nuvarande etablerad praxis. I den obligatoriska olycksfallsförsäkringen ska enligt områdesprincipen ingå skador som åsamkats arbetstagaren i arbetet, på arbetsplatsen eller ett område inom ramen för arbetsplatsen, när han eller hon har gått arbetsgivarens ärenden och under andra förhållanden som hänger samman med arbetet. Avvikelser från områdesprincipen kan dock göras vid fall om vilka stadgas särskilt i vissa lagar. Arbetsgruppens promemoria innehåller förslag till ersättningsgrunder för epikondylit, inflammation i senskidor, karpaltunnelsyndrom, retroperitoneal fibros, traumarelaterad stressreaktion, smärta orsakad av arbetsrörelse och försämring. Arbetsgruppen har även behandlat ersättningar av sjukdomar med anknytning till mikrober i samband med fuktskador och den psykiska faktorn som upphov till en eventuell yrkessjukdom.
Arbetsgruppen har utrett modeller för att förenkla bestämmandet av ersättningen för förlorad inkomst. Arbetsgruppen föreslår att man i samband med lagberedningen avgör om man ska ändra på längden på dagpenningperioden under en kort tid. Målet är att inkomsten som används som grund för dagpenning ska motsvara tillräckligt exakt förlorad inkomst till följd av ett arbetsolycksfall eller en yrkessjukdom och verkställigheten för dagpenning är effektiv. Efter en kort tids dagpenningperiod bör bestämmandet av den årsinkomst som används som grund för dagpenning och pension förtydligas genom att man i lagen inskriver mer detaljerade bedömningskriterier än i dag bland annat för hur man beaktar godkänd frånvaro, inkomst vid tidpunkten för inledandet av arbetsoförmåga, variation i inkomsterna och anställningens kontinuitet. Beloppet av minimiårsinkomsten bör höjas.
Arbetsgruppen föreslår att den nuvarande regleringen av försäkringsavgiften minskas så att verkställigheten av olycksfallsförsäkringen som stadgas i lagen inte äventyras. Det föreslås att även arbetsgivarens självrisk höjs. Promemorian innehåller dessutom förslag till att förebygga den gråa ekonomin och missbruk av olycksfallsförsäkringen, påvisa medicinskt orsakssamband, effektivera yrkesinriktad rehabilitering, ersätta arbetsoförmåga som beror på försäkringstagarens delaktighet och undersökningsåtgärderna.

Nyckelord yrkessjukdomar, olycksfallsförsäkring, olycksfall i arbetet			
Övriga uppgifter Internet: www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2008:46		**ISSN** 1236-2115	**ISBN** 978-952-00-2692-9 (print) 978-952-00-2693-6 (PDF)
Sidoantal 95	**Språk** Finska	**Pris** 14,04 €	**Sekretessgrad** Offentlig
Försäljning Helsingfors Universitetsförlaget, PB 4 (Berggatan 3 A)00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Tfn (09) 7010 2363, books@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		**Förlag** Social- och hälsovårdsministeriet	

	DOCUMENTATION PAGE
Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	**Date** 14 October 2008
Authors Working Group to reform the legislation on accident insurance and occupational diseases Chair: Jaakko Hannula Secretaries: Mika Mänttäri, Milla Meretniemi from 6.2.2008, Carita Wuorenjuuri until 31.12.2007, Juha-Pekka Ruskaranta 6.2.-31.8.2008	**Type of publication** Report **Commissioned by** Ministry of Social Affairs and Health **Date of appointing the organ** STM120:00/2006, 4.1.2007

Title publication

Reform of the legislation on accident insurance and occupational diseases. Memorandum of the Working Group to reform the legislation on accident insurance and occupational diseases

Summary

The aim of the Working Group was to put forward, taking into account the insurance principle, proposals for reforming the structure and content of the legislation on accident insurance and occupational diseases. At the same time it should also consider if the content of the present legislation corresponds to the changed working life conditions. Furthermore, it should examine what kind of amendments regarding the structure and content are needed in the legislation on accident insurance and occupational diseases with a view to rewriting and clarifying it. According to its terms of reference the Working Group had also to review the scope of application of the law, definition of the losses, damages and injuries to be compensated, and the criteria for determination of compensations.

The Working Group proposes that the provisions of the Employment Accidents Insurance Act, the Occupational Diseases Act, the Act on Disability Benefits for State Employees and the Act on Rehabilitation Reimbursed under the Employment Accidents Insurance Act should be incorporated into one and the same act. A separate act should however be enacted on the Appeal Board for occupational accident matters.

The Working Group considers that the scope of application of the new occupational accidents and occupational diseases act should be consistent with earnings-related pension provision, unless the special characteristics of accident insurance do not otherwise require. The act should apply to work for the purpose of earning income. The scope of mandatory cover for accidents should be linked to the concept of employment contract under the Employment Contracts Act. Accident cover for self-employed persons should, as before, be provided by means of personal (voluntary) accident insurance, by which it should be possible to insure all work for the purpose of earning income that is not covered by mandatory accident insurance.

The new act should include a definition of an occupational accident in accordance with the present established praxis. Mandatory accident cover should include, in accordance with the territorial principle, any losses, damages or injuries incurred by employees at work, at the workplace or within the premises belonging to the workplace when working for the employer, as well as in other circumstances related to their work. It should however be possible to make an exception from the territorial principle in specific cases laid down in the law.

The memorandum of the Working Group includes proposals for the compensation criteria regarding epicondylitis, tenosynovitis, carpal tunnel syndrome, retroperitoneal fibrosis, traumatic stress reaction, pain induced by work motions and exacerbation of the pain. Compensation for diseases linked with moisture damage associated microbes, and psychological factors as factors causing a possible occupational disease were also dealt with.

The Working Group has examined several models to simplify the determination of compensations for loss of income. It proposes that it should be decided in the context of law drafting if the length of the daily allowance period for short periods of illness is to be changed. The objective is that the income used as the criterion for payment of daily allowance will correspond adequately to the loss of income resulting from the accident or occupational disease, and that the payment of daily allowance will be efficient. The determination of the annual earnings used as the basis for calculation of daily allowance and pension after a short daily allowance period should be clarified by laying down in the act more detailed assessment criteria e.g. for how to take into account acceptable absence from work, the earnings when a disability begins, variation in earnings and continuance of the employment relationship. The amount of the minimum annual earnings should be raised.

The Working Group proposes reducing the present premium regulation so that the provision of the accident cover as laid down in the law will not be jeopardised. It further proposes increasing the employer's own liability.

Furthermore, the memorandum includes proposals for preventing misuse of the shadow economy and accident cover, evidencing medical causal connections, intensifying vocational rehabilitation, and compensation for disability caused by the policyholder's involvement and by examination procedures.

Key words accident insurance, occupational accidents, occupational diseases			
Other data Internet: www.stm.fi			
Title and number of series Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2008:46		**ISSN** 1236-2115	**ISBN** 978-952-00-2692-9 (print) 978-952-00-2693-6 (PDF)
Number of pages 95	**Language** English	**Price** 14,04 €	**Publicity** Public
Distributor/Orders Helsinki University Pressbooks@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/bookstoreP.O. Box 4 (Vuorikatu 3 A)FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND		**Financier** Ministry of Social Affairs and Health	

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4 päivänä tammikuuta 2007 Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamistyöryhmän.

Toimeksiantonsa mukaan uudistamistyöryhmän tavoitteena oli vakuutusperiaate huomioon ottaen tehdä ehdotukset tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön rakenteen ja sisällön uudistamiseksi. Samalla työryhmän tuli myös arvioida, vastaako nykyinen tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntö sisällöltään muuttuneita työelämän olosuhteita.

Työryhmän tehtävänä oli lisäksi selvittää, minkälaisia lainsäädännön rakennetta ja sisältöä koskevia muutoksia tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntöön on tarpeen tehdä lainsäädännön uudelleenkirjoittamista ja selkeyttämistä varten. Työryhmän tuli tarkastella muun muassa lain soveltamisalaa, korvattavien vahinkojen määrittelyä ja korvausten määräytymisperusteita.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet sosiaalipoliittinen asiantuntija Pirjo Väänänen ja lakimies Timo Koskinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, lakimies Juri Aaltonen ja henkilöstöpoliittinen asiamies Irmeli Vuoriluoto Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, lakimies Paula Ilveskivi Akavasta, asiantuntija Mikko Nyyssölä, asiantuntija Vesa Rantahalvari ja ylilääkäri Kari Kaukinen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, apulaisneuvottelupäällikkö Pirkko Leivo Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, työmarkkina-asiamies Merja Hirvonen Suomen Yrittäjät ry:stä ja budjettineuvos Tuomas Sukselainen valtiovarainministeriöstä. Merja Hirvosen tilalle nimitettiin 27.11.2007 johtaja Antti Neimala Suomen Yrittäjät ry:stä ja Tuomas Sukselaisen tilalle 26.4.2007 työmarkkinalakimies Miia Kannisto valtiovarainministeriöstä. Miia Kanniston tilalle nimitettiin 1.1.2008 alkaen työmarkkinalakimies Jenni Lilja ja Jenni Liljan tilalle 1.9.2008 työmarkkinalakimies Marja Isomäki valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet toimitusjohtaja Tapani Miettinen, lakiasiainjohtaja Kirsi Pohjolainen ja ylilääkäri Sakari Tola Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta, vahinkovakuutuspäällikkö Hannu Ijäs Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta, oikeustieteen kandidaatti Hannu Hakkola Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta ja jaostopäällikkö Maire Lumiaho Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta. Hannu Ijäksen tilalle nimitettiin 12.2.2007 alkaen johtaja Lea Mäntyniemi Finanssialan Keskusliitosta.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet lakimies Mika Mänttäri Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta ja hallitussihteeri Carita Wuorenjuuri sosiaali- ja terveysministeriöstä. Carita Wuorenjuuren tilalle nimitettiin 6.2.2008 alkaen ylitarkastaja Milla Meretniemi sosiaali- ja terveysministeriöstä. Mika Mänttärin tilalla työryhmän sihteerinä toimi 6.2.-31.8.2008 lakimies Juha-Pekka Ruskaranta Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta.

Työryhmän alatyöryhmäksi asetettiin lääkärityöryhmä lääketieteellisten asioiden valmistelua varten. Lääkärityöryhmän puheenjohtajana toimi ylilääkäri Sakari Tola. Lääkärityöryhmän muut jäsenet olivat asiantuntijalääkäri Kari Haring Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, ylilääkäri Kari Kaukinen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, ylilääkäri Timo Pohjolainen Akava ry:stä, asiantuntijalääkäri Esa Rahkonen Tapaturma-asiain korvauslautakunnasta sekä hallitusneuvos Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lääkärityöryhmän sihteereinä toimivat uudistamistyöryhmän sihteerit.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut seuraavia asiatuntijoita:

- Toimitusjohtaja Jukka Kivekäs Vakuutuskuntoutus VKK ry
- Aktuaarijohtaja Jarmo Jacobsson Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
- Puheenjohtaja Pauli Ståhlberg, Kuluttajavalituslautakunta
- Johtaja Leo Suomaa ja hallitussihteeri Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö / työsuojeluosasto
- Timo Kauhanen, Itä-Suomen työsuojelupiiri
- Professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopiston Julkisoikeuden laitos

Työryhmä kokoontui 64 kertaa ja lääkärialatyöryhmä kokoontui 17 kertaa.

Työryhmän ehdotukset ovat työtapaturman käsitettä koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta yksimielisiä. Niistä muistiossa käsitellyistä asioista, joista yhteistä näkemystä ei saavutettu, työryhmä ei tehnyt ehdotusta.

Lisäksi muistioon sisältyy eräitä työryhmän yksimielisiä kannanottoja.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä jättää kunnioittavasti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä lokakuun 14. päivänä 2008

Jaakko Hannula

Pirjo Väänänen

Mikko Nyyssölä

Timo Koskinen

Vesa Rantahalvari

Juri Aaltonen

Kari Kaukinen

Irmeli Vuoriluoto

Pirkko Leivo

Paula Ilveskivi

Antti Neimala

Marja Isomäki

Mika Mänttäri

Milla Meretniemi

Sisällys

1. JOHDANTO....13
2. TAPATURMAKORVAUSLAINSÄÄDÄNNÖN RAKENNE....13
2.1 Nykytila....13
2.1.1 Tapaturmavakuutuslakiin perustuva tapaturmaturva....14
2.1.2 Tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisella vakuutuksella järjestettävä pakollinen tapaturmavakuutusturva....16
2.1.3 Muut lailla säädetyt tapaturmakorvausjärjestelmät....16
2.1.4 Tapaturmakorvauksen suhde muihin sosiaalivakuutuksen etuuksiin....17
2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....17
3. TAPATURMAKORVAUSLAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISALA....19
3.1 Nykytila....19
3.1.1 Tapaturmavakuutuslain henkilöllinen soveltamisala....19
3.1.2 Tapaturmavakuutuslain alueellinen soveltamisala....22
3.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotukset....22
3.2.1 Henkilölliseen soveltamisalaan liittyvät ongelmat....22
3.2.2 Alueelliseen soveltamisalaan liittyvät ongelmat....28
4. TYÖTAPATURMAN KÄSITE....32
4.1 Tapaturman määritelmä....32
4.1.1 Nykytila....32
4.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....33
4.2 Työtapaturman käsite....33
4.2.1 Nykytila....33
4.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....39
4.3 Lääketieteellisen syy-yhteyden osoittaminen tapaturmissa....42
4.3.1 Nykytila....42
4.3.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....43
5. TAPATURMAVAMMOIHIN LIITTYVÄT LÄÄKETIETEELLISET KYSYMYKSET....44
5.1 Diffuusi aksonivaurio (DAI)....44
6. AMMATTITAUDIT....45
6.1 Olkaluun sivunastan tulehdus ja jännetupentulehdus....45
6.2 Rannekanavaoireyhtymä....46
6.3 Meluvamma ja tinnitus....47
6.4 Retroperitoneaalinen fibroosi....48
6.5 Kosteusvauriomikrobeihin (homealtistukseen) liittyvät ammattitaudit....48
6.6 Psyykkinen tekijä mahdollisen ammattitaudin aiheuttajana....51
6.7 Traumaperäinen stressireaktio....52
7. SOPIMUKSENVARAISIN PERUSTEIN KORVATTAVAT VAMMAT JA SAIRAUDET....53
7.1 Työliikekipeytyminen....53
7.1.1 Nykytila....53
7.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....54
7.2 Paheneminen....56
7.2.1 Nykytila....56
7.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus....57
8. ANSIONMENETYSKORVAUKSET....59
8.1 Nykytila....59
8.1.1 Lyhyen ajan päiväraha....59
8.1.2 Vuosityöansio....59
8.1.3 Opiskelijan ja nuoren vuosityöansio....60

8.1.4 Yrittäjätyön ansiot vuosityöansiossa 61
8.1.5 Vähimmäisvuosityöansio 61
8.1.6 Ansionmenetyskorvauksen perusteeseen luettavat ansiot 61
8.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus 62
8.3 Tapaturmaeläkkeen taso 65
8.3.1 Nykytila 65
8.3.2 Työryhmän teettämä selvitys 65
8.3.3 Nykytilan arviointi 66
8.4 Työntekijän eläkemaksun ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksun vähentäminen ansionmenetyskorvauksen perusteena olevista ansioista 67
8.5 Haittaraha 68
9. KORVAUKSEN VÄHENTÄMINEN MYÖTÄVAIKUTUKSEN PERUSTEELLA 69
9.1 Nykytila 69
9.2 Nykytilan arviointi 69
10. AMMATILLISEN KUNTOUTUKSEN TEHOSTAMINEN 70
10.1 Nykytila 70
10.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus 71
11. VAKUUTUKSENOTTAJAN ASIANOSAISUUS 73
11.1 Nykytila 73
11.1.1 Hallintolain ja hallintolainkäyttölain asianosaisuutta koskevat säännökset 73
11.1.2 Asianosaisuutta koskevat tapaturmavakuutuslain säännökset 73
11.1.3 Oikeuskäytäntö ja ohjeistus 73
11.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus 75
12. TUTKIMUSKUSTANNUKSET JA TUTKIMUKSIIN PÄÄSY 77
12.1 Tutkimuskulujen korvaaminen 77
12.2 Tutkimuksiin pääsy 78
13. TAPATURMAVAKUUTUSJÄRJESTELMÄN RAHOITUS 79
13.1 Vakuutusmaksut 79
13.2 Jälleenvakuuttamiseen liittyvät ongelmat ja korvauskatto 81
13.3. Yhteistakuuerä 82
13.3.1 Nykytila 82
13.3.2 Nykytilan arviointi 82
13.4 Työntekijöiden osallistuminen lakisääteisen tapaturmavakuutuksen rahoitukseen 84
13.5 Työsuojelumaksu 85
14. HARMAAN TALOUDEN ONGELMAT 86
14.1 Vakuuttamisen laiminlyöntiin ja turvan väärinkäyttöön liittyvät ongelmat 86
14.1.1 Nykytila 86
14.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus 88
14.2 Sopimuspakko 89
14.2.1 Nykytila 89
14.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus 90

1 JOHDANTO

Tapaturmavakuutuslaki on peräisin vuodelta 1948 eikä se vastaa lukuisten muutosten ja lisäysten jälkeen enää rakenteeltaan ja selkeydeltään lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Vuonna 2002 voimaan tullut perustuslaki edellyttää myös, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet ilmenevät selvästi lain tasolla. Sosiaalivakuutuslainsäädäntöä on selkiytetty useilla eri lainmuutoksilla vuodesta 2004 lukien. Sairausvakuutuslaki, kuntoutusta ja työeläkettä koskeva lainsäädäntö sekä kansaneläkelaki on uudelleenkirjoitettu.

Tapaturmavakuutuslain uudistaminen suunniteltiin toteutettavaksi kahdessa vaiheessa. Ensin perustettava työryhmä kävisi läpi tapaturmavakuutuslainsäädännön rakenteen sekä linjaisi tarvittavat sisällölliset uudistustarpeet. Sen jälkeen laki kirjoitettaisiin uudelleen työryhmän tekemien linjausten perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 4 päivänä tammikuuta 2007 Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamistyöryhmän. Toimeksiantonsa mukaan uudistamistyöryhmän tavoitteena oli vakuutusperiaate huomioon ottaen tehdä ehdotukset tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön rakenteen ja sisällön uudistamiseksi. Samalla työryhmän tuli myös arvioida, vastaako nykyinen tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntö sisällöltään muuttuneita työelämän olosuhteita. Työryhmän tuli tarkastella muun muassa lain soveltamisalaa, korvattavien vahinkojen määrittelyä ja korvausten määräytymisperusteita.

Toimeksiantoonsa liittyen työryhmä on käsitellyt myös työn aikana esiin nousseita yksittäisiä tapaturmavakuutukseen liittyviä ongelmakohtia. Koska monet näistä ovat luonteeltaan lääketieteellisiä, työryhmä asetti lääkärialatyöryhmän arvioimaan lääketieteellisiä kysymyksiä. Lääkärityöryhmän puheenjohtajana toimi ylilääkäri Sakari Tola ja muut jäsenet olivat asiantuntijalääkäri Kari Haring Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, ylilääkäri Kari Kaukinen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, ylilääkäri Timo Pohjolainen Akava ry:stä, asiantuntijalääkäri Esa Rahkonen Tapaturma-asiain korvauslautakunnasta sekä hallitusneuvos Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lääkärityöryhmä kirjasi näkemyksensä loppuraporttiinsa 11.4.2008. Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamistyöryhmä hyödynsi lääkärialatyöryhmän näkemyksiä tehdessään linjauksensa lääketieteellisistä kysymyksistä.

2 TAPATURMAKORVAUSLAINSÄÄDÄNNÖN RAKENNE

2.1 Nykytila

Lailla säädetty tapaturmaturva perustuu Suomessa lukuisiin erillisiin lakeihin. Tapaturmakorvauslainsäädännön rakenteeseen liittyy kysymys eri lakien henkilöllisestä ja alueellisesta soveltamisalasta, jota käsitellään jäljempänä luvussa 3.

Työ- ja virkasuhteessa työtä tekevien ja yrittäjätyötä tekevien henkilöiden tapaturmaturvasta säädetään tapaturmavakuutuslaissa (608/1948), ammattitautilaissa (1343/1988), ammattitautiasetuksessa (1347/1988) ja tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetussa laissa (625/1991; tapaturmavakuutuksen kuntoutuslaki). Edellä mainittujen lakien mukainen turva, josta voidaan käyttää nimitystä lakisääteinen tapaturmavakuutus, koskee tapaturmavakuutuslain mukaan pääasiallisesti ansiotarkoituksessa tehtävää työtä. Poikkeuksia tästä ovat julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002; työvoimapalvelulaki) tarkoitetut työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvat henkilöt sekä perhehoitajalaissa (312/92) tarkoitetut perhehoitajat.

Maatalousyrittäjien tapaturmaturvasta säädetään maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa (1026/1981), ase - ja siviilipalveluksessa olevien henkilöiden sekä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) mukaisiin tehtäviin osallistuvien tapaturmaturvasta sotilastapaturmalaissa

(1211/1990), ammattiurheilijoiden turvasta urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetussa laissa (575/2000; urheilutapaturmalaki) sekä opiskeluun liittyvästä tapaturmaturvasta opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annetussa laissa (1318/2002; opiskelutapaturmalaki).

Tämän lisäksi lainsäädäntöön sisältyy lukuisia yksittäisiä säännöksiä erityisissä olosuhteissa sattuneista tapaturmista maksettavasta tapaturmakorvauksesta. Tällaisia säännöksiä, joiden mukaan valtion varoista maksetaan tapaturmavakuutuslain mukainen korvaus, sisältyy työvoimapalvelulakiin (työllistämistoimenpiteisiin liittyvä palkaton työharjoittelu, työhallinnon järjestämät työ- ja koulutuskokeilut), lakiin eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta (894/1946), lakiin virkatehtävissä apuna olleelle henkilölle eräissä tapauksissa suoritettavasta tapaturmakorvauksesta (625/1967), lakiin ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta (58/1935), lakiin eräissä vapaaehtoisissa töissä sattuvien tapaturmien korvaamisesta (408/1942), pelastuslakiin (468/2003; pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvat), meripelastuslakiin (1145/2001), valmiuslakiin (1080/1991), lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999) ja käräjäoikeuslakiin (581/1993).

Lisäksi eräisiin lakeihin, kuten kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin (189/2001) ja omaishoidon tuesta annettuun lakiin (937/2005) sisältyy säännöksiä, joiden mukaan pakollinen tapaturmaturva on järjestettävä tapaturmavakuutuslain mukaisella vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella.

2.1.1 Tapaturmavakuutuslakiin perustuva tapaturmaturva

Pakollinen työtapaturmaturva

Työntekijät ja virkasuhteiset

Tapaturmavakuutuslain mukaiseen pakolliseen tapaturmaturvaan kuuluvat suoraan sen säännösten nojalla työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa virkasuhteessa työtä tekevät henkilöt. Työnantajan on järjestettävä turva ottamalla vakuutus vakuutusyhtiöstä. Mikäli työnantaja laiminlyö vakuutuksen ottamisen, tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauksen maksaa Tapaturmavakuutuslaitosten liitto. Virka- ja työsuhteessa valtioon olevia henkilöitä ei kuitenkaan vakuuteta, vaan Valtiokonttori maksaa tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauksen valtion varoista. Valtion virkamiesten tapaturmaturva perustuu osin lisäksi valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annettuun lakiin (449/1990).

Yrityksen osakkaat ja yhtiömiehet

Osakeyhtiön, kommandiittiyhtiön ja avoimen yhtiön osakkaat, jotka ovat työsuhteessa yhtiöön, kuuluvat pakolliseen tapaturmavakuutukseen. Johtavassa asemassa olevat enemmistöosakkaat eivät kuitenkaan kuulu pakolliseen tapaturmavakuutukseen, koska he eivät ole työsuhteessa yhtiöön. Johtavassa asemassa on katsottu olevan yhtiön toimihenkilön, joka päivittäin käyttää yhtiössä päätöksentekovaltaa ja jonka tehtävänimike ja tehtävät vastaavat tätä valtaa. Osakeyhtiössä johtavassa asemassa on esimerkiksi toimitusjohtaja. Kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen ja avoimen yhtiön yhtiömiehen katsotaan aina olevan johtavassa asemassa. Enemmistöosakas on osakeyhtiössä osakas, joka yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa yli puolet osakepääomasta. Kommandiittiyhtiössä enemmistöosakas on vastuunalainen yhtiömies, jolla on yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli puolet yhtiöosuuksista tai määräämisvallasta, ja avoimessa yhtiössä yhtiömies, jolla on yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli puolet yhtiöosuuksista tai määräämisvallasta.

Perhehoitajat ja työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvat henkilöt

Perhehoitajalain mukaisen toimeksiantosopimussuhteen osapuolista on voimassa, mitä tapaturmavakuutuslaissa säädetään työnantajasta ja työntekijästä. Vastaavasti työvoimapoliittisten koulutuspalveluiden tuottajaan sovelletaan, mitä tapaturmavakuutuslaissa työnantajasta säädetään.

Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvaa oppilasta kohdannut tapaturma korvataan työtapaturmana niin, että opiskelija rinnastetaan työntekijään ja koulutuspalveluiden tuottajaan sovelletaan, mitä laissa työnantajasta säädetään. Turva järjestetään näissä tapauksissa tapaturmavakuutuslain mukaisella pakollisella vakuutuksella ja korvaus määräytyy tapaturmavakuutuslain säännösten mukaan.

Vapaaehtoisesti järjestettävä työtapaturmavakuutusturva

Yrittäjien sekä yrittäjän perheenjäsenten ja muiden yrittäjän palveluksessa työtä tekevien pakolliseen vakuutukseen kuulumattomien henkilöiden turva voidaan järjestää tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisella vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Suomessa asuvalla henkilöllä on oikeus saada vakuutetuksi itsensä sekä ne perheensä jäsenet ja muut hänen työssään olevat henkilöt, jotka mainitun lain mukaan eivät ole pakollisesti vakuutuksessa, ja siten turvata itselleen ja mainituille henkilöille oikeus työssä sattuneen tapaturman johdosta tapaturmavakuutuslain mukaan myönnettäviin etuihin.

Työnantaja voi lisäksi vapaaehtoisesti vakuuttaa ulkomaille työhönsä lähettämänsä työntekijän siten kuin jäljempänä luvussa 3.1.1 selostetaan.

Vapaaehtoisesti järjestettävä vapaa-ajan tapaturmavakuutusturva

Tapaturmavakuutuslain 57 §:n 2 momentin perusteella työnantajalla on oikeus saada tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettu henkilö vakuutetuksi myös muun tapaturman kuin lain 4 §:ssä tarkoitetun työtapaturman varalta. Vakuutusta ei voi kuitenkaan saada 4 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetun lihaksen tai jänteen kipeytymisen eikä 4 a §:ssä tarkoitetun pahoinpitelystä tai muusta toisen henkilön tahallisesta teosta aiheutuneen vamman tai sairauden varalta.

Turvan sisältöä rajoitetaan käytännössä vakuutusehdoilla siten, että ansionmenetyskorvauksena maksetaan vain sairausvakuutuspäivärahan, kansaneläkkeen ja työeläkkeen arvioidun osuuden ylimenevä määrä. Rajoituksia voi liittyä myös vuosityöansioon luettaviin työansioihin.

Työnantajalla on tapaturmavakuutuslain 57 §:n 3 momentin perusteella oikeus saada myös vapaa-ajan tapaturmavakuutus, jonka perusteella korvaukseen oikeutetuista, korvauksista ja niiden saamisen edellytyksistä säädetään asetuksella. Turva sisältää kertakaikkisen korvauksen tapaturman aiheuttamasta ruumiinvammasta sekä korvauksen sairaalan potilaalta sairaalassa annetusta lääkärin määräämästä hoidosta perimästä hoitopäivämaksusta. Vakuutuksen perusteella ei ole oikeutta korvaukseen, jos saman tapaturman johdosta on suoritettava muun lain nojalla tapaturmavakuutuslain mukaan määräytyvää korvausta.

Tätä vakuutusta koskeva säännös otettiin lakiin 1970-luvulla, jolloin työnantajalla oli työehtosopimukseen perustuva vapaa-ajan vakuuttamisvelvollisuus. Vuonna 1977 voimaan tullut työntekijäin ryhmähenkivakuutus, josta suoritetaan henkivakuutuskorvaus työntekijän kuolemantapauksessa, teki käytännössä tapaturmavakuutuslain 57 §:n 3 momentin mukaisen vakuutuksen tarpeettomaksi. Viimeksi mainitun vakuutuksen käytännön merkitys on nykyisin pieni verrattuna tapaturmavakuutuslain 57 §:n 2 momentin mukaiseen vakuutukseen. Vakuutuksen korvaustaso on myös alhainen verrattuna 57 §:n 2 momentin mukaiseen vapaa-ajan vakuutukseen.

Lain 57 §:n 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitetut vapaaehtoiset vakuutukset katsotaan tapaturmavakuutuslain mukaisiksi vakuutuksiksi.

2.1.2 Tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisella vakuutuksella järjestettävä pakollinen tapaturmavakuutusturva

Omaishoitajat sekä kuntouttavaan työtoimintaan, vammaisten henkilöiden työtoimintaan ja tapaturmakuntoutukseen osallistuvat henkilöt

Omaishoidon tuesta annetun lain mukaan omaishoidon tuesta hoitajan kanssa sopimuksen tehneen kunnan velvollisuutena on ottaa tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus hoitajalle.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan kunnan on järjestettävä tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisella vakuutuksella turva kuntouttavassa työtoiminnassa sattuvan tapaturman varalta siltä osin kuin työtoimintaan osallistuvalla ei ole muulla perusteella oikeutta tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestäjän velvollisuutena on ottaa tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus työtoimintaan osallistuvalle. Lain mukaan vakuutuksen vuosityöansiona käytetään tapaturmavakuutuslain 28 §:n 6 momentin mukaista vähimmäisvuosityöansiota.

Tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain mukaan vakuutuslaitoksen on järjestettävä mainitun lain perusteella korvatussa, kuntoutustarvetta ja –mahdollisuuksia selvittävässä työ- ja koulutuskokeilussa, työhön valmennuksessa ja työharjoittelussa sattuvan tapaturman varalta kuntoutujalle tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukainen vapaaehtoinen työtapaturmavakuutus.

2.1.3 Muut lailla säädetyt tapaturmakorvausjärjestelmät

Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutus

Maatalousyrittäjien tapaturmaturvasta säädetään maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutusturvan (Mata-vakuutus) piiriin kuuluu maatalousyrittäjä, joka on velvollinen ottamaan maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006; MYEL) mukaisen vakuutuksen. Maatalousyrittäjällä tarkoitetaan MYEL:n 3 §:ssä mainittua maatilatalouden harjoittajaa, kalastajaa tai poronomistajaa, lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettua maatalousyrittäjän kanssa yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa jatkuvasti elävää henkilöä sekä sanotun lain 4 §:ssä tarkoitettua perheenjäsentä. Pakolliseen vakuutukseen kuulumaton maatalousyrittäjä voi ottaa vapaaehtoisen työajan Mata-vakuutuksen. Mata-turvan sisältö määräytyy pääosin tapaturmavakuutuslain mukaan maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa säädetyin poikkeuksin.

Pakolliseen ja vapaaehtoiseen maatalousyrittäjän työtapaturmavakuutukseen voidaan liittää vapaaehtoisesti myös vapaa-ajan tapaturmavakuutus, jonka sisällöstä määrätään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamilla vakuutusehdoilla.

Maatalousyrittäjien tapaturmavakuuttamisesta huolehtii Maatalousyrittäjien eläkelaitos. Maatalousyrittäjien pakollinen tapaturmavakuutus rahoitetaan valtion osuudella, Kansaneläkelaitoksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen maksamalla perusturvaosuudella sekä vakuutettujen vakuutusmaksuosuudella.

Ammattiurheilijoiden pakollinen tapaturmaturva

Urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain mukainen tapaturmaturva sisältää pääosin tapaturmavakuutuslain mukaiset etuudet siten rajoitettuna, että oikeus korvaukseen jatkuu siihen saakka, kunnes urheilija täyttää 38 vuotta tai vähintään 10 vuoden ajan tapaturmasta. Urheiluseuran tai muun

urheilutoimintaa harjoittavan yhteisön on järjestettävä turva vakuutuksella, jos urheilija saa urheilemisesta veronalaista palkkaa vuodessa tai pelikaudessa vähintään 9 526,16 euroa. Yksilöurheilijan on itse huolehdittava vakuutuksen ottamisesta.

Opiskelijoiden pakollinen tapaturmaturva

Opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annetussa laissa säädetään peruskoulun yläasteen oppilaiden, lukiolaisten sekä tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevien opiskelijoiden pakollisesta tapaturmaturvasta. Turvan järjestäminen on oppilaitoksen velvollisuutena. Turva kattaa vain käytännön harjoittelutyössä sattuneet ja kysymyksessä olevalle opiskelumuodolle ominaisten olosuhteiden aiheuttamat tapaturmat ja niihin liittyvät ammattitaudit. Lisäksi turva kattaa opiskelutapaturmalain 1 §:n 3 momentin mukaiset matkat. Etuudet määräytyvät tapaturmavakuutuslain säännösten mukaan.

Sotilastapaturmajärjestelmä

Sotilastapaturmalaissa säädetään sotilastapaturmasta ja palvelussairaudesta maksettavasta korvauksesta. Laissa säädetään erikseen olosuhteista, joissa sattuneet tapaturmat oikeuttavat korvaukseen. Palvelussairautena korvataan ammattitautilain mukainen ammattitauti, muu todennäköisesti palveluksesta aiheutunut sairaus sekä muun vamman tai sairauden palveluksesta aiheutunut pahentuminen. Korvaus määräytyy sotilastapaturmalaissa säädetyin poikkeuksin tapaturmavakuutuslain mukaan.

2.1.4 Tapaturmakorvauksen suhde muihin sosiaalivakuutuksen etuuksiin

Tapaturmavakuutuslain mukaisen pakollisen tapaturmavakuutuksen korvaus on ensisijainen sairaus-, kansaneläke- ja työeläkevakuutukseen nähden. Tapaturmaeläke tuli työntekijän eläkelain (TyEL) säätämisen yhteydessä kokonaan ensisijaiseksi työeläkkeeseen nähden. Mikäli työeläke kuitenkin ylittää tapaturmaeläkkeen, työntekijällä on oikeus saada ylimenevä osa työeläkejärjestelmästä. Vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen osalta tapaturmavakuutuslaissa ei ole tästä periaatteesta poikkeavia säännöksiä.

Vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen korvauksia ei siten soviteta yhteen muun sosiaalivakuutuksen kanssa. Tapaturmavakuutuslain mukaisten vapaa-ajan vakuutusten kohdalla ansionmenetysetuuksista vähennetään kuitenkin vakuutusehtojen perusteella saman tapaturman johdosta maksettavaa työeläkkeen ja sairausvakuutuksen maksamaa ansionmenetysetuutta vastaava osuus.

Tapaturmavakuutusjärjestelmällä on oikeus saada suorittamansa korvaus takaisin vahingon tuottajalta tai muulta korvausvelvolliselta. Tapaturmavakuutusjärjestelmällä voi olla siten oikeus takautumiskorvaukseen esim. liikennevakuutusjärjestelmältä.

2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Työ- ja virkasuhteeseen liittyvän turvan sisällöstä säädetään nykyisin kolmessa erillisessä laissa, jotka ovat tapaturmavakuutuslaki, ammattitautilaki ja tapaturmavakuutuksen kuntoutuslaki. Ammattitautilaissa säädetään edellytyksistä, joilla sairaus korvataan ammattitautina. Turva määräytyy tapaturmavakuutuslain säännösten mukaan lukuun ottamatta ammattitautilakiin sisältyviä vähäisiä poikkeussäännöksiä. Myös tapaturmavakuutuksen kuntoutuslain säännökset koskevat ammattitauteja. Kuntoutuslaki puolestaan sisältää tapaturma- ja ammattitapauksissa korvattavaa kuntoutusta koskevat tarkemmat säännökset, vaikka perussäännös kuntoutuksen korvaamisesta sisältyy tapaturmavakuutuslakiin. Lakien erillisyys vaikeuttaa lakisääteisen tapaturmaturvan hahmottamista. Se edellyttää myös lakiviittaussäännösten käyttöä, mistä voi aiheutua tulkintavaikeuksia. Lakien erillisyydelle ei ole perusteita. Lakien yhdistäminen sen sijaan mahdollistaisi selkeämmän ja yksinkertaisemman lainsäädännön kirjoittamisen.

Tapaturman muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät vakuutusoikeudessa tapahtuvan menettelyn osalta vakuutusoikeuslakiin (132/2003). Myös työeläkejärjestelmässä ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan organisaatiota, asettamista, asioiden käsittelyä, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset on eriytetty erilliseen lakiin. Yhdenmukaisuuden vuoksi myös vastaavat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevat säännökset olisi perusteltua siirtää erilliseen lakiin.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto hoitaa lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavien vakuutuslaitosten yhteistoimintaa edellyttäviä tehtäviä. Liiton tehtävistä ja hallinnosta sekä sen toiminnan rahoituksesta säädetään tapaturmavakuutuslaissa. Liitto mm. huolehtii jakojärjestelmällä rahoitettaviin korvauksiin liittyvistä tehtävistä ja toimii sosiaaliturvasopimusten mukaisena asuin- ja oleskelupaikkakunnan laitoksena. Sen lisäksi liiton tehtäviin kuuluu mm. vakuuttamattomista työtapaturmista aiheutuvien korvausten maksaminen sekä viivästystapauksissa korvausasian käsittely ja korvauksen maksu velvoitteensa laiminlyöneen vakuutusyhtiön sijasta. Liitolla on siten paljon myös sellaisia korvaustoimintaan liittyviä tehtäviä kuin vakuutusyhtiöillä. Siksi työryhmän mielestä ei ole tarkoituksenmukaista, että liiton tehtävistä ja organisaatiosta säädettäisiin erillisessä laissa. Lainsäädännön valmistelun yhteydessä on kuitenkin tarpeen arvioida, miltä osin liiton tehtävistä ja hallinnosta voidaan säätää lakia alemman asteisilla säädöksillä.

Valtion virkamiesten tapaturmaturva perustuu osin valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annettuun lakiin. Erilliselle laille ei ole enää perusteita, koska lakiin aikoinaan sisältyneet tapaturmavakuutuslaista poikkeavat säännökset ansionmenetyskorvauksen yhteensovituksesta valtion virkamiehille tapaturman johdosta maksetun sairausajan palkan kanssa on kumottu.

Sotilastapaturmajärjestelmä rahoitetaan valtion virkamiesten ja työntekijöiden tapaturmaturvan tapaan valtion varoista, mutta turvan sisältö poikkeaa olennaisilta osiltaan tapaturmavakuutuslain mukaisesta turvasta. Myös maatalousyrittäjien tapaturmaturva poikkeaa tapaturmavakuutuslain mukaisesta turvasta ja järjestelmä rahoitetaan osin valtion, Kansaneläkelaitoksen ja vakuutettujen vakuutusmaksuosuuksin.

Ammattiurheilijat on suljettu tapaturmavakuutuslain säännöksellä tapaturmavakuutuslain turvan ulkopuolelle ja urheilijoille on säädetty erillisellä urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetulla lailla tapaturmavakuutuslakia rajoitetumpi tapaturmaturva.

Edellä mainittujen korvausjärjestelmien erityispiirteiden, kuten turvan sisällön ja rahoituspohjan vuoksi ei ole perusteita yhdistää niitä koskevia lakeja uuteen tapaturma- ja ammattitautilakiin.

Ehdotus

Tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain, valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta ja tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain säännökset tulisi yhdistää samaan lakiin. Lain nimenä voisi olla työtapaturma- ja ammattitautilaki. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan organisaatiosta, asettamisesta, asioiden käsittelymenettelystä, tietojensaantioikeudesta, valvonnasta, rahoituksesta ja hallinnosta tulisi kuitenkin säätää erillisellä lailla.

Maatalousyrittäjien ja ammattiurheilijoiden tapaturmaturvaa, sotilastapaturmaturvaa sekä opiskeluun liittyvää tapaturmaturvaa koskevia lakeja ei ole perusteltua yhdistää tapaturmavakuutuslakiin.

Erillislainsäädännön piiriin tulisi jäädä myös ansiotyöhön liittymätön tapaturmaturva, josta säädetään virkatehtävissä apuna olleelle henkilölle eräissä tapauksissa suoritettavasta tapaturmakorvauksesta annetussa laissa, ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta annetussa laissa, eräissä vapaaehtoisissa töissä sattuvien tapaturmien korvaamisesta annetussa laissa, eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta annetussa laissa, pelastuslaissa, meripelastuslaissa, poliisilaissa, valmiuslaissa, laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta

ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja käräjäoikeuslaissa, sekä kuntouttavan työtoiminnan, omaishoidon- ja perhehoidon pakollinen tapaturmaturva.

3 TAPATURMAKORVAUSLAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISALA

3.1 Nykytila

3.1.1 Tapaturmavakuutuslain henkilöllinen soveltamisala

Työsuhteella tarkoitetaan työsopimuslain (55/2001) 1 §:ssä sopimusta, jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Tapaturmavakuutuslain pakollinen vakuuttamisvelvollisuus koskee sitä, joka sopimuksen perusteella on työntekijänä sopinut tekevänsä työtä vastiketta vastaan toiselle eli työnantajalle tämän johdon ja valvonnan alaisena. Vastikkeella tarkoitetaan rahapalkkaa ja muuta etua, jolla on taloudellista arvoa. Tapaturmavakuutuslain mukainen vakuuttamisvelvollisuus koskee myös ns. työkuntaa, jossa työntekijät ovat yhteisesti työkuntana sitoutuneet työnantajan johdon ja valvonnan alaisena tekemään jonkin työn samoin kuin työkunnan avukseen ottamia henkilöitä, kun työnantaja on suostunut tällaiseen menettelyyn. Tapaturmavakuutuslakia ei kuitenkaan lain 2 §:n 3 momentin mukaan sovelleta urheilemiseen, vaikka kysymyksessä olisi työsuhde.

Tapaturmavakuutuslain mukaiseen pakolliseen turvaan ei kuulu työnantajan taloudessa vakituisesti asuva perheenjäsen, vaikka hän tekisi työtä työnantajalle ja saisi työstään palkkaa. Tämä poikkeus johtuu pääosin työsuhteen todentamiseen liittyvistä näyttöongelmista. Perheenjäsenellä tarkoitetaan laissa työnantajan aviopuolisoa, lasta ja vanhempaa tai näiden puolisoa. Sen sijaan samassa taloudessa asuvat vastiketta vastaan työtä tekevät sisarukset ja avopuoliso kuuluvat pakolliseen tapaturmavakuutukseen, kuten muutkin työntekijät.

Yrittäjien sekä yrittäjän perheenjäsenten ja muiden yrittäjän palveluksessa työtä tekevien pakolliseen vakuutukseen kuulumattomien henkilöiden turva voidaan järjestää vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaan Suomessa asuvalla henkilöllä on oikeus saada vakuutetuksi itsensä sekä ne perheensä jäsenet ja muut hänen työssään olevat henkilöt, jotka mainitun lain mukaan eivät ole pakollisesti vakuutuksessa, ja siten turvata itselleen ja mainituille henkilöille oikeus työssä sattuneen tapaturman johdosta tapaturmavakuutuslain mukaan myönnettäviin etuihin.

Työnantaja voi lisäksi vapaaehtoisesti vakuuttaa tapaturmavakuutuslain 57 §:n 4 momentin mukaisella vakuutuksella sellaisen ulkomaille työhönsä lähettämän työntekijän, joka ei kuulu pakolliseen vakuutukseen. Suomalaisella yrityksellä on siten oikeus saada vakuutetuksi työtapaturman varalta:

1) sellainen ulkomaille lähetetty työntekijä, joka ei tapaturmavakuutuslain 1 a §:n mukaan ole pakollisesti vakuutettava ja joka työskentelee ulkomailla samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvan emo-, tytär- tai sisaryrityksen palveluksessa taikka sellaisen muun yrityksen palveluksessa, jossa suomalaisella yrityksellä on määräämisvaltaa;
2) suomalaisen työnantajan tai 1 kohdassa tarkoitetun ulkomaisen työnantajan ulkomailla palvelukseensa ottama työntekijä, joka työsuhteen alkaessa kuuluu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen; taikka
3) sellainen 1 a §:ssä tai tämän momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu työntekijä, jonka tapaturmavakuutusturva on sosiaaliturvaa koskevien Euroopan yhteisön säädösten tai kansainvälisen sosiaaliturvasopimuksen määräysten mukaan järjestettävä työntekomaassa.

Turvan sisältö vastaa edellä mainituissa vapaaehtoisissa vakuutuksissa tapaturmavakuutuslain pakollista turvaa.

Soveltamisala suhteessa työ- ja virkaeläkejärjestelmään

Tapaturmavakuutuslain soveltamisala eroaa useilta osin uudistetun työeläkejärjestelmän mukaisesta soveltamisalasta. Työsuhteessa tehdyn työn eläketurva järjestetään työntekijän eläkelain (395/2006) mukaan. Työsuhteella tarkoitetaan mainitussa laissa työsopimuslain 1 §:n mukaista työsopimukseen perustuvaa työsuhdetta.

Uudistuksella selkeytettiin myös työntekijän eläkelain soveltamisalaan kuuluvan työsuhdetyön ja yrittäjän eläkelain (1272/2006) soveltamisalaan kuuluvan yrittäjätyön välistä rajanvetoa. Työntekijän eläkelain soveltamisalaan kuuluu tapaturmavakuutuksen tavoin johtavassa asemassa oleva osakeyhtiön toimihenkilö tai muussa yhteisössä johtavassa asemassa oleva henkilö, vaikka hän ei ole työsuhteessa, jollei hänen osakeomistuksensa yksin tai perheenjäsenen kanssa ylitä puolta yhtiön osakepääomasta tai hänellä ole muussa yrityksessä sitä vastaava määräämisvalta. Tapaturmavakuutuksesta poiketen edellytetään lisäksi, ettei osakkeiden antama äänivalta ylitä puolta koko äänivallasta tai henkilöllä ole muussa yrityksessä sitä vastaavaa määräämisvaltaa.

Yrittäjällä tarkoitetaan yrittäjän eläkelain 3 §:n mukaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimisuhteessa. Yrittäjänä pidetään osakeyhtiön osakasta, joka työskentelee yrityksessä johtavassa asemassa, omistaa yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavasta määräämisvallasta ja omistaa itse vähintään yhden osakkeen.

Yrittäjänä pidetään myös muussa yhteisössä johtavassa asemassa olevaa henkilöä, jos hänellä katsotaan olevan yhteisössä edellä kuvattua vastaava määräämisvalta. Johtavalla asemalla tarkoitetaan osakeyhtiön toimitusjohtajuutta, hallituksen jäsenyyttä sekä muuta vastaavaa asemaa. Tapaturmavakuutuksesta poiketen avoimen yhtiön yhtiömiehen tai muun yhteisön tai yhtymän sellaisen osakkaan tai yhtiömiehen, joka on henkilökohtaisessa vastuussa yhteisön tai yhtymän velvoitteista ja sitoumuksista katsotaan aina kuuluvan yrittäjän eläkelain soveltamisalaan.

Perheenjäsenellä tarkoitetaan yrittäjän eläkelain 3 §:n mukaan omistusosuutta laskettaessa myös yrityksessä työskentelevän henkilön avopuolisoa, jos avopuolisot asuvat yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Tapaturmavakuutuslaissa ei säädetä, keitä henkilöitä pidetään perheenjäseninä omistusosuuksia laskettaessa**,** mutta oikeuskäytännössä avopuolisoa ei ole katsottu perheenjäseneksi.

Tapaturmavakuutuksesta poiketen yrittäjänä pidetään yrittäjän eläkelakia sovellettaessa myös henkilöä, joka tosiasiallisesti harjoittaa yritystoimintaa, vaikka toimintaa muodollisesti harjoitettaisiin toisen henkilön nimissä taikka sellaisessa yhteisössä tai yhtymässä, jossa määräysvalta on muodollisesti toisen henkilön nimissä.

Yrittäjän eläkelaki ei lain 4 ja 5 §:n mukaan koske

1) yrittäjän toimintaa ennen 18 vuoden iän täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden alkua eikä työskentelyä, joka jatkuu sen kalenterikuukauden jälkeen, jona yrittäjä täyttää 68 vuotta;

2) yrittäjän toimintaa, joka ei ole jatkunut yhdenjaksoisesti vähintään neljää kuukautta;

3) yrittäjän toimintaa, joka on alkanut tai jatkunut sen jälkeen, kun hän on siirtynyt työeläkelakien mukaiselle vanhuuseläkkeelle;

4) yrittäjää, jonka työtulo yrittäjän eläkelaissa tarkoitetusta yrittäjätoiminnasta on arvioitava pienemmäksi kuin 5 504,14 euroa vuodessa;

5) ansiotyötä, jonka perusteella yrittäjällä on oikeus eläkkeeseen muun työeläkelain mukaan;

6) yrittäjää, johon ei sovelleta Suomen lainsäädäntöä EY:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella; eikä

7) urheilemista.

Kuitenkin sellaisella yrittäjällä, jolla vakuuttamisen alaraja ei täyty, mutta joka muutoin täyttää yrittäjän eläkelaissa tarkoitetut edellytykset sekä yrittäjällä, joka on vanhuuseläkkeellä, on oikeus saada hakemuksesta sosiaali- ja terveysministeriön määräämin ehdoin yrittäjän eläkelain mukainen vakuutus.

Yrittäjän eläkelaki koskee myös sellaista ulkomailla työskentelevää yrittäjää, johon sovelletaan Suomen lainsäädäntöä EY:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien määräysten perusteella, jos yrittäjän eläkelain soveltamisalaan kuulumisen edellytykset muutoin täyttyvät.

Yrittäjän eläkelain mukaisesti vakuutettu ja enintään vuoden muussa kuin EU-, ETA- tai sosiaaliturvasopimusmaassa yrittäjätoimintaa harjoittava yrittäjä voi pitää yrittäjän eläkelaissa tarkoitetun vakuutuksen voimassa sanotun ajan, jos hän asuu Suomessa.

Soveltamisalaan liittyvä 50 %:n omistusraja on työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmässä sama, mutta sen laskemisessa ei tapaturmavakuutuksessa oteta huomioon välillistä omistamista eikä osakkeiden tuottamaa äänivaltaa eikä avopuolison omistusta toisin kuin työeläkejärjestelmässä. Luottamushenkilöt eivät kuulu työntekijän eläkelain pakollisen eläketurvan soveltamisalaan, mutta heille voidaan vapaaehtoisesti järjestää mainitun lain mukainen eläketurva.

Nykyiseen pakolliseen tapaturmaturvaan kuuluvat paitsi julkisyhteisöön työsuhteessa olevat, myös julkisoikeudellisessa virkasuhteessa työtä tekevät henkilöt. Kunnallisen eläkelain soveltamisalaan kuuluu jäsenyhteisöön virka- tai työsuhteessa oleva henkilö. Laki koskee lisäksi perhehoitajalaissa tarkoitettua perhehoitajaa, omaishoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua omaishoitajaa, kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisön luottamushenkilöä sekä sellaista luonnollista henkilöä, joka toimimatta yrittäjänä, on tehnyt jäsenyhteisön kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopinut vastaavasta muusta järjestelystä eikä tätä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä.

Kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä ovat suoraan lain nojalla kunnat ja kuntayhtymät sekä kunnallinen eläkelaitos ja Kuntien takauskeskus (lakisääteiset jäsenyhteisöt). Jäsenyhteisöksi voi lisäksi liittyä mm.

1) yhdistys, jossa on jäseninä vain lakisääteisiä jäsenyhteisöjä tai niiden muodostamia yhdistyksiä;
2) osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat lakisääteisten jäsenyhteisöjen taikka eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi liittyneiden yhdistysten tai tässä kohdassa mainittujen osakeyhtiöiden omistuksessa;
3) osakeyhtiö tai säätiö, jossa yhdellä tai useammalla lakisääteisellä jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja; sekä
4) osakeyhtiö tai säätiö, jossa yhdellä tai useammalla lakisääteisellä jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka työntekijöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista kuulunut kunnallisen eläkelain mukaiseen eläketurvaan.

Virka- tai työsuhteessa valtioon olevan työntekijän eläketurva järjestetään valtion eläkelain (1295/2006) mukaan. Laki koskee myös sellaista kirjallisen tai suullisen toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai vastaavan järjestelyn perusteella tehtävää työtä, jossa työpanoksen antaa ja rahallisen vastikkeen saa luonnollinen henkilö toimimatta yrittäjänä eikä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä.

3.1.2 Tapaturmavakuutuslain alueellinen soveltamisala

Tapaturmavakuutuslaki ei sisällä yleistä säännöstä siitä, miten tapaturmavakuutuslakia alueellisesti sovelletaan. Euroopan unionin sosiaaliturvaa koskevat lainvalinta- ja yhteensovittamisnormit (pääasiassa EY-asetus 1408/71;sosiaaliturva-asetus) sääntelevät kuitenkin sitä, missä maassa työntekijän sosiaaliturva on järjestettävä eri tilanteissa. Myös sosiaaliturvasopimukset sisältävät lainvalintasäännöksiä.

Sosiaaliturva-asetuksen mukaan jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on työskentelyvaltion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajansa kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella.

Asetus sisältää ns. lähetettyä työntekijää koskevan poikkeussäännöksen. Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, jonka työnantaja lähettää työskentelemään palveluksessaan toisen jäsenvaltion alueelle. Lähetetty työntekijä kuuluu lähettävään työnantajaan sovellettavan lainsäädännön piiriin enintään vuoden ajan. Aikaa voidaan jatkaa vielä vuodella työntekovaltion viranomaisen luvalla. Vastaavaa periaatetta sovelletaan myös itsenäiseen ammatinharjoittajaan. Asetuksen säännökset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Tapaturmavakuutuslain mukaan pakollinen tapaturmaturva koskee myös työntekijää, jonka suomalainen työnantaja lähettää työhön maahan, jossa ei sovelleta EY:n sosiaaliturva-asetusta 1408/71 tai Suomea sitovaa sosiaaliturvasopimusta (kolmas valtio), edellyttäen että

1) työntekijä työskentelee joko lähettävän suomalaisen työnantajan palveluksessa tai sen kanssa samaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvan ulkomaisen yrityksen palveluksessa;

2) työntekijän työsuhde lähettäneeseen suomalaiseen yritykseen jatkuu ulkomailla työskentelyn ajan; ja

3) työntekijä kuuluu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen lähtiessään ulkomaille työhön.

Lähetetyn työntekijän pakollinen vakuutus voidaan päättää työnantajan hakemuksesta, kun työntekijän työskentely ulkomailla on jatkunut kaksi vuotta ja työnantaja osoittaa, ettei työskentely ulkomailla ole enää tilapäistä. Mahdollisuus vakuutuksen päättämiseen poistaa työnantajalle joissain tapauksissa syntyvän kaksinkertaisen vakuuttamisvelvollisuuden.

Tapaturmavakuutuslaki ei sen sijaan sisällä säännöstä, joka koskisi sellaisen ulkomailta Suomeen lähetetyn työntekijän tapaturmavakuuttamista, johon ei sovelleta sosiaaliturva-asetusta tai sosiaaliturvasopimusta.

3.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotukset

3.2.1 Henkilölliseen soveltamisalaan liittyvät ongelmat

Koska tapaturmavakuutuslain soveltamisalaa ei ole suoraan sidottu työsopimuslakiin, tapaturmavakuutuksen soveltamiskäytäntö on samankaltaisista tunnusmerkeistä huolimatta muodostunut jossain suhteessa työsopimuslakia laajemmaksi. Korkein oikeus on muun muassa ennakkoratkaisussaan (KKO 2005:16) katsonut, että lastensuojelulain mukaisena avohuollon tukitoimena järjestetyn harjoittelutyöpaikan saanut henkilö on tosiasiallisesti ollut tapaturmavakuutuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla työntekijän asemassa ja hänellä on ollut tapaturmavakuutuslain mukaisen vakuutusturvan tarve, vaikka kysymyksessä ei olekaan työoikeudellisessa työsuhteessa tehtävä työ. Ratkaisua on perusteltu myös sillä, että eräiden vastaavan tyyppisen toimintojen osalta on erityislailla erikseen säädetty tapa-

turmaturva. Tämä ratkaisu on herättänyt kysymyksen myös kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977) perustuvan työtoiminnan osalta, jota ei koske lailla säädetty pakollinen vakuuttamisvelvollisuus.

Tapaturmavakuutuslain soveltamisalaan kuuluvalta työsuhteelta edellytetään, että kaikki laissa säädetyt tunnusmerkit toteutuvat samanaikaisesti. Lain soveltamisalaa joudutaan käytännössä tulkitsemaan mm. erilaisten asiantuntijoiden, esiintyvien taiteilijoiden, freelancerien, stipendiaattien ja muiden erilaisia apurahoja saavien sekä luottamushenkilöiden kohdalla.

Tulkintavaikeuksia on aiheuttanut muun muassa työn vastikkeellisuuden arviointi. Tapaturmavakuutuslain 1 §:n mukaan vastikkeeksi katsotaan jokainen etu, jolla on taloudellista arvoa. Tällä perusteella myös esimerkiksi vastavuoroisen työn on katsottu voivan synnyttää oikeuden korvaukseen. Tapaturmavakuutuslain 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukainen vastike ei ole määritelmällisesti sama kuin lain 28 a §:ssä säädetty vuosityöansion perusteena oleva palkka eikä lain 35 b §:ssä säädetty vakuutusmaksun perusteena käytettävä palkka. Vastikkeen suuruudelle ei ole olemassa vähimmäisrajaa. Jonkinlaista taloudellista merkitystä ja vastaavuutta työsuoritukseen on käytännössä kuitenkin edellytetty.

Tapaturmavakuutuslain 1 §:ssä ei nimenomaisesti edellytetä, että vastikkeen on oltava korvausta tehdystä työstä. Tästä syystä on ollut epäselvää, ovatko osinkotulot tai muut pääomatulot tapaturmavakuutuslain 1 §:ssä tarkoitettua vastiketta. Kysymys tulee esille esimerkiksi sellaisen ei-johtavassa asemassa olevan osakeyhtiön osakkaan kohdalla, joka työskentelee yhtiössä saamatta työstään osinkotulojen lisäksi varsinaista ansiotulona verotettavaa rahapalkkaa tai muuta ennakkoperintälain 13 §:n mukaista etuutta. Työn vastikkeellisuuteen liittyy usein myös näyttöongelmia.

Johtavaa asemaa ei ole tapaturmavakuutuslaissa määritelty. Vakiintuneen tulkinnan mukaan johtavassa asemassa olevana toimihenkilönä pidetään henkilöä, joka päivittäin käyttää yhtiössä päätöksentekovaltaa ja jonka tehtävänimike ja tehtävät vastaavat tätä valtaa. Nimenomaisen säännöksen puuttuessa avoimen yhtiön yhtiömiestä ja kommandiittiyhtiön vastuunalaista yhtiömiestä pidetään käytännössä yleensä aina lain tarkoittamana johtavassa asemassa olevana henkilönä. Sama koskee myös osakeyhtiön toimitusjohtajaa. Toisaalta käytännössä on katsottu, että osakeyhtiössä voi johtavassa asemassa olla muukin henkilö kuin toimitusjohtaja, jos hän käyttää yhtiössä päivittäistä päätösvaltaa.

Pakollisen turvan järjestäminen vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella

Muussa laissa pakolliseksi säädetyn tapaturmaturvan, kuten omaishoitajien tapaturmaturvan, järjestämiseen tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisella vapaaehtoisella vakuutuksella sisältyy monia ongelmia. Mainittu vakuutus on vakuutusmuodoltaan vapaaehtoinen vakuutus, joka on tapaturmavakuutuslain mukaan tarkoitettu ansiotarkoituksessa tehtävää yrittäjätyötä varten.

Vapaaehtoinen vakuutus sisältää sopimuselementtejä. Esimerkiksi vakuutuksen perusteena käytettävästä vuosityöansiosta sovitaan vakuutuksenottajan ja vakuutuksenantajan välillä. Vuosityöansion tulisi vakuutusehtojen mukaan yleensä vastata toiminnasta saatavaa työansiota ja viime kädessä sitä palkkaa, jota tulisi maksaa, jos työtä varten palkattaisiin työntekijä. Sen sijaan esimerkiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan vakuutuksen perusteena oleva vuosityöansio ei liity ansiotuloon, vaan vuosityöansioksi on säädetty tapaturmavakuutuslain mukainen vähimmäisvuosityöansio.

Tapaturmavakuutuslain mukainen korvausjärjestelmä perustuu työkyvyn menetyksestä seuraavan työansionmenetyksen korvaamiseen. Esimerkiksi omaishoitajana voi toimia vanhuuseläkkeellä tai muutoin pysyvästi työelämästä poissa oleva henkilö, jonka kohdalla ei voi tulla kysymykseen työansion tai eläke-etuuden menettäminen tapaturman seurauksena.

Tapaturmavakuutukseen liittyy olennaisena osana mahdollisuus ansionmenetyksen rajoittamiseen kuntoutuksen keinoin. Se ei ole mahdollista jo työelämästä pysyvästi poissaolevan henkilön kohdalla. Toisaalta tapaturmajärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on sama ansiopohja vakuutusmaksulle ja

etuudelle. Näiden syiden vuoksi edellä kuvatun kaltaisen toiminnan, jonka keskeinen tavoite ei ole ansiotarkoitus, pakollista tapaturmaturvaa ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa vapaaehtoisen muotoisella tapaturmavakuutuksella. Omaishoitajien, kuntouttavaan työtoimintaan sekä vammaisten ja vajaakuntoisten työtoimintaan osallistuvien pakollisen turvan järjestämismuoto ja laajuus olisi perusteltua arvioida erikseen kunkin erityislainsäädännön yhteydessä. Samalla tulisi arvioida lakisääteisen tapaturmaturvan järjestämisen tarve vastaavien ansiotoiminnan ulkopuolelle jäävien erityisryhmien, kuten kehitysvammaisten työtoimintaan ja erilaisiin työharjoitteluihin osallistuvien kohdalla.

Tapaturmavakuutuksen ammatilliseen kuntoutukseen kuuluvan työharjoittelun ja työhön valmennuksen tapaturmaturva liittyy olennaisesti työtapaturman johdosta korvattavaan vahinkoon. Siksi sitä koskevan pakollisen tapaturmaturvan järjestämisestä on perusteltua säätää tapaturma- ja ammattitautilaissa.

Työtapaturma- ja ammattitautilain soveltamisalaan kuuluva työ

Työryhmä katsoo, että uuden tapaturma- ja ammattitautilain soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman selkeä ja, sikäli kuin tapaturmavakuutuksen erityispiirteet eivät toisin edellytä, yhdenmukainen ansioperusteisen työeläketurvan kanssa. Lain tulisi koskea vain ansiotarkoituksessa tehtävää työtä. Jotta lain soveltaminen muodostuisi mahdollisimman yhdenmukaiseksi työntekijän eläkelain kanssa, pakollisen tapaturmaturvan soveltamisala tulisi sitoa työsopimuslain mukaiseen työsopimuksen käsitteeseen. Soveltamisala määräytyisi näin ollen työntekijän eläkelain tavoin työsopimuslain tulkintakäytäntöä noudattaen.

Työsopimuslakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Tällaista ansiotyötä on merimieslain (423/1978) 1 ja 2 §:ssä ja kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetussa laissa (951/1977) tarkoitettu työ. Uuden tapaturma- ja ammattitautilain tulisi kattaa myös sellainen muussa laissa säädetty sopimukseen perustuva ansiotyön tekeminen, josta säädetään erikseen lailla ja johon sovelletaan pääosin työsopimuslain säännöksiä.

Työsopimuslaki ei koske julkisoikeudellista palvelussuhdetta. Tapaturmavakuutusturvan soveltamisalaa ei tulisi tältä osin kuitenkaan kaventaa, vaan uuden lain tulisi kattaa nykyiseen tapaan myös työ, jota tehdään julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Selkeyden vuoksi soveltamisala tulisi tältä osin sitoa työhön, jota tehdään valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetussa virkasuhteessa valtioon ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:n mukaisessa virkasuhteessa kuntaan ja kuntayhtymään sekä virkasuhteessa evankelis-luterilaiseen kirkkoon, sen seurakuntaan tai seurakuntayhtymään. Julkisoikeudellisessa virkasuhteessa tekevät työtä myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen virastojen palveluksessa olevat henkilöt (eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, eduskunnan yhteydessä olevat Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan Unionin asioiden tutkimuslaitos), kirkkolain (1054/1993) 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetut virkamiehet ja siviilihenkilöiden kriisinhallintalain tarkoittamat henkilöt. Lisäksi soveltamisalan tulisi kattaa nykyisen valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetun lain mukaan pakolliseen tapaturmaturvaan kuuluvat henkilöt, kuten kansanedustajat, valtioneuvoston jäsenet, tasavallan presidentin kanslian virkamiehet sekä eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies.

Työryhmä ei näe tarvetta muuttaa valtioon työ- ja virkasuhteessa olevien nykyistä tapaturmaturvan järjestämistapaa. Turvaa ei järjestetä vakuutuksella, vaan laissa säädetty korvaus maksettaisiin edelleenkin valtion varoista.

Työryhmä katsoo, että yrittäjätyön tapaturmaturva on edelleen tarkoituksenmukaista järjestää vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Jotta jälkikäteisiltä turvan menetyksiltä vältyttäisiin, rajan pakollisen ja vapaaehtoisen vakuuttamisen välillä tulisi kuitenkin olla nykyistä selkeämpi.

Pakolliseen vakuutukseen kuuluvan työsuhdetyön ja vapaaehtoisella vakuutuksella järjestettävän yrittäjätyön tapaturmaturvan rajanvedon tulisi vastata mahdollisimman pitkälle työntekijän eläkelain ja

yrittäjän eläkelain välistä soveltamisalaa. Yrittäjän eläkelain 4 §:ssä olevia eläkevakuuttamisen rajoituksia, jotka liittyvät yrittäjätoiminnan kestoon, työtulon määrään, yrittäjän ikään ja vanhuuseläkkeellä olemiseen ei ole kuitenkaan perusteltua ulottaa vapaaehtoiseen työtapaturmavakuuttamiseen, koska tapaturmaturvan tarve syntyy heti, kun toiminta aloitetaan.

Vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella tulisi työryhmän mielestä voida vakuuttaa kaikenlainen ansiotarkoituksessa tehtävä työ, joka ei kuulu pakolliseen tapaturmavakuutukseen. Ansiotarkoituksella tarkoitetaan tällöin sitä, että työn tekijän pääasiallisena tarkoituksena on hankkia työllä toimeentuloa. Siten vapaaehtoisen turvan ulkopuolelle jäisi esimerkiksi vapaaehtoisesti tehtävä työ, josta saatava taloudellinen tai muu hyöty tulee kolmannelle taholle, kuten yhdistyksen muodossa toimivan urheiluseuran jäsenten tai heidän sukulaistensa talkootyö, josta saatava vastike ohjataan seuralle. Tällaista työtä ei siten voitaisi vakuuttaa vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Mikäli kuitenkin työsuhteen tunnusmerkkien katsottaisiin yksittäisessä tapauksessa täyttyvän, työ kuuluisi pakollisen tapaturmaturvaan.

Vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella voitaisiin työryhmän mielestä vakuuttaa yrittäjän eläkelain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, yrittäjä, jonka yrittäjätoiminta lain rajoitusehtojen mukaan jää mainitun lain pakollisen turvan ulkopuolelle sekä yrityksen hallintoon osallistuvat ja muut yrityksessä työskentelevät tai toimivat henkilöt, jotka eivät kuulu pakolliseen tapaturmaturvaan. Tällaisia ovat esimerkiksi yrityksen hallintoelimien, kuten hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenet ja yrityksessä toimivat opintoihin liittyvää opinnäytetyötä yrityksen taloudellisella tuella tekevät opiskelijat, jotka eivät ole työsuhteessa.

Vapaaehtoisella vakuutuksella tulisi olla mahdollista vakuuttaa myös samassa taloudessa asuvat ansiotarkoituksessa yrityksessä työskentelevät yrittäjän tai työnantajan perheenjäsenet. Vakuutusturvan ennakoitavuuteen liittyvistä syistä perheenjäsenen tulisi kuulua vapaaehtoisen tapaturmavakuutuksen piiriin, vaikka tämä olisi työsuhteessa. Tällöin vältyttäisiin tapaturmatilanteessa jälkikäteiseltä työn vastikkeellisuutta koskevalta rajanvedolta.

Luottamushenkilöt eivät toimi työ- tai virkasuhteessa eivätkä kuulu työntekijän eläkelain eikä valtion eläkelain mukaiseen pakolliseen eläketurvaan. Luottamushenkilölle palkkion maksava yksityisoikeudellinen yritys tai yhteisö voi kuitenkin vakuuttaa luottamushenkilön vapaaehtoisesti. Valtion eläkelaki ei sisällä tällaista vakuuttamismahdollisuutta. Kunnallisissa elimissä toimivat luottamushenkilöt sen sijaan kuuluvat kunnallisen eläkelain mukaiseen pakolliseen eläketurvaan. Kunnat voivat ottaa luottamushenkilöille tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisen vapaaehtoisen vakuutuksen.

Luottamustoimen yleisenä lähtökohtana ei ole ansiotarkoitus. Käytännössä henkilöllä voi kuitenkin olla useita luottamustoimia ja yhdestäkin luottamustoimesta maksettava palkkio voi olla henkilön toimeentulon kannalta niin merkittävä, että siihen liittyy olennaisena osana myös ansiotarkoitus. Rajanveto-ongelmien välttämiseksi on perusteltua, että luottamustoimen tapaturmaturva kuuluisi vapaaehtoiseen työtapaturmavakuutukseen.

Kunnallisen eläkelain pakolliseen eläketurvaan kuuluu myös sellainen luonnollinen henkilö, joka toimimatta yrittäjänä on tehnyt kunnan jäsenyhteisön kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopinut vastaavasta muusta järjestelystä eikä tätä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä. Vastaavasti valtion eläkelaki koskee sellaista kirjallisen tai suullisen toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai vastaavan järjestelyn perusteella tehtävää työtä, jossa työpanoksen antaa ja rahallisen vastikkeen saa luonnollinen henkilö toimimatta yrittäjänä eikä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä ja johon ei sovelleta valtion virkamieslakia. Vastaavanlainen säännös sisältyy evankelis-luterilaisen kirkon eläkelakiin (261/2008). Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki koskee myös kirkon luottamushenkilöä.

Myös yksityisellä sektorilla tehdään edellä mainitun kaltaista toimeksianto- tai konsulttisopimukseen tai vastaavaan järjestelyyn perustuvaa työtä, jota ei tehdä yrityksen nimissä. Käytännössä on esiintynyt epäselvyyttä tapaturmavakuutuslain soveltamisesta mm. yksityisen henkilön toimeksiannon perusteel-

la harjoittamaan toimintaan, joka koostuu yksittäisistä, lyhytaikaista suorituksista lukuisille eri toimeksiantajille, kuten luennoista tai tulkkauspalvelusta. Työeläkejärjestelmässä tällaiseen työhön sovelletaan työntekijän eläkelakia, jos työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät. Muutoin työ tulisi vakuuttaa yrittäjän eläkelain mukaan. Jos toiminta ei kuitenkaan esimerkiksi lyhytaikaisuutensa tai vähimmäistulovaatimuksen vuoksi täytä yrittäjän eläkelain pakollisen eläketurvan edellytyksiä, se jää myös mainitun lain pakollisen eläketurvan ulkopuolelle.

Työryhmä toteaa, että työnteon muodot ovat yhteiskunnan kehityksen mukana muuttuneet. Ns. oma työ, jossa työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty ja joka ei myöskään täytä selkeästi yrittäjien pakollisen eläketurvan järjestämisen edellytyksiä, on lisääntynyt. Jos tällainen työ säädettäisiin kuulumaan pakollisen tapaturmaturvaan, se jäisi vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle niissä tapauksissa, joissa työ ei täyttäisi kestoltaan yksittäisen toimeksiantajan tai tilaajan kohdalla vakuuttamisvelvollisuuden alarajaa eikä tällä muutoin olisi velvollisuutta pakollisen tapaturmavakuutuksen ottamiseen. Turvan maksaisivat näissä tapauksissa muut tapaturmavakuutuksenottajat. Tapaturmavakuutusjärjestelmässä tulisi olla etukäteen selkeää, kuuluuko työ pakollisen vai vapaaehtoisen tapaturmaturvan piiriin, koska vapaaehtoisen turvan piiriin kuuluminen jälkikäteisesti tapaturman satuttua ei ole mahdollista.

Toisaalta vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen ottaminen hyvin satunnaista ja lyhytaikaista työtä varten voisi olla käytännössä ongelmallista, ellei kysymys ole selkeästi yrittäjätoiminnasta. Asian ratkaisemista tapaturmaturvan kannalta vaikeuttaa se, että pakollisen eläkevakuuttamisen soveltamisala eroaa tältä osin yksityisessä ja julkisessa eläkejärjestelmässä. Työryhmä katsoo kuitenkin, että kaikilla pakollisen eläketurvan ulkopuolelle jäävillä omaa työtä ansiotarkoituksessa tekevillä tulisi kuitenkin olla mahdollisuus työtapaturmaturvaan. Lainvalmistelun jatkotyön yhteydessä tulisi tarkemmin selvittää, pitäisikö tällaisen henkilön kuulua tilaajan tai toimeksiantajan pakolliseen tapaturmavakuutukseen vai pitäisikö turva olla järjestettävissä vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella.

Urheilemista koskee urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain mukainen pakollinen turva. Laki on tarkoitettu koskemaan sellaista urheilua, johon katsotaan liittyvän selkeä ansiotarkoitus ja jossa on joukkuelajeissa kysymys työsuhteesta. Vakuuttamisvelvollisuus on siksi laissa sidottu mm. ansiorajaan. Sen alle jäävän urheilemisen ei kuitenkaan voida katsoa olevan luonteeltaan lähtökohtaisesti vapaata harrastustoimintaa. Näin ei ole erityisesti niissä tapauksissa, joissa kysymys on kiinteän sarjatoiminnan muodossa harjoitettavasta kilpailutoiminnasta tai urheilemisesta, jota varten tarvitaan lajiliiton myöntämä lisenssi. Työryhmä katsoo siksi, että tapaturmavakuutuslain mukaisen vapaa-ajan vakuutuksen piiriin tulisi kuulua vain selkeästi tavanomainen vapaa-ajan harrastuksen luonteinen urheileminen.

Apurahansaajien osalta hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi maatalousyrittäjien eläkelain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 92/2008). Esityksellä on tarkoitus järjestää apurahansaajille vuoden 2009 alusta mm. lakisääteinen ansioperusteinen työtapaturmavakuutusturva, joka rahoitettaisiin osin valtion varoista. Järjestelmää toimeenpanisi Maatalousyrittäjien eläkelaitos. Työryhmä siten toteaa, ettei sen ole tarpeen ottaa kantaa apurahansaajien tapaturmaturvan järjestämiseen. Apurahasaajien kohdalla ei ole kysymys työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta.

Työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa olevien henkilöiden tapaturmaturvan tarpeeseen liittyy samoja erityispiirteitä kuin opiskeluun, jonka tapaturmaturvasta säädetään erikseen opiskelutapaturmalaissa. Viimeksi mainitun lain mukainen turva on kuitenkin nykyistä työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen pakollista tapaturmaturvaa jossain määrin suppeampi. Myös pakolliseen vakuutukseen nykyisin kuuluvien perhehoitajien asemaan liittyy erityispiirteitä, joiden vuoksi turvan sisältö ja järjestämistapa olisi tarkoituksenmukaista arvioida erikseen.

Tapaturmakuntoutukseen kuuluva työ- ja koulutuskokeilu, työhön valmennus ja työharjoittelu liittyvät kiinteästi ansiotyön pakolliseen tapaturmaturmaturvaan, minkä vuoksi turvasta on tarkoituksenmukaista säätää tapaturmavakuutus- ja ammattitautilaissa. Työryhmä katsoo olevan tarkoituksenmukaista, että turvan järjestäisi nykyiseen tapaan vakuutusyhtiö, jonka myöntämän vakuutuksen perusteella kun-

toutustoimenpiteitä työtapaturman- tai ammattitaudin johdosta korvataan. Vakuutus tulisi kuitenkin järjestää pakollisen vakuutuksen muotoisella vakuutuksella, jossa ansionmenetyskorvauksen perusteena on sama vuosityöansio kuin vakuutuksessa, jonka perusteella vahinko on korvattu.

Tapaturmavakuutusjärjestelmän tarkoituksena ei ole maksaa samasta tapaturmasta korvausta useampaan kertaan. Sen vuoksi samaa yrittäjätoimintaa ei tule voida vakuuttaa useampikertaisesti. Sosiaaliturvajärjestelmässä on pyritty viime vuosina järjestelmien selkeyden vuoksi yhdenmukaistamaan etuuden perusteena olevaa yrittäjän ansioperustetta. Mm. sairausvakuutuspäivärahan perusteena käytetään yrittäjäeläkevakuutuksessa yrittäjälle koko yrittäjätoiminnan perusteella vahvistettua työtuloa. Tapaturmavakuutuksessa työkyvyttömyyden käsite on jakamaton. Jäljellä olevan työkyvyn arvioinnissa otetaan huomioon vahingoittuneen kyky kokonaisuudessaan hankkia ansiotuloja jäljellä olevalla työkyvyllään. Jos eri järjestelmissä käytetään etuuden pohjana saman yrittäjätoiminnan osalta erilaista työtuloa, se johtaisi ongelmiin etuuksien yhteensovitustilanteissa ja työkyvyn arvioinnissa.

Ehdotus

Pakolliseen tapaturmaturvaan tulisi kuulua työ, jota tehdään

1) työsopimuslaissa tarkoitetussa työsuhteessa,
2) osakeyhtiössä tai muussa yrityksessä johtavassa asemassa ja joka kuuluu työntekijän eläkelain soveltamisalaan,
3) merimieslaissa ja kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetussa laissa tarkoitettuna työntekijänä,
4) valtion virkamieslain mukaisessa virkasuhteessa,
5) kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tarkoitettuna viranhaltijana sekä muuhun lakiin perustuvassa julkisoikeudellisessa virkasuhteessa
6) virkasuhteessa evankelis-luterilaiseen kirkkoon, sen seurakuntaan tai seurakuntayhtymään ja
7) valtioneuvoston jäsenenä, tasavallan presidentin kanslian virkamiehenä, eduskunnan oikeusasiamiehenä ja apulaisoikeusasiamiehenä sekä kansanedustajana.

Pakolliseen tapaturmaturvaan tulisi kuulua tapaturman ja ammattitaudin perusteella korvattavaan kuntoutukseen sisältyvä työ- ja koulutuskokeilu, työhön valmennus ja työharjoittelu. Niitä koskevan tapaturmaturvan tulisi järjestää vakuutuksella sen vakuutusyhtiön, jonka vakuutuksen perusteella kuntoutusta korvataan.

Vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella tulisi voida vakuuttaa
1) yrittäjän eläkelaissa tarkoitettu yrittäjätyö,
2) yrittäjätyö, joka jää yrittäjän eläkelain pakollisen eläketurvan ulkopuolelle,
3) työ, jota yrittäjän perheenjäsen tekee yrityksessä ansiotarkoituksessa riippumatta siitä, onko kysymyksessä työsuhde,
4) muu yrityksessä tai yhteisössä ansiotarkoituksessa tai luottamushenkilönä tehtävä työ tai toiminta, joka ei kuulu pakolliseen tapaturmaturvaan ja
5) kunnallisessa tai kirkollisessa luottamustoimessa tehtävä työ.

Lainvalmistelun yhteydessä tulisi erikseen selvittää, tulisiko lailla säätää mahdollisuus sellaisen luottamushenkilön vapaaehtoisen tapaturmaturvan järjestämiseen, jossa palkkion maksajana on valtio tai muu kuin ehdotuksessa edellä mainittu julkisoikeudellinen yhteisö.

Myös sellaista työtä varten, jota luonnollinen henkilö toimimatta yrittäjänä tekee toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai muun vastaavan järjestelyn perusteella yritykselle, yhteisölle, evankelis-luterilaiselle kirkolle tai yksityiselle henkilölle antaen työpanoksensa rahallista vastiketta vastaan ja harjoittamatta toimintaa yhtiön tai muun yhteisön nimissä, tulisi olla oikeus vakuutusturvaan työtapaturman ja ammattitaudin varalta. Lainvalmistelun yhteydessä tulisi selvittää tarkemmin, onko tarkoituksenmukaista, että ns. omaa työtään ansiotarkoituksessa tekevä kuuluisi pakolliseen turvaan vai tulisiko turva järjestää vapaaehtoisella vakuutuksella.

Valtiolle edellä mainituin tavoin työtä tekevän henkilön vapaaehtoisen turvan järjestämistapa tulisi selvittää erikseen ottaen huomioon, ettei valtion tapaturmaturva perustu vakuuttamiseen.

Saman yrittäjätyön useampikertainen vakuuttaminen tulisi estää. Vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen tulisi kattaa koko yrittäjätoiminta.

Työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvien pakollisen tapaturmaturvan järjestämisestä tulisi säätää työvoimapalvelulain yhteydessä.

Perhehoitajien, omaishoitajien, kuntouttavaan työtoimintaan sekä vammaisten, vajaakuntoisten ja kehitysvammaisten työtoimintaan osallistuvien henkilöiden ja muiden vastaavan tyyppisten erityisryhmien pakollinen tapaturmaturva on tarkoituksenmukaista säilyttää. Turvaa ei tulisi kuitenkaan järjestää vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Se, millä tavoin mainittujen erityisryhmien pakollinen turva järjestetään ja mikä on turvan laajuus, tulisi arvioida erikseen kunkin asianomaisen erityislainsäädännön tavoitteet huomioon ottaen.

Mahdollisuus saada tapaturmavakuutuslain mukainen vapaa-ajan vakuutus tulisi säilyttää nykyisessä laajuudessa. Vapaa-ajan vakuutuksella tulisi voida vakuuttaa vain henkilö, joka on vakuutettu samassa vakuutusyhtiössä pakollisella tai vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella. Vapaa-ajan vakuutusta ei tulisi kuitenkaan saada, jos työtapaturmavakuutuksella vakuutettava työtoiminta on niin vähäistä, että sen pääasiallinen tarkoitus on vapaa-ajan tapaturmaturmavakuutuksen saaminen. Lain 57 §:n 3 momentin mukaisen työtapaturmavakuutuksen (ns. Liinamaan vakuutus) myöntäminen tulisi lisäksi lopettaa antamalla nykyisille vakuutuksenottajille kohtuullinen siirtymäaika.

3.2.2 Alueelliseen soveltamisalaan liittyvät ongelmat

EU-maissa tehtävän työn osalta sovellettava tapaturmavakuutuslainsäädäntö määräytyy suoraan sosiaaliturva-asetuksen säännösten ja sosiaaliturvasopimusten perusteella eikä tapaturmavakuutuslain soveltaminen ole tältä osin aiheuttanut merkittäviä tulkinta-ongelmia.

Suomesta toiseen EU:n jäsenvaltioon ja sosiaaliturvasopimuksen ulkopuoliseen valtioon työhön lähetetyn työntekijän vakuutuksen päättämisen kohdalla ei ole käytännössä esiintynyt erityisiä ongelmia. Nykyisessä laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin perusteista, joilla työn tilapäisyyttä tulee arvioida. Soveltamiskäytännössä arvioinnin perusteena on käytetty mm. työsopimuksen sisältöä ja työn luonnetta, työntekijän kiinteitä siteitä Suomeen (asunto, säännöllinen oleskelu Suomessa, perheen asuinpaikka), sovelletaanko henkilöön Suomen työeläkelainsäädäntöä ja asumisperusteista sosiaaliturvaa ja kuuluuko henkilö työntekovaltion pakolliseen sosiaaliturvaan. Näistä seikoista olisi tarpeen säätää lain tasolla. Työntekijää tulee lisäksi aina myös kuulla ratkaisua tehtäessä.

Työntekijän eläkelain pakolliseen eläketurvaan kuuluu Suomessa tehty työ. Eläketurvakeskus voi kuitenkin voimassa olevan lain mukaan hakemuksesta vapauttaa ulkomaisen työnantajan vakuuttamisvelvollisuudesta Suomeen työhön lähetetyn työntekijän osalta, jos työnantaja on velvollinen järjestämään työntekijälle kohtuullisen työeläketurvan toisessa valtiossa. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon eläketurvan sisältö, kuten myönnettävät eläke-etuudet ja niiden taso, sekä eläkeoikeuden ja eläkkeiden arvon säilyminen.

Hallitus on valmistellut lainmuutosesityksen, jossa ehdotetaan edellä mainitusta vapauttamismenettelystä luopumista työeläkevakuutuksessa, koska eläketurvan kohtuullisuuden arvioiminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Esityksen mukaan kolmannesta valtiosta Suomeen lähetetty työntekijä ei kuuluisi TyEL:n soveltamisalaan, jos työskentely Suomessa kestää enintään kaksi vuotta. Jos työntekijään kuitenkin sovelletaan Suomen lainsäädäntöä EY:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen määräysten perusteella tai työntekijä kuuluu Suomen sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen välittömästi ennen työskentelyn alkamista, hänet tulee edelleen vakuuttaa Suomessa TyEL:in mukaisesti. Lisäksi Eläketurvakeskus voisi hakemuksesta vapauttaa ulkomaisen työnantajan TyEL:in mukaisesta vakuuttamisvelvollisuudesta enintään viideksi vuodeksi Suomessa työskentelyn alkamisesta lukien,

jos työnantaja on järjestänyt lähetetyn työntekijän eläketurvan muualla. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2008 ja ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2009 lukien. Edellä mainitulla lainmuutoksella ei ole tarkoitettu olevan vaikutusta tapaturmavakuutukseen sen eläkejärjestelmästä poikkeavan luonteen vuoksi.

Tapaturmavakuutuslaissa ei ole nykyisen työntekijän eläkelain tapaan poikkeussäännöksiä, jotka koskevat kolmannesta valtiosta Suomeen työhön lähetetyn työntekijän vapauttamista tapaturmavakuuttamisvelvollisuudesta. Ennen työntekijän eläkelain voimaantuloa 1.1.2007 työeläkejärjestelmän vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ulkomaisen työnantajan palveluksessa olevaa, Suomessa vain tilapäisesti työskentelevää työntekijää ei tarvinnut vakuuttaa TEL:n mukaan, jos työntekijä ja työnantaja olivat saman vieraan valtion kansalaisia tai jos työnantajan kotipaikka oli siinä maassa, jonka kansalainen työntekijä oli. Tilapäisenä työskentelynä pidettiin yleensä enintään kahden vuoden työkomennusta. Tapaturmavakuuttamisessa seurattiin työeläkevakuuttamisen käytäntöä, joskaan oikeuskäytännössä ei ollut ratkaistavana tällaisia tilanteita. Työntekijän eläkelakiin säädetyn vapauttamismenettelyn myötä myös tapaturmavakuutuksessa tulkintatilanne muuttui.

Vakuuttamisvelvollisuutta ja siitä vapauttamista koskeva kysymys on tullut tapaturmavakuutuksessa esille erityisesti kansainvälisten yritysten palveluksessa Suomessa lyhytaikaisesti työskentelevien konsultti- ja asiantuntijatyötä tekevien kohdalla, joille lähettävä yritys on järjestänyt tapaturmaturvan, joka on riippumaton siitä, missä maassa työskentely tapahtuu. Tällainen työ tehdään usein Suomessa olevan emo- tai tytäryrityksen palveluksessa tai yrityksen Suomen toimipisteessä.

Vakuuttamisvelvollisuuden tulkinta on aiheuttanut ongelmia lisäksi eräiden kolmannesta valtiosta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden kohdalla. Tällaisia ovat Suomen alueen kautta säännöllisesti kulkevan kuljetusliikenteen palveluksessa olevat ulkomaiset työntekijät, joiden työnantajien kotipaikka sijaitsee kolmannessa valtiossa ja toiminta tapahtuu pääosin Suomen ulkopuolella. Tapaturma-asiain korvauslautakunta on vuoden 2008 aikana ottanut kantaa kolmansista maista tulevien työntekijöiden vakuuttamiseen ja katsonut, että kolmannenkin maan työnantajalla on ollut vakuuttamisvelvollisuus Suomessa työskentelevien kolmannen maan kansalaisten osalta, vaikka työnteko on ollut tilapäistä. Nykyinen tulkinta on siis lähinnä se, ettei pääsäännön mukaisesta tapaturmavakuuttamisvelvollisuudesta voida poiketa kolmansien maiden työnantajien ja työntekijöiden kohdalla.

Työryhmä katsoo, että sosiaalivakuutusjärjestelmän selkeyden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että tapaturmavakuutusjärjestelmän soveltamisala vastaisi mahdollisimman pitkälle työeläkejärjestelmää, jollei tapaturmavakuutuksen erityispiirteistä muuta johdu.

Työeläke- ja tapaturmavakuutus eroavat toisistaan siinä suhteessa, että pakollinen tapaturmavakuutus on työeläkevakuutuksesta poiketen ns. kollektiivinen vakuutus. Pakollisessa tapaturmavakuutuksessa kulloinkin vakuutettuja työntekijöitä ei yksilöidä. Kolmansista valtioista toimintaa harjoittavien työnantajien vakuuttamisvelvollisuuden valvonta on yksittäisen työntekijän osalta on vaikeaa. Myös vakuutusmaksuun vaikuttavien riskinarviointi- ja palkkatietojen saanti ja vakuutusmaksun perintä voi olla käytännössä mahdotonta esimerkiksi pakkokeinojen puuttuessa. Samoin vakuutettujen työansioita ja terveydentilaa koskevien ja muiden korvaukseen vaikuttavien luotettavien tietojen saanti voi estyä samoista syistä ja koska käytettävissä ei ole esimerkiksi EU:n ja sosiaaliturvasopimusten piirissä sovellettavia menettelyjä ja kansallisia korvauksia hoitavia keskuselimiä. Myös korvauksen määrittely voi aiheuttaa ongelmia sellaisten työntekijöiden kohdalla, jotka tekevät työnsä pääosin Suomen ulkopuolella. Tapaturmavakuutus sisältää työeläkejärjestelmästä poiketen järjestelmän vahingonkorvausluonteesta johtuen useita erilaisia etuuksia, joiden suuruus ei perustu suoraan ansaintaan, kuten työeläkevakuutuksessa. Pysyvä täysi vähintään minimityöansion mukainen korvaus voi tulla maksettavaksi lyhyenkin työskentelyn perusteella. Myös turvan olemassaolon jääminen jälkikäteisen arvioinnin varaan on tapaturmavakuutuksessa ongelmallista.

Pakollisen tapaturmavakuutuksen ulottaminen sellaisiin kolmannen maan kuljetusliikenteen työntekijöihin, jotka tekevät työnsä pääosin EU:n ja sosiaaliturvamaiden ulkopuolella voisi työryhmän mielestä tuoda Suomen työtapaturmavakuutukseen sellaisia työsuhteita, joiden kytkentä Suomen lainsäädän-

töön on kokonaisuudessaan arvioituna vähäinen ottaen huomioon työtapaturmavakuutuksen vahinkovakuutusluonteen.

Työryhmä katsoo, että vakuuttamiseen ja sen valvontaan liittyvistä ongelmista ja vähäisestä yhteydestä Suomeen johtuen, soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata kuljetusliikenteen palveluksessa olevat työntekijät, jotka asuvat Suomen ulkopuolella ja joiden työnantajan kotipaikka on kolmannessa valtiossa ja joiden työstä pääosa tehdään EU:n ja sosiaaliturvasopimusmaiden ulkopuolella. Tällaisilla työntekijöillä tulee viisumimääräysten mukaan olla voimassa matkavakuutus, joka sisältää tapaturmien hoidon korvauksen. Mikäli kysymys on liikennevakuutuksen piiriin kuuluvasta ajoneuvon käyttämisestä liikenteeseen, edellytetään lisäksi, että ajoneuvolla on Suomessa voimassa oleva liikennevakuutus. Sen kautta myös työntekijällä voi olla oikeus korvaukseen henkilövahingosta.

Työryhmä on lisäksi keskustellut siitä, tulisiko tapaturmavakuuttamisvelvollisuuden koskea sellaista ulkomaista työntekijää, johon ei sovelleta sosiaaliturva-asetusta tai sosiaaliturvasopimusta ja jonka kolmannesta valtiosta oleva työnantaja lähettää Suomeen tekemään työtä työsuhteen jatkuessa palveluksessaan tai työnantajayrityksen Suomessa olevaan emo-, sisar- tai tytäryhtiöön, niin kauan kuin tällainen työskentely on tilapäistä eikä se ole jatkunut tiettyä rajoitettua aikaa pidempään.

Vakuuttamisvelvollisuudesta vapauttamisen edellytyksenä on tuotu työryhmässä esille mm. seuraavia seikkoja:

1) Lähettävän työnantajan tulisi voida osoittaa, että työntekijälle on järjestetty kohtuullinen turva Suomessa tehdystä työstä aiheutuneen tapaturman tai ammattitaudin varalta,
2) vaadittavan turvan tulisi olla yksiselitteisesti määritelty,
3) vahingoittuneella tulisi olla laiminlyöntitapauksissa oikeus Suomen lainsäädännön mukaiseen tapaturmakorvaukseen,
4) vakuutusturvan olemassaolon tulisi olla etukäteen tehokkaasti valvottavissa,
5) turvan laiminlyöneen ulkomaisen työnantajan vastuu laiminlyönnistä tulisi voida toteuttaa,
6) julkisen terveydenhuollon oikeuden täyskustannusvastuun mukaiseen työtapaturmapotilaan hoidon korvaukseen tulisi toteutua myös Suomen tapaturmavakuutuksen ulkopuolelle jäävien työntekijöiden kohdalla Suomessa aiheutuvista tapaturman hoitokustannuksista ja
7) epäselvissä tapauksissa myös työntekijöiden edustajan ja valvovan viranomaisen tulisi voida saattaa vakuuttamisvelvollisuutta koskeva asia valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi.

Elinkeinoelämän keskusliittoa (EK), Kunnallista työmarkkinalaitosta (KT), valtionvarainministeriötä (VM) ja Suomen yrittäjiä (SY) edustavat jäsenet katsovat, että kahdenkertaisen vakuuttamisen ja kahdenkertaisten korvausten estämiseksi tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen soveltamisalaan ei tule kuulua kaikki kolmansista maista Suomeen lähetetyt työntekijät. Soveltamisalan ulkopuolelle tulisi rajata sellaiset edellä tarkoitetut ulkomaiset työntekijät, joille on tavalla tai toisella järjestetty turvaa Suomessa tehtävän työn tapaturma- ja ammattitautiriskin varalta. Työeläkejärjestelmässä saatujen kokemusten perusteella kohtuullisen turvan vaatimuksen arviointi on käytännössä hyvin vaikeaa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että Suomen tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen korvaukset on mitoitettu suomalaisiin olosuhteisiin ja ne sopivat siksi huonosti ulkomaille siirrettäväksi.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöä (SAK), Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:ta ja Akavaa edustavat työryhmän jäsenet katsovat, että tapaturmavakuuttamisvelvollisuuden tulee koskea myös sellaista ulkomaista työntekijää, johon ei sovelleta sosiaaliturva-asetusta tai -sopimusta ja jonka kolmannesta valtiosta oleva työnantaja lähettää Suomeen tekemään työtä. Lähtökohtana tulee pitää sitä, että kaikki Suomessa tehtävä työ kuuluu jatkossakin lakisääteisen tapaturmavakuutuksen soveltamisalaan.

Työryhmä katsoo, että muilta osin tapaturmavakuutuslainsäädännön alueellinen ja henkilöllinen ulottuvuus tulisi säännellä ulkomaalaisten Suomessa tekemän työn ja suomalaisten ulkomailla tekemän työn osalta seuraavia periaatteita noudattaen.

Ehdotus

Pakollisen tapaturmaturvan tulisi koskea Suomessa tehtävää työtä riippumatta työntekijän kansalaisuudesta tai kotipaikasta taikka työnantajan kotipaikasta jäljempänä todettavin poikkeuksin.

Pakollisen tapaturmaturvan tulisi koskea sellaista ulkomailla tehtävää työtä, johon sovelletaan Suomen lainsäädäntöä sosiaaliturva-asetuksen, sosiaaliturvasopimuksen tai nykyisen tapaturmavakuutuslain 1 a §:n mukaan. Laissa tulisi säätää niistä perusteista, joilla lähetetyn työntekijän työskentelyn tilapäisyyttä arvioidaan.

Pakollisen tapaturmaturvan ei tulisi koskea Suomessa tehtävää työtä, jos työntekijään sovelletaan EY:n sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 tai Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen mukaan toisen valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Pakollisen tapaturmaturvan ei tulisi koskea EU:n ja Suomea sitovan sosiaaliturvasopimuksen ulkopuolisesta maasta (kolmas valtio) tulevan työntekijän Suomessa tekemää työtä, jos

1) kysymyksessä on kuljetusliikenteen työ, jonka työntekijä tekee pääosin kolmannessa valtiossa,
2) työntekijä ei asu Suomessa,
3) työnantajan kotipaikka on kolmannessa valtiossa ja
4) työhön ei sovelleta sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 mukaan Suomen lainsäädäntöä.

Vapaaehtoisesti tulisi voida vakuuttaa sellainen lähetetyn työntekijän tekemä työ, joka ei kuulu pakolliseen tapaturmaturvaan sekä muu tapaturmavakuutuslain 57 §:n 4 momentissa tarkoitettu ulkomailla tehty työ.

Vapaaehtoisen vakuutuksen soveltamisalan tulisi määräytyä ulkomaisen tai ulkomailla harjoitettavan työn osalta siten, että vapaaehtoisesti voitaisiin vakuuttaa:

1) ulkomaalaisen yrittäjän, hänen yrityksessään Suomessa ansiotarkoituksessa työskentelevän perheenjäsenen ja muun pakolliseen vakuutukseen kuulumattoman henkilön työ, johon sovelletaan sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen perusteella Suomen lainsäädäntöä,
2) yrittäjätyö, jota sellainen Suomessa asuva ulkomaalainen henkilö, johon ei sovelleta sosiaaliturva-asetusta tai sosiaaliturvasopimusta, harjoittaa pääasiallisesti Suomessa,
3) suomalaisen tai ulkomaalaisen henkilön ulkomaiselle yritykselle ansiotarkoituksessa Suomessa tekemä työ, joka ei kuulu Suomen pakolliseen tapaturmaturvaan eikä sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen mukaan muun valtion lainsäädännön soveltamisalaan,
4) ulkomailla työskentelevä suomalainen yrittäjä, tälle työtä tekevä pakolliseen vakuutukseen kulumaton perheenjäsen tai muu henkilö, johon sovelletaan sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen perusteella Suomen lainsäädäntöä.

Kolmanteen valtioon yrittäjätoimintansa siirtävä yrittäjä voisi pitää vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen voimassa enintään vuoden ajan, jos hän asuu Suomessa.

4 TYÖTAPATURMAN KÄSITE

4.1 Tapaturman määritelmä

4.1.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslaissa ei ole määritelty tapaturman käsitettä. Tapaturman käsite on kuitenkin ollut pitkään vakiintunut oikeus- ja korvauskäytännössä. Seuraava KKO:n ratkaisussaan käyttämä tapaturman ilmaisu kuvaa perinteistä, vakiintuneena pidettyä tapaturman määritelmää:

”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tapaturmalla tarkoitetaan äkillisen, ennalta arvaamattoman ja ulkoisen tekijän aiheuttamaa vammautumista.” KKO:2006:83

Määritelmä sisältää viisi tunnusmerkkiä, joiden kaikkien olemassa oloa edellytetään, jotta tietty tapahtuma katsottaisiin tapaturmaksi:

1. äkillisyys
2. odottamattomuus (=ennalta-arvaamattomuus = henkilön itsensä tahtomatta)
3. ulkoinen tekijä
4. vamma
5. syy-yhteys ulkoisen tekijän ja vamman välillä

Tapaturman käsite on myös kansainvälisesti hyvin vakiintunut ja se vastaa työtapaturmavakuutuksessa käytettyä määrittelyä.

Ulkoisen tekijän täytyy aiheuttaa siis vamma, jotta voitaisiin puhua tapaturmasta. Aikaisemmin puhuttiin ruumiinvammasta, mutta psyykkisen stressireaktion tultua oikeuskäytännössä korvatuksi tapaturman seurauksena on täytynyt väljentää terminologiaa tältä osin.

Myös sairaus voi tulla korvattavaksi tapaturman seurauksena. Sairauden korvaaminen edellyttää, että on aiheutunut myös ruumiinvamma, johon sairaus on syy-yhteydessä (esim. neulanpistotapaturman seurauksena voi tulla korvattavaksi tarttuva tauti). Muutoin sairauden korvaaminen tulee harkittavaksi ammattitautia koskevien säännösten nojalla. Myös tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentissa luetelluissa tapauksissa kysymys on määritelmällisesti sairaudesta. Vamman ja sairauden käsitteellinen määrittely on viime kädessä lääketieteellinen kysymys.

Tapaturman tunnusmerkistö sisältää olennaisen syy-yhteyden vaatimuksen vamman ja tapaturman määritelmän täyttävän tapahtuman välillä. Syy-yhteyden arviointi sisältää lääketieteellisen syy-seuraussuhteen arviointia kuvatun tapahtuman ja todetun vamman tai sairauden välillä. Tämän syy-seuraussuhteen arvioinnin perusteena on mm. lääketieteellinen tutkimustieto ja kokemus erilaisten vammamekanismien ja vammojen välisestä syy-yhteydestä.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tapaturmana ei pidetä tahallisesti aiheutettua vammaa. Nykyisessä laissa, josta puuttuu varsinainen tapaturman määritelmä, ei ole tästä nimenomaista säännöstä. Laissa säädetään kuitenkin siitä, ettei tahallisesti itselle aiheutettua vammaa tai sairautta korvata. Lakiin on myös myöhemmin lisätty poikkeussäännös, jolla säädettiin tapaturmakorvaus myös toisen henkilön suorittamasta pahoinpitelystä tai muusta tahallisesta teosta työssä ja työstä johtuvissa olosuhteissa aiheutuneesta vammasta ja sairaudesta.

Tapaturman määritelmä on osa työtapaturman määritelmää. Työtapaturma määrittyy itse tapaturman lisäksi niillä laissa määritellyillä olosuhteilla, joissa korvattava tapaturma sattuu.

Lisäksi on huomattava, että laissa säädetään erikseen työtapaturmana korvattaviksi eräitä vahingoittumisia, joita ei voida pitää tapaturman aiheuttamina ja joita ei myöskään korvata ammattitautina. Niistä säädetään tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentissa.

4.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että perustuslaki ja tapaturmakorvauksen hakijan oikeussuoja edellyttävät, että korvauksen maksamisen perusteet ilmenevät riittävän tarkoin laista. Tapaturman käsitteen määritteleminen laissa selkeyttäisi lain soveltamisalaa suhteessa ammattitauteihin ja toisaalta erityissäännösten perusteella korvattaviin vahinkoihin. Työryhmän mielestä tapaturma tulisi määritellä laissa nykyisen vakiintuneen käytännön pohjalta. Laista tulisi ilmetä selkeästi, että sairauden korvaaminen tapaturmana edellyttää, että se on syntynyt tapaturmavamman seurauksena, kuten neulanpistosta saatu sairastumiseen johtanut bakteeri- tai virustartunta.

Tapaturmavakuutuksen tarkoituksena on korvata vahingoittuneelle vain työstä ja siitä johtuvista olosuhteista aiheutunut vamma tai sairaus. Siksi työryhmän mielestä on selvää, ettei korvausta pidä maksaa työntekijän itselleen tahallisesti aiheuttamasta vammasta. Myöskään toisen henkilön tahallisesti aiheuttamaa vammaa ei voida pitää tapaturman käsitteeseen kuuluvana, vaan sen korvattavuudesta tulee säätää erikseen nykyisen lain 4 a §:n tapaan.

Jäljempänä kohdassa 6.1 käsitellään työliikkeen aiheuttaman lihaksen tai jänteen kipeytymisen korvaamista. Muilta osin tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentissa säädettyjen vammojen tulee työryhmän mielestä säilyä edelleen korvattavuuden piirissä. Lainvalmistelun yhteydessä ratkaistaan, onko mainittujen vammojen korvaamisesta säädettävä laissa edelleen erikseen vai voidaanko ne korvata työryhmän ehdottaman tapaturman käsitteen mukaisina tapaturmina taikka ammattitauteina.

Tahallisuutta koskevien periaatteiden tulee yhdenmukaisuuden vuoksi koskea myös ammattitauteja sekä muita tapaturman käsitteen ulkopuolelle jääviä tapaturmavakuutuksesta erikseen korvattavia vammoja. Tapaturmavakuutuksen perhe-eläke-etuuksia ei tule myöskään myöntää edunsaajalle, joka on tahallaan aiheuttanut edunjättäjän kuoleman.

Ehdotus

Lakiin tulisi kirjata tapaturman määritelmä, joka sisältää seuraavat tapaturman tunnusmerkit:

1. *äkillisyys*
2. *odottamattomuus*
3. *ulkoinen tekijä*
4. *vamma ja myös siitä seurannut sairaus*
5. *syy-yhteys ulkoisen tekijän ja vamman välillä*

Lakiin tulisi lisäksi selkeyden vuoksi kirjata, ettei tapaturmalla ja ammattitaudilla tarkoiteta vammaa tai sairautta, joka on vahingoittuneen itsensä tai toisen henkilön tahallaan aiheuttama. Kuoleman johdosta suoritettavia etuuksia ei myöskään tule maksaa henkilölle, joka on tahallaan aiheuttanut edunjättäjän kuoleman.

4.2 Työtapaturman käsite

4.2.1 Nykytila

Työtapaturman määritelmä muodostuu tapaturman käsitteestä ja niistä olosuhteista, joissa sattunutta tapaturmaa pidetään työtapaturmana. Työtapaturman käsite sisältää sekä juridisin että lääketieteellisin perustein arvioitavia edellytyksiä. Tapaturman käsitettä ei ole laissa määritelty, vaan sen sisältö on muotoutunut vakiintuneessa oikeuskäytännössä.

Tapaturmavakuutuslain 4 §:n 1 momentin mukaan työtapaturmalla tarkoitetaan tapaturmaa, joka aiheuttaen vamman tai sairauden on kohdannut työntekijää

1) työssä;
2) työstä johtuvissa olosuhteissa:
   a) työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella;
   b) matkalla asunnosta työpaikalle tai päinvastoin; tai
   c) hänen ollessaan työnantajan asioilla; tahi
3) hänen yrittäessään varjella tai pelastaa työnantajansa omaisuutta tahi, työtoimintansa yhteydessä, ihmishenkeä.

Lisäksi työtapaturmaksi katsotaan 4 §:n 3 momentin mukaan myös sellainen työntekijää edellä mainituissa olosuhteissa kohdannut tapaturma, joka on aiheutunut sodasta tai aseellisesta selkkauksesta.

Kaikki työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, matkalla asunnosta työpaikalle ja takaisin tai työntekijän ollessa työnantajan asioilla sattuneet tapaturmat eivät siten ole työtapaturmia, vaan tapaturman tulee lisäksi sattua työstä johtuvissa olosuhteissa. Mainitut syy-yhteyttä edellyttävät vaatimukset eivät lain sanamuodon mukaan koske työssä sattuneita tapaturmia.

Tapaturmavakuutuslain 4 a §:ään sisältyy lisäksi vuoden 1993 alusta voimaan tullut erityissäännös, jolla säädetään tietyissä olosuhteissa korvattaviksi pahoinpitelystä ja muusta toisen henkilön tahallisesta teosta aiheutuneet vammat, joissa ei ole kysymys tapaturmasta. Lisäksi lain 4 §:n 2 momentissa säädetään korvattaviksi 4 §:n 1 momentissa säädetyissä olosuhteissa saatuja vammoja, joita ei pidetä tapaturmina.

1. Työssä sattuva tapaturma

Työtapaturmana korvataan työssä sattunut tapaturma. Se, mitä työntekijän työtehtäviin kuuluu, ei ole aina yksiselitteistä. Työympäristö, työvälineet, työntekotavat ja työntekopaikka voivat vaihdella huomattavastikin erilaista työtä tekevillä. Työtapaturma voi sattua varsinaisena työaikana, ylitöissä, virkamatkalla tai muussa vastaavassa työssä. Työlle ei ole asetettu laissa vaatimuksia ajan ja paikan suhteen. Työnantajan tarjoamien työtilojen ulkopuolella tehtävä työ on nyky-yhteiskunnassa voimakkaasti lisääntynyt. Erityisesti työmatkoilla tehtävän työn sekä kotona tehtävän ns. etätyön kohdalla joudutaan arvioimaan työtehtävien ja yksityiselämän piiriin kuuluvien toimintojen välistä rajaa. Korvaaminen edellyttää, että toiminnalla on näissä tapauksissa pääasiallinen ja olennainen syy-yhteys työhön.

Oikeuskäytännön mukaan työtapaturmaturva on voimassa myös silloin, kun työntekijä lääkärin kirjoittamasta työkyvyttömyystodistuksesta huolimatta tekee työnantajan suostumuksella sopimuksen mukaista työtään. Myös ns. korvaavassa työssä työtapaturmaturva on voimassa.

Kaikki toiminta työpaikalla ja työajalla ei välttämättä kuulu työhön, vaikka se tapahtuu työnteon yhteydessä. Tapaturmaa ei korvata, jos tapaturma sattuu hoidettaessa työtehtävien ohella omia asioita eikä tapaturma ole syy-yhteydessä varsinaisiin työtehtäviin. Merkitystä ei ole sillä, salliiko työnantaja omien asioiden hoitamisen työajalla.

Tiettyihin ammatteihin, kuten palomiesten ja poliisien työhön, kuuluu työnantajan asettama velvoite fyysisen kunnon ylläpitämiseen. Tällaisen toiminnan katsotaan kuuluvan työtehtäviin, jos työntekijä harrastaa työnantajan järjestämää liikuntaa työajalla ja sen yhteydessä sattunut tapaturma korvataan oikeuskäytännön mukaan työtapaturmana.

2. Työstä johtuvissa olosuhteissa sattuva tapaturma

A) Työpaikka ja työpaikkaan kuuluva alue

Työstä johtuva liikkuminen ja toiminta työpaikalla

Tavallisia työpaikalla sattuvia työtapaturmia ovat työpaikalla liikkumisen, peseytymisen tai pukeutumisen yhteydessä sattuvat tapaturmat. Korvattavuuden kannalta oleelliseksi on korvauskäytännössä katsottu työpaikalla liikkumisen syy-yhteys työhön. Korvauksen ulkopuolelle jäävät tapaukset, joissa liikkuminen ei selkeästi liity työhön tai työstä johtuviin muihin olosuhteisiin. Tällöin kyseessä katsotaan olevan ns. omien asioiden hoito.

Lyhytaikaisen, omassa työpisteessä tai sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvan taukoliikunnan katsotaan kuuluvan korvattavuuden piiriin. Esimerkiksi työhuoneessa olevassa tangossa riippumisen tai venyttelyn yhteydessä sattuneet tapaturmat on korvattu työtapaturmana.

Vaikka kyseessä olisikin omien asioiden hoito, työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella sattuneita tapaturmia on korvattu, kun tapaturma on sattunut vahingoittuneen ollessa tai liikkuessa alueella, jossa työntekijät tavanomaisesti myös työnsä puolesta liikkuvat ja kun vahinko johtuu työnantajan laiminlyönnistä työtilojen turvallisuuden suhteen. Lisäksi on edellytetty, ettei yksityisasian hoito ole lisännyt tapaturmariskiä.

Käytännössä käsitettä ’työstä johtuvissa olosuhteissa’ onkin tulkittu laajemmin, kun kysymyksessä on työntekijää työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella kohdannut tapaturma. Tulkinta on sen sijaan ollut suppeampaa työntekijän varsinaisen työpaikan alueen ulkopuolella sattuneiden tapaturmien osalta. Työnteon yhteydessä hyvän tavan mukaisessa auttamisessa sattunut tapaturma on myös voitu katsoa korvattavaksi.

Tulkintakysymyksiä liittyy työntekijöiden ruokailutilanteisiin. Työnantaja voi järjestää ruokailun työpaikalla tai tietyssä erikseen määritellyssä paikassa ja osallistua kokonaan tai pääosin sen kustannuksiin. Kyseessä on verotettava lounasetu. Tällöin korvataan ensinnäkin matkat ruokailupaikkaan ja takaisin. Lisäksi korvataan ruokailupaikan sisällä liikuttaessa tai ruokailtaessa sattuneet tapaturmat. Mikäli työntekijä käy syömässä muualla kuin työnantajan järjestämässä paikassa, korvataan tällaisissa tilanteissa ainoastaan matkat kyseiseen paikkaan ja takaisin. Myös säännöllisesti toistuvalla omien eväiden hakumatkalla sattuneet tapaturmat korvataan. Jos työnantaja ei varsinaisesti järjestä ruokailua eikä osallistu sen kustannuksiin lainkaan tai osallistuu kustannuksiin vain osittain esimerkiksi lounassetelillä, korvataan vain matkat ruokailupaikkaan ja takaisin. Ruokailupaikan sisällä sattuneita tapaturmia ei sen sijaan korvata. Tässäkin ryhmässä omien eväiden hakumatkalla sattuneet tapaturmat korvataan.

Omien eväiden syömisen yhteydessä sattuneita tapaturmia ei ole pääsääntöisesti katsottu korvattaviksi. Jos tapaturma kuitenkin on seurausta työnantajan laiminlyönnistä esimerkiksi sosiaalitilojen kunnon suhteen, on korvattu myös omien eväiden syönnin yhteydessä tapahtuneet tapaturmat.

Sairaanhoito työaikana

Kun työntekijä sairastuu äkillisesti kesken työpäivän ja joutuu hakeutumaan lääkärin vastaanotolle, matkan työpaikalta lääkäriin ja sieltä takaisin työpaikalle tai kotiin on katsottu kuuluvan vakuutusturvan piiriin.

Työstä johtuvissa olosuhteissa sattuneena tapaturmana on korvattu myös tapaturma, joka on sattunut työntekijälle vastaanottokäynnillä tai matkalla sinne aiemmin sattuneen työtapaturman tai ammattitaudin johdosta. Lisäksi työntekijöille työhön olennaisesti kuuluvien määräaikaistarkastusten ja muiden toimenpiteiden on katsottu kuuluvan tapaturmaturvan piiriin. Tapaturma on katsottu korvattavaksi siitä huolimatta, kuuluuko lääkärissäkäynti työnantajan järjestämään työterveyshuoltoon tai sattuuko työtapaturma työpaikan alueella tai muualla.

Kun lääkärissäkäynti johtuu muusta, ns. siviilisairaudesta, sen yhteydessä sattunut tapaturma ei ole työtapaturmana korvattava, vaikka lääkärissäkäynti kuuluisi työnantajan järjestämään työterveyshuoltoon. Vastaanottokäyntiin liittyvien matkojen aikana sattuneita tapaturmia ei myöskään pääsääntöisesti korvata. Tällaiseen liikkumiseen sovelletaan samaa pääsääntöä kuin muussakin liikkumisessa työpai-

kalla. Merkitystä ei ole sillä, saako sairautta käydä hoitamassa työajalla tai maksaako työnantaja ko. lääkärikäynnin.

B) Asunnon ja työpaikan välinen matka

Säännöllinen reitti

Oikeuskäytännössä muodostuneen määritelmän mukaan työmatka on työntekijän säännöllisesti käyttämä reitti asunnolta työpaikalle ja takaisin. Oikeuskäytännön mukaan työmatka alkaa, kun työntekijä on sulkenut asuntonsa ulko-oven ja vastaavassa kohdassa se myös päättyy. Porraskäytävä on katsottu työmatkaksi, mutta asunnon sisätilaa ei ole. Työmatkasta voidaan katsoa olevan kysymys myös silloin, kun työntekijä päivittäin tulee työhön suoraan vapaa-ajan asunnoltaan. Sen sijaan, jos työntekijä on yöpynyt satunnaisesti tuttavansa asunnossa, joka ei sijaitse tavallisen työmatkareitin varrella ja matkalla sieltä työpaikalleen tapaturmaisesti vahingoittuu, tapaturman ei ole katsottu sattuneen matkalla asunnosta työpaikalle.

Hyväksytyt poikkeamat kodin ja työpaikan välisellä matkalla

Säännölliseltä työmatkareitiltä poikkeamisen aikana sattuneita tapaturmia ei pääsääntöisesti korvata työtapaturmina. Tietyt säännölliset poikkeamat tavanomaiselta työmatkareitiltä kuuluvat kuitenkin vakuutusturvan piiriin. Kun poikkeaminen johtuu lapsen viemisestä päivähoitoon tai päivittäisten ruokaostosten tekemisestä lähikaupassa, on vakuutusturvan katsottu olevan voimassa matkojen aikana, mutta ei hoitopaikan tai kaupan sisätiloissa.

Korvattavaksi on katsottu myös työmatkalla käytettävää autoa tankattaessa tai korjattaessa sattunut tapaturma, kun korjaaminen on matkan jatkumisen kannalta välttämätöntä. Tankkaamisen tai korjaamisen on tullut tapahtua työmatkan aikana. Esimerkiksi työmatkaa edeltävänä päivänä työsuhdeauton tankkaamisen yhteydessä sattunutta tapaturmaa ei ole korvattu.

C) Työnantajan asialla oleminen

Erilaiset kurssit ja koulutustilaisuudet ovat työelämässä lisääntyneet ja ohjelmaan on vuosien varrella tullut mukaan myös vapaa-ajan vietolle tyypillisiä piirteitä. Samoin työaikana tapahtuva virkistäytyminen esimerkiksi urheilupäivän muodossa on nykyisin työpaikoilla yleistä. Tarkka rajanveto tämän ryhmän tilanteiden ja varsinaisen työssä sattuneen tapaturman välillä voi olla usein turhaa, kun olosuhde voidaan myös tulkita työssä olemiseksi ja työn tekemiseksi.

Kokoukset, kurssit ja koulutustilaisuudet

Työkokouksissa, kursseilla ja koulutustilaisuuksissa tai niihin liittyvillä matkoilla sattuneet tapaturmat on yleensä korvattu työtapaturmina. Ongelmia liittyy kuitenkin työajan ja vapaa-ajan väliseen rajaan. Kun työntekijä on osallistunut työpaikkansa ulkopuolella järjestettyyn kokoukseen, kurssiin, koulutukseen tai muuhun vastaavaan tilaisuuteen, katsotaan työssä sattuneiksi tapaturmiksi tilaisuuden varsinaisen ohjelman mukaisessa toiminnassa sattuneet tapaturmat. Tästä pääsäännöstä on voitu poiketa, jos tilaisuuteen asiaohjelman lisäksi sisältyvä vapaamuotoisempi ohjelma, kuten liikunta, saunominen tai ruokailu on järjestetty osallistujille yhteiseksi, ryhmässä tapahtuvaksi toiminnaksi tai se on suunniteltu nimenomaan työn johdosta tarpeelliseksi virkistystarkoituksessa, kuten katkaisemaan poikkeuksellisen pitkäksi muodostuva työpäivä. Sen sijaan vapaamuotoinen tai vapaavalintainen liikunta, johon ei ole pakko osallistua, on oikeuskäytännössä jäänyt korvauspiirin ulkopuolelle, vaikka se olisi osittain tai kokonaankin työnantajan tai koulutuksen järjestäjän kustantamaa.

Käytännössä ratkaistavaksi tulee usein kysymys, milloin virallinen tilaisuus päättyi ja onko normaalia myöhäisempi kotimatka jo omilla asioilla oloa. Esimerkiksi ohjelman mukainen yhteiskuljetus viittaa vahvasti työhön kuuluvaan tilaisuuteen, jolloin matkatapaturmia on korvattu, vaikka ajankohta olisi ollut myöhäinenkin. Oikeuskäytännössä epäämiseen on johtanut muun muassa tapaturman kovin

myöhäinen ajankohta. Toisaalta tapaturman ei kuitenkaan edellytetä sattuvan ns. normaalin työajan puitteissa.

Edustustilaisuudet

Jos työnantajan edustaminen kuuluu selkeästi työhön, sen yhteydessä sattuva tapaturma on korvattava. Käytännössä työtehtävien ja tilaisuuksien monimuotoisuus kuitenkin tuottaa rajanveto-ongelmia. Yhtenä periaatteena oikeus- ja korvauskäytännössä on noudatettu rajanvetoa tilaisuuden isäntien ja vieraiden välillä. Tilaisuuden isännälle kysymyksessä on paljon pidemmälti työhön kuuluva edustaminen kuin vieraan osalta. Lisäksi tilaisuuksilta on käytännössä myös edellytetty jotakin kokoustyyppistä osuutta eikä vain esimerkiksi puhdasta vapaa-ajanviettoluonteista liikuntaa tai muuta toimintaa. Markkinointihenkilöstöllä turva taas voi kattaa urheilutilaisuuksissa edustamisen ja asiakkaiden kestityksen tällaisissakin tilanteissa laajemmin.

Urheilu- ja virkistystapahtumat

Virkistys- ja liikuntapäivien tapaturmia on yleensä korvattu työtapaturmina. Kyseessä on työnantajan järjestämä koko henkilökunnan tai jonkin osaston tms. tapahtuma, joka usein järjestetään tavallisen työpäivän sijaan tai muuten palkallisena. Näissä tilaisuuksissa voi olla myös vapaa-aikaan verrattavia osuuksia.

Kuntoutus- ja työkykyä ylläpitävä toiminta

Työpaikoilla järjestetään monenlaista työkykyä ja kuntoa ylläpitävää toimintaa. Varsinainen työkykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta (Tyky-toiminta) on määritelty työterveyshuoltolaissa. Työterveyshuoltolain mukaan työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan yhteistyössä toteutettua työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jolla työterveyshuolto omalta osaltaan edistää ja tukee työelämässä mukana olevien työ- ja toimintakykyä.

Oikeuskäytännössä on viime vuosina katsottu työhön liittyväksi sellainen työterveyshuollon lakisääteisen työterveyshuollon osana järjestämä kuntoutustoiminta, jossa on kyseessä työkyvyn ylläpitäminen ja johon osallistujat valikoidaan ja kurssi suunnitellaan yksilöllisesti. Tällöin kurssi tapahtuu työaikana ja työtehtävien sijaan ja työnantaja maksaa palkkaa ko. ajalta sekä matka- ym. kulut. Tällaisia ovat esimerkiksi eräiden työnantajien ns. kuntostarttikurssit. Kela tai työeläkelaitos voi näissä osallistua kustannuksiin työnantajan ohella. Jos kuntoutuksen järjestää ja kustantaa kokonaisuudessaan Kela tai esimerkiksi työeläkelaitos ja sen ajalta Kela tai työeläkelaitos maksaa ansionmenetyskorvausta, sen ei ole yleensä katsottu kuuluvan työnantajan tapaturmavakuutukseen.

Tiettyihin, esimerkiksi palomiesten ja poliisien ammatteihin, liittyy työnantajan edellyttämä velvoite fyysisen kunnon ylläpitämiseen. Kyseessä ei tällöin ole tyky-toiminta, vaan kysymyksessä on katsottu olevan työn. Tällaisen kuntoiluvelvoitteen yhteydessä sattunut tapaturma korvataan oikeuskäytännön mukaan työtapaturmana, jos työntekijät harrastavat työnantajan järjestämää liikuntaa työajalla.

Tyky-toiminnasta ei ole kysymys tilanteissa, joissa työnantaja tukee työntekijöiden omaehtoista liikuntaa, ei myöskään, vaikka sitä voitaisiin toteuttaa työajalla. Sillä seikalla, että työnantaja kustantaa peli- tai muita harrastuksia taikka vapaa-ajan harrastuksia, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

Majoitusolosuhteet

Työmatkoilla rajanveto sen osalta, mikä on työtä ja mikä vapaa-aikaa on usein hankalaa. Pääsääntöisesti samat rajanvedot kuin kotipaikkakunnalla pätevät myös työmatkoilla. Oikeuskäytännössä joitakin asumiseen ja oleskeluun liittyviä tilanteita on korvattu työtapaturmina silloin, kun ne muodostavat erityisen riskitekijän. Tavallista yöpymistä hotellissa ei voida pitää erityisenä riskitekijänä, mutta sen

sijaan esimerkiksi kivikkoisessa ulkosaaristossa pidetyn seminaarin mökkimajoituksen osalta voi olla toisin.

D) Tapaturma työnantajan omaisuutta varjeltaessa tai ihmishenkiä pelastettaessa

Työnantajan omaisuutta pelastettaessa tai varjeltaessa työntekijälle sattuvat tapaturmat korvataan työtapaturmina sekä työajalla että työajan ulkopuolella sattuneina.

Ihmishenkeä pelastettaessa sattuneet tapaturmat korvataan työtapaturmana silloin, kun pelastaminen tapahtuu työnteon yhteydessä. Vapaa-aikana tai esimerkiksi työmatkalla henkeä pelastettaessa sattunutta tapaturmaa ei tapaturmavakuutuslain mukaan katsota työtapaturmaksi. Vakuutusturvan ulkopuolelle henkilö ei kuitenkaan jää, sillä ihmishenkeä pelastettaessa sattuvat tapaturmat korvataan valtion varoista (Laki ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta 12.4.1935/158), mikäli korvausta ei makseta jonkin muun lain, kuten tapaturmavakuutuslain nojalla.

F) Pahoinpitelyvamman korvaaminen työtapaturmana

Pahoinpitelystä tai muusta toisen henkilön tahallisesta teosta aiheutunutta vammaa tai sairautta ei ole pidetty tapaturmana. Tällainen vamma tai sairaus on kuitenkin säädetty erityisellä säännöksellä korvattavaksi, jos se on sattunut tapaturmavakuutuslain 4 §:ssä tarkoitetussa työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa.

Säännöksen taustana oli laajentaa tapaturmaturvaa työmatkoilla erityisesti, kun työmatkan suorittamiseen liittyi kohonnut riski joutua toisen henkilön pahoinpitelyn tai muun väkivallan teon kohteeksi. Tällainen riski on olemassa erityisesti vuorotyötä tekevien ja muiden henkilöiden kohdalla, joiden työmatka tapahtuu ilta- tai yöaikaan.

Samalla lakiin kirjattiin aikaisempi vakiintunut korvauskäytäntö, jonka mukaan korvattiin toisen henkilön tahallisesta pahoinpitelystä aiheutunut vamma, kun varsinaisen työn luonteeseen kuuluu korostunut riski joutua fyysisen voimankäytön kohteeksi, kuten poliisien ja vartijoiden kohdalla. Tarkoituksena oli saattaa lain säännökset vastaamaan korvauskäytännössä jo omaksuttuja korvaussuojan laajennuksia ja toisaalta ulottaa korvaussuoja kattamaan yhtenäisesti kaikki ne tilanteet, joissa vamman aiheuttaneeseen tahalliseen tekoon johtaneet seikat ovat olennaisessa syy-yhteydessä työssä käymiseen.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 324/1992) mukaan keskeistä on se, että vamman aiheuttaneeseen tahalliseen tekoon johtaneet seikat ovat olennaisessa syy-yhteydessä työssä käymiseen. Riittävä syy-yhteys on olemassa, jos esimerkiksi tarjoiluun tyytymätön asiakas pahoinpitelee tarjoilijaa, työntekijä pahoinpitelee työtoveriaan työtehtäviin liittyvän erimielisyyden vuoksi tai jos työpaikan tiloihin tunkeutunut varas pahoinpitelee ylitöihin jäänyttä työntekijää.

Korvaussuoja on voimassa myös työntekijän liikkuessa työnantajan asioilla, jos siihen liittyy olosuhteista johtuen lisääntynyt riski joutua tahallisen teon kohteeksi.

Säännöksen tulkinta on jossain määrin vaihdellut tilanteissa, joissa toisen henkilön tahallinen teko on kohdistunut henkilöön työpaikalla tai työtehtäviä suorittaessa, mutta syy tekoon ei ole liittynyt työtehtävien suorittamiseen tai työolosuhteisiin. Oikeuskäytännössä korvaus on eräissä tapauksissa ulotettu tapauksiin, joissa teon syynä ovat tekijän ja uhrin väliset yksityiselämään liittyvät seikat. Teon motiivista riippumatta korvausta on maksettu, jos

1) tekijä on teon suorittaessaan ollut vahingoittuneen asiakkaana tai
2) vahingoittunut työskentelee sellaisessa ammatissa tai työssä, jonka asiakaspiiri on ennalta määrittämätön ja tekijä teon suorittaakseen tulee vahingoittuneen asiakkaaksi tai
3) vahingoittunut työskentelee asiakaspalvelussa julkisissa tiloissa tai tiloissa, joihin potentiaalisilla asiakkailla on yleisesti pääsy.

Tällöin nimenomaan kuvattujen työskentelyolosuhteiden on katsottu antavan tilaisuuden pahoinpitelyyn. Muutoin tahallisen teon ei ole katsottu sattuneen työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa, jos teon suorittamisen syy tai tekijän motiivi on liittynyt vahingoittuneen yksityisasioihin.

4.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Tapaturmavakuutuslain 4 §:n 1 ja 3 momenttiin ei ole vuonna 1949 tapahtuneen lain voimaantulon jälkeen tehty työtapaturman käsitteeseen vaikuttavia asiallisia muutoksia. Lain sanamuoto on mahdollistanut työelämän muutosten huomioon ottamisen työtapaturman käsitteen tulkinnassa. Toisaalta työn tekemisen muodot ja tavat sekä työelämän olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi viime vuosikymmenten aikana. Muualla kuin työnantajan järjestämissä työtiloissa tehtävä ja työntekijän kotona tehtävä työ on lisääntynyt. Samoin lyhytaikaiset työsuhteet ja usean rinnakkaisen työn tekeminen on aikaisempaa yleisempää. Työhön, työympäristöön tai työolosuhteisiin myös liittyy varsinaisen työnteon lisäksi erilaisia toimintoja, jotka tapahtuvat osin palkallisena työaikana ja osin sen ulkopuolella. Tulkinnanvaraisten tilanteiden lisääntyessä säännöksessä ilmaistua työstä johtuvan olosuhteen edellytystä on alettu käyttää itsenäisenä korvausperusteena. Toisaalta tapaturmavakuutuslain 4 §:n soveltamisesta kertynyt oikeuskäytäntö on tapausten ja tulkinnanvaraisten tilanteiden lukumäärään nähden suhteellisen vähäistä. Ratkaisut ovat myös usein luonteeltaan yksittäistapauksellisia, koska ne perustuvat kunkin tapauksen yksilöllisiin olosuhteisiin. Tämä on johtanut korvattavuuden rajojen hämärtymiseen ja osin myös epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön.

Työryhmä katsoo huomioon ottaen nykyisen työelämän olosuhteiden nopean muutoksen ja perustuslain edellyttämän yksilön oikeuksien tarkkarajaisuuden vaatimuksen, että on tarkoituksenmukaista määritellä yleisperiaate, jolla korvattavuuden edellytykset ratkaistaan sekä lisäksi säätää nimenomaisesti erikseen yleisperiaatteesta tehtävistä poikkeuksista.

Työryhmässä ei ole päästy yksimielisyyteen siitä, pitäisikö matkalla asunnolta työpaikalle ja takaisin sattuvien tapaturmien, sotaan, aseelliseen selkkaukseen tai terrorismiin liittyvien tapaturmien sekä akuuttien sairastumisten kuulua jatkossa korvauksen piiriin. SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) näkemyksen mukaan työmatkojen pitää edelleen kuulua korvaussuojan piiriin. Palkansaajapuolen mielestä työntekijöiden tapaturmasuojaa ei ole syytä heikentää. EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, valtiovarainministeriön ja Suomen Yrittäjien edustajien mukaan työmatkat pitäisi rajata korvaussuojan ulkopuolelle. Työryhmä katsoo, että nämä asiat tulee ratkaista lainvalmistelun jatkotyön yhteydessä.

Muilta osin työryhmä ehdottaa, että työtapaturman korvaamista koskevat säännökset laaditaan seuraavia periaatteita noudattaen. Akavan edustaja katsoo kuitenkin, että muistion ehdotuksia työtapaturman käsitteeksi ei voida hyväksyä miltään osin ennen kuin edellä mainitut kysymykset on ratkaistu, koska esimerkiksi työmatkatapaturmien korvattavuudella on heijastusvaikutuksia nyt muistiossa oleviin ehdotuksiin.

Ehdotus

Tapaturmavakuutuksen soveltamisalaan kuuluisivat alueperiaatteen mukaisesti sellaiset vahingot, jotka ovat sattuneet työntekijälle työssä, työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, hänen ollessa työnantajan asialla sekä muissa, jäljempänä mainituissa työstä johtuvissa olosuhteissa.

Poikkeuksena alueperiaatteesta työtapaturmina korvattaisiin lisäksi tietyin edellytyksin eräät tapaturmat, jotka ovat sattuneet alueen ulkopuolella. Toisaalta eräät työpaikan alueen sisäpuolella sattuneet tapaturmat jäisivät tapaturmakorvauksen ulkopuolelle.

*Uuteen lakiin ei sisällytettäisi enää erityisiä säännöksiä tapaturmista, jotka ovat sattuneet työntekijän varjellessa tai pelastaessa työnantajan omaisuutta tai ihmishenkeä, vaan niiden korvattavuus ratkeaisi sen perustella, onko pelastaminen ja vahinko sattunut jäljempänä kerrotuissa olosuhteissa. Siten esimerkiksi vahinko, joka on sattunut työpaikkaan kuuluvalla alueella työntekijän pelastaessa työ**n**anta-*

jan omaisuutta, kuuluisi korvauksen piiriin, kun taas vapaa-aikana työpaikan ulkopuolella sattunut vahinko ei olisi korvattava.

A. Kiinteä työpaikka

Kiinteällä työpaikalla tarkoitetaan esimerkiksi tehdasta, toimistoa, varastoa tai kauppaa siihen kuuluvine alueineen.

Laajennukset alueperiaatteeseen

Seuraavat tapaturmat korvattaisiin kuitenkin työtapaturmina, vaikka ne ovat sattuneet (kiinteän) työpaikan ja sen alueen ulkopuolella:

1. Terveydenhuoltokäynti

Tapaturma sellaisen terveydenhuoltokäynnin yhteydessä, jonka perusteena on työtapaturma, ammattitauti tai niiden epäily taikka jos kysymys on lakisääteisestä tai muutoin työsuhteeseen kuuluvasta terveydenhuoltokäynnistä. Edellä mainittu terveydenhuoltokäynti kuuluu korvaussuojan piiriin matkoineen eikä asiassa ole merkitystä sillä, tapahtuuko käynti työpaikalta vai kotoa käsin. Työsuhteeseen kuuluvalla terveydenhuoltokäynnillä ei tarkoiteta tavanomaisia lääkärissäkäyntejä ns. siviilisairauksien perusteella.

2. Tavanomainen ruokailu

Kun työntekijä poistuu tavanomaiselle ruokailutauolle, hän on tapaturmasuojan piirissä ruokailu mukaan lukien. Edellytyksenä on, että ruokailupaikka on sijainniltaan suhteellisen lähellä työpaikkaa. Jos työntekijä lähtee ruokailemaan pidemmälle, kyse ei ole enää tavanomaisesta ruokailusta eikä korvaussuoja ole voimassa.

3. Tavanomainen virkistystauko työpaikan välittömässä läheisyydessä

Tapaturma, joka sattuu tavanomaisen, työhön kuuluvan virkistystauon aikana, kuuluu tapaturmavakuutuksen piiriin, vaikka se sattuisi työpaikan alueen ulkopuolella. Edellytyksenä on, että tapaturma sattuu työpaikan välittömässä läheisyydessä. Tavanomaisena virkistystaukona voidaan pitää sellaista taukoa, joka perustuu työehtosopimukseen tai työpaikan käytäntöön.

Välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että työntekijä poistuu toimistorakennuksesta viereiselle piha-alueelle tai kadulle, joka ei ole työpaikan aluetta. Jos työntekijä sen sijaan lähtee tauon aikana hoitamaan omia asioitaan, hän ei ole tapaturmavakuutuksen piirissä. Korvaussuojan kannalta ei ole merkitystä sillä, edellytetäänkö työntekijän leimaavan itsensä ulos vai ei.

Rajoitukset alueperiaatteeseen

Alueperiaate tarkoittaa, että työ sekä tavanomainen oleskelu ja toiminta työpaikan alueen sisäpuolella ovat korvaussuojan piirissä. Seuraavia toimintoja ei voida pitää tavanomaisina eivätkä ne kuulu korvaussuojan piiriin:

1. Erityinen liikunta, jota työ ei edellytä

Liikunnassa tai sen yhteydessä sattunut tapaturma ei kuulu korvaussuojan piiriin, vaikka työnantaja olisi varannut liikuntatilat työntekijöiden käyttöön ja vaikka niiden käyttö olisi sallittu työaikana. Toisaalta, jos fyysisestä kunnosta huolehtiminen kuuluu työntekijän velvollisuuksiin (palomiehet, sotilaat), sen yhteydessä työaikana sattunut tapaturma kuuluu korvaussuojan piiriin. Myös tavanomainen, työn lomassa tapahtuva taukoliikunta olisi korvaussuojan piirissä.

2. Kielletty, työhön kuulumaton toiminta

Jos jokin toiminta on työpaikalla selkeästi kielletty eikä se liity työhön, siinä sattunut tapaturma ei kuulu korvaussuojan piiriin. Jos vahinko on sattunut työnteon yhteydessä, se kuuluisi korvaussuojan piiriin. Esimerkki sellaisesta kielletystä toiminnasta, joka kuuluu tapaturmavakuutuksen piiriin, on tilanne, jossa tietty työmenetelmä on kielletty ja tapaturma sattuu kielletyn työmenetelmän yhteydessä.

3. Tahallinen, työhön kuulumaton riskinotto

Esimerkkeinä tapaturmakorvauksen ulkopuolelle kuuluvista tilanteista on erilainen temppuilu, leikkiminen ja pelleily, joka olennaisesti lisää tapaturmariskiä.

B. Liikkuva työ

Alueperiaate soveltuu myös liikkuvaan työhön. Liikkuvaa työtä on esimerkiksi asentajan, myyntiedustajan, lähetin, kotisairaanhoitajan sekä eläinlääkärin työ. Hänen työpaikkanaan on pidettävä kulloistakin työkohdetta. Liikkuminen työkohteiden välillä kuuluu niin ikään tapaturmasuojan piiriin.

Tavanomainen ruokailu, virkistystauot sekä terveydenhuoltokäynnit kuuluvat tapaturmasuojan piiriin samojen periaatteiden mukaan kuin kiinteällä työpaikalla työskentelevällä työntekijällä.

C. Kotityö ja etätyö

Kotityön ja etätyön osalta lähtökohtana on, että työnteon yhteydessä sattuneet tapaturmat korvataan työtapaturmina. Muutoin kuin työnteon yhteydessä sattuneet tapaturmat jäävät korvaussuojan ulkopuolelle.

Etätyölle on tyypillistä, että työntekijä ei tee työtä työnantajan osoittamissa tiloissa vaan voi itse valita työntekopaikkansa. Jos tapaturma on sattunut työnteon yhteydessä, se korvataan siis tapaturmana riippumatta siitä, missä työtä on tehty. Työntekijän on esitettävä selvitys siitä, että tapaturma on sattunut työnteon yhteydessä. Työn tekemistä on esimerkiksi näyttö-päätetyöskentelyn edellyttämä liikkuminen kotitiloissa aineiston hakemiseksi.

Tapaturmien korvaaminen kotityössä ja etätyössä edellyttää aina sitä, että työnantaja ja työntekijä ovat sopineet tällaisesta työntekomuodosta tai että se kuuluu palvelussuhteen ehtoihin, kuten yliopistotyö.

D. Työhön liittyvä matkustaminen

Matkustamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että henkilö matkustaa toiselle paikkakunnalle, mikä edellyttää usein yöpymistä. Korvaussuojan kannalta tehdään ero työajan ja vapaa-ajan välillä. Korvaussuoja ei olisi voimassa vuorokauden ympäri. Hotelli tai muu tavanomainen majoitus olisi tässä mielessä rinnastettava kotiin, mikä tarkoittaa sitä, että tapaturma-vakuutus ei ole siellä voimassa. Se seikka, että majoitusolosuhteet poikkeavat kodin olosuhteista, ei vaikuta korvaukseen. Jos majoitusolosuhteet ovat kuitenkin poikkeukselliset ja niihin liittyy kohonnut tapaturman riski, korvaussuoja olisi voimassa. Korvaussuoja olisi voimassa myös, jos työntekijä joutuu yöpymään työntekotiloissa, kuten rekka-autossa tai rippikoululeirillä.

E. Edustaminen

Työsuhteeseen kuuluva edustaminen kuuluisi korvaussuojan piiriin riippumatta siitä, maksetaanko edustamisesta erillistä korvausta vai ei. Työntekijän katsotaan tällöin olevan työssä tai työnantajan asialla.

F. Koulutus- ja virkistystilaisuudet

Työnantajan järjestämän koulutus- tai virkistystilaisuuden aikana sattunut tapaturma kuuluisi korvaussuojan piiriin. Vakuutuksesta korvattaisiin sellaiset tapaturmat, jotka ovat sattuneet tällaiseen tilaisuuteen kuuluvan tavanomaisen toiminnan yhteydessä. Korvaussuojan ulkopuolelle jäisi tahallinen, ylimääräinen riskinotto samojen periaatteiden mukaan kuin työpaikalla tapahtuneiden vahinkojen osalta.

G. Pahoinpitely

Pahoinpitely tai muu tahallinen teko, jonka kohteeksi työntekijä joutuu työssä, työpaikkaan kuuluvalla alueella tai ollessaan työnantajan asialla, kuuluisi tapaturmakorvaussuojan piiriin. Suojan piiriin kuuluu myös vamma tai sairaus, joka on aiheutunut pahoinpitelystä tai muusta toisen henkilön tahallisesta teosta ja joka on tapahtunut työntekijän työtehtävän johdosta muissa kuin edellä mainituissa olosuhteissa. Viimeksi mainituissa tilanteissa työtehtävän ja pahoinpitelyn välinen yhteys on osoitettava poliisitutkimuspöytäkirjalla tai muulla luotettavalla selvityksellä.

4.3 Lääketieteellisen syy-yhteyden osoittaminen tapaturmissa

4.3.1 Nykytila

Vamman korvaaminen tapaturman seurauksena edellyttää edellä kohdassa 4.1 ehdotetun tapaturman määritelmän mukaan syy-yhteyttä tapaturman ja vamman välillä. Lääketieteellistä syy-yhteyttä arvioidaan tapaturmissa keskeisesti vammamekanismin perusteella. Tällä tarkoitetaan tapahtumasarjaa, joka johtaa kudosvaurioon. Vamma syntyy ulkoisen väkivallan, yleensä mekaanisen energian seurauksena. Useimmissa tapauksissa voidaan osoittaa selvä lainalaisuus, jonka mukaan tietyt vammamekanismit aiheuttavat tiettyjä luonteenomaisia vammoja. Näiden tunteminen kuuluu kliiniseen traumatologiaan ja hoidon alkuvaiheessa ne ovat oleellinen osa diagnostiikkaa. Syy-yhteyden piiriin voidaan lukea myös vamman vaikeusasteen arviointi: kudosvaurion laajuus riippuu vaurioittavan voiman suuruudesta ja suunnasta, kosketusalueista sekä kudosten sietokyvystä.

Syy-yhteyden arviointi on yleensä sitä helpompaa, mitä vakavammasta vammasta on kysymys. Vaikeudet liittyvät tavallisesti vähäenergisiin, lieviin vammoihin ja erityisesti hoitoon hakeutumisviiveisiin vamman alkuvaiheessa samoin kuin työkyvyttömyyden pitkittymiseen toipumisvaiheessa.

Hoitoon hakeutumisen pitkittyminen vaikeuttaa vamman objektiivista dokumentointia. Se vaikeuttaa käsityksen saamista alkuvaiheen oirekuvasta ja taudinkulusta, jotka jäävät pitkälti vahingoittuneen subjektiiviseen näkemyksen varaan. Mikäli tapaturmasta ei myöskään ole alkuvaiheessa ilmoitettu työnantajalle, kasvaa mahdollisuus vamman liittymisestä työstä johtumattomiin olosuhteisiin. Hoitoon hakeutumisen viivästyminen viittaa lääketieteellisesti useimmiten alkuvaiheen lievään oirekuvaan ja sitä kautta heikentää syy-yhteyden todennäköisyyttä vamman ja tapaturman välillä. Erityisongelman muodostavat erilaiset tapaturmasta riippumattomat, kudoksia heikentävät sairaudet ja iän mukanaan tuoma kudosten rappeutuminen, jotka vaikeuttavat arvioita sekä vamman alkuvaiheessa että toipumisvaiheessa.

Lääketieteen menetelmin voidaan varsin harvoin todeta syy-yhteys varmaksi. Yleensä kysymys on todennäköisyyden asteista. Korvausjärjestelmän edellyttämää joko tai -tyyppistä ratkaisua helpottamaan on totuttu lääkäreiden keskuudessa käyttämään viisiportaista asteikkoa ilmaisemaan syy-yhteyden todennäköisyysastetta:

1) "Erittäin todennäköinen" on yleensä suurin varmuus, minkä lääkäri voi esittää. Tällöin voidaan syy-yhteyttä käytännössä pitää todistettuna.

2) "Todennäköinen" merkitsee, että syy-yhteys katsotaan todistetuksi.

3) "Mahdollinen" on neutraali todennäköisyyden aste. Mahdollinen merkitsee vain, että syy-yhteyttä ei ole suljettu pois, vaan se voi yhtä hyvin olla olemassa kuin olemattakin. Korvattavuudelle ei siten ole perusteita.

4) "Epätodennäköinen" on ymmärrettävä kuten todennäköinen käännettynä. Syy-yhteys voidaan tällä perusteella kieltää.

5) "Erittäin epätodennäköinen" merkitsee, että syy-yhteyttä ei ole olemassa.

Lääketieteellisen syy-yhteyden osoittamiseen liittyvät korvausriidat ovat muutoksenhakuasteissa hyvin yleisiä. Ammattitautien osalta ammattitautilaki sisältää joitakin syy-yhteyttä määritteleviä erityissäännöksiä, joihin sisältyy syy-yhteysharkinnassa huomioon otettavia lääketieteellisesti arvioitavia seikkoja. Tapaturmavakuutuslain mukaan työtapaturmana korvataan vamma tai sairaus, joka on aiheutunut tapaturmasta. Syy-yhteyden osoittamiseen vaadittavan näytön astetta ei laissa ole tarkemmin määritelty.

Vahingonkorvauslakiin (412/1974) ei sisälly syy-yhteyttä määrittelevää säännöstä. Vahingonkorvausoikeudessa edellytetään yleensä korvausvaatimuksen tueksi täyden näytön esittämistä vastuun perustavan toiminnan ja vahingon välisestä syy-seuraussuhteesta. Potilasvahinkolakiin (585/1986) sisältyy syy-yhteyttä koskeva säännös, jonka mukaan korvausta suoritetaan henkilövahingosta, jos on todennäköistä, että se on aiheutunut laissa säädetyistä hoitoon liittyvistä tekijöistä. Lain perustelujen mukaan vahinkoa pidetään potilaan hoidosta todennäköisesti aiheutuneena silloin, kun hoidon ja vahingon välistä syy-yhteyttä voidaan kaikki vahingon mahdolliset syyt huomioon ottaen pitää todennäköisempänä kuin sitä, että syy-yhteyttä ei olisi, mikä matemaattisesti merkitsisi yli 50 prosentin suuruista varmuutta.

Täyden näytön vaatimuksesta poikkeavaa säännöstä on perusteltu sillä, että potilasvahinkoasioissa on kysymys monimutkaisista syy-seuraussuhteista, joita ei aina voida parhaallakaan lääketieteellisellä asiantuntemuksella täysin selittää.

4.3.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Työryhmä toteaa, että työtapaturmien kohdalla voi olla potilasvahinkojen tavoin kysymys monimutkaisista lääketieteellisistä syy-seuraussuhteista, joiden osoittaminen ehdottomalla varmuudella saattaa olla käytännössä jopa lähes mahdotonta. Näin ollen täyden lääketieteellisen näytön vaatimusta olisi usein vaikea soveltaa työtapaturmavakuutuksessa. Tapaturmavakuutuksen vakiintuneessa oikeus- ja korvauskäytännössä korvattavuuden perusteeksi onkin riittänyt yleensä täyttä näyttöä alempi syy-yhteyden aste. Käytännössä on yleensä riittänyt todennäköinen lääketieteellinen syy-yhteys vamman ja tapaturmamomentin välillä. Todennäköisen pääasiallisen syy-yhteyden vaatimus on myös mainittu ammattitautikorvauksen perusteena.

Työryhmä katsoo, että lainsäädännön selkeyden ja avoimuuden kannalta lain kirjoittamisen yhteydessä tulisi selventää tapaturman ja vamman välillä vaadittavan lääketieteellisen syy-yhteyden käsitettä. Työtapaturman ja vamman välisen syy-yhteyden osoittamiseksi riittäisi todennäköinen lääketieteellinen syy-yhteys.

Korvattavuuden edellyttämän lääketieteellisen syy-yhteyden vamman ja tapaturman välillä voitaisiin katsoa olevan, jos syy-yhteyden puolesta puhuvia seikkoja voidaan pitää painavampina kuin syy-yhteyttä vastaan puhuvia seikkoja. Vain mahdollinen lääketieteellinen syy-seuraussuhde tapaturmamomentin ja vamman välillä ei siten olisi riittävä.

Seuraavassa on tavallisimpia seikkoja, jotka on otettava huomioon syy-yhteyden arvioinnissa, vaikka kaikki ne eivät olekaan puhtaasti lääketieteellisiä asioita:

- tapahtumakuvaus, tiedot sattumisolosuhteista ja sattumisajasta ja niiden yhdenmukaisuus eri asiakirjoissa

- vammamekanismi
- oireiden kehittyminen ja ajallinen yhteys vahingon sattumiseen
- viive hoitoon hakeutumisessa tai ilmoituksessa työnantajalle
- ulkoiset merkit vammasta tai niiden puuttuminen
- tutkimuslöydösten sopivuus vammamekanismiin, oireisiin ja todettuun vammaan
- vammamäärittelyn oikeellisuus ja yhdenmukaisuus eri lääketieteellisissä asiakirjoissa
- löydökset ja tiedot muista vamman syntyyn mahdollisesti myötävaikuttavista vammoista, sairauksista ja kudosmuutoksista tai niiden selvittämisen tarve
- muiden tekijöiden osuus
- eri vammojen ja vammamekanismien välisiä syy-seuraussuhteita koskevan lääketieteellisen tiedon soveltuvuus tapaukseen

Ehdotus

Syy-yhteyden käsitettä tulisi selkiyttää siten, että korvattavuus edellyttää todennäköistä lääketieteellistä syy-yhteyttä vamman ja tapaturman välillä.

5 TAPATURMAVAMMOIHIN LIITTYVÄT LÄÄKETIETEELLISET KYSYMYKSET

5.1 Diffuusi aksonivaurio (DAI)

Aivovammojen korvaaminen on ollut tapaturmavakuutuksessa varsin vakiintunutta. Kiistaa on kuitenkin viime vuosina herättänyt ns. diffuusi aksonivaurio (DAI). Sen esiintyvyydestä ja syy-yhteyskysymyksistä on esiintynyt erimielisyyksiä neurologien välillä sekä lakisääteisessä tapaturma- ja liikennevahinkovakuutuksessa että vahingonkorvausoikeudellisissa prosesseissa.

Saatujen selvitysten perusteella DAI:n käsitteestä sinänsä ei näyttäisi vallitsevan erimielisyyttä eri asiantuntijoiden kesken. Vammamekanismi on ollut tunnettu jo 1950-luvulta saakka ja diffuusi aksonivaurio on yleinen aivovaurio vammoissa, joissa pään alueelle kohdistuu kiihtyvyyden tai hidastuvuuden aiheuttamia vaurioita. Sen yleisyys on arviolta noin 50 prosenttia kaikista vaikeista aivokudoksen sisäisistä vammoista ja se on vaikeissa aivovammoissa yleisin pysyvän vaikean vammautumisen ja pysyvän tajuttomuuden aiheuttaja.

DAI:ta on pidetty vauriona, joka syntyy välittömästi vamman yhteydessä. Se ei kuitenkaan ole staattinen tila, vaan aksonien tuhoutuminen alkaa välittömästi vamman jälkeen ja voi kestää jopa vuosia. Vamman diagnostiikkaan liittyy mm. kuvantamismenetelmien erilaisuudesta johtuen ongelmia. Tavallisimmin alkuvaiheen diagnostiikassa käytetty tietokonetomografiakuvaus (CT) ei kaikissa tapauksissa näytä aivovammaa ja herkempiä menetelmiä sovelletaan käytännön työssä vasta myöhemmässä vaiheessa. Herkimmin DAI:n osoittavat menetelmät (kuten magneettikuvausmenetelmiin kuuluva ns. diffusion tension imaging) ovat vielä vakiintumattomia rutiinikäyttöön.

Vaikeaan aivovammaan liittyvä DAI on yleensä kiistaton ja tulkintavaikeudet liittyvät lievempien päähän kohdistuneiden vammojen ja DAI:n välisen syy-yhteyden toteamiseen tai ylipäätään DAI:n olemassaolon osoittamiseen.

Työryhmän kannanotto

Diffuusiin aksonivaurioon liittyvissä ongelmissa on kysymys lääketieteellisen nykytiedon tulkinnasta ja viime kädessä yksittäisen tapauksen olosuhteisiin ja näytön arviointiin liittyvästä kysymyksestä. Asia on luonteeltaan sen tyyppinen, ettei ongelmia voida lainsäädännöllisesti ratkaista. Työryhmä kuitenkin toteaa, että seuraavat työryhmän saamiin asiantuntijalausuntoihin perustuvat kriteerit vamman ja löydösten välisen yhteyden arviointiin soveltuisivat ohjeellisina myös tapaturmavakuutuksen korvauskäytännössä sovellettaviksi:

1) *Vamman tulee olla dokumentoitu ja sen energian, mikäli mahdollista, arvioitavissa.*
2) *Potilaalla tulee olla selkeät aivovammaan sopivat löydökset.*
3) *Löydösten tulee olla ajallisessa yhteydessä tapahtuneeseen vammaan.*
4) *Positiivinen CT- tai MRI löydös ei ole välttämätön todiste aivovammasta, mutta nykytekniikoin päästään diagnoosiin vielä useamman vuodenkin kuluttua, joten epäselvissä tapauksissa on tehtävä kuvaukset erikoistekniikoin.*
5) *Muut dokumentoidut aivojen toimintaan vaikuttavat sairaudet on suljettava pois diagnosoimalla ja nimeämällä ne ICD 10-luokituksen numerolla.*
6) *Neuropsykologinen tutkimus yksinään ilman muita dokumentaatioita ei riitä diagnoosin tekoon.*

Korvausriitojen välttämiseksi olisi lisäksi olennaista vamman tarkka tutkiminen ja dokumentointi sen alkuvaiheessa. Mikäli alkuvaiheen tiedot ovat puutteelliset, se vaikeuttaa oleellisesti syy-yhteyden todennäköisyyden arviointia ja jättää tilaa erilaisille tulkinnoille.

6 AMMATTITAUDIT

6.1 Olkaluun sivunastan tulehdus ja jännetupentulehdus

Jännetupentulehduksen ja olkaluun sivunastan tulehduksen korvaaminen työstä aiheutuneena ammattitautina on ollut kiistanalainen kysymys jo vuosikymmeniä. Vaikka tieteellinen näyttö syy-yhteydestä näissä taudeissa poikkesi toisistaan, korvattavuuden edellytykset yhdenmukaistettiin maaliskuun alusta 1987 voimaan tulleella ammattitautiasetuksen muutoksella (67/1987). Sen mukaan jännetupentulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus korvattiin ammattitautina, jos sairaus oli todennäköisesti aiheutunut työssä tavan takaa toistuvan ja yksipuolisen taikka työntekijälle oudon liikkeen suorittamisesta. Kysymyksessä oli siten viime kädessä sopimuspohjainen ratkaisu.

Jännetupen tulehduksen ja olkaluun sivunastan tulehduksen ammattitautikorvausta koskevat säännökset siirrettiin ammattitautiasetuksesta ammattitautilakiin vuoden 2003 alusta lailla ammattitautilain muuttamisesta (1315/2002). Tällöin säännöksen sanamuotoa hieman muutettiin, mutta korvattavuuden olennaiset edellytykset säilytettiin ennallaan.

Työryhmä toteaa saamiensa selvitysten perusteella, ettei olkaluun sivunastan tulehduksen ja jännetupen tulehduksen korvattavuuden osalta ole ilmennyt olennaisesti uutta lääketieteellistä tietoa. Yksiselitteistä tieteellistä osoitusta olkaluun sivunastan tulehduksen ja työn välisestä syy-yhteydestä ei ole edelleenkään saatu. Mainittujen sairauksien korvaaminen ammattitautina on siten edelleenkin sopimusperusteinen asia. Nykyisen säännöksen sanamuotoa ei ole korvauskäytännössä koettu soveltamisen kannalta riittävän selväksi. Siitä ei ilmene riittävällä tavalla korvattavuuteen vaikuttavat tekijät. Myös lainsäädännön selkeyden kannalta säännöksen sanamuotoa tulisi tarkentaa. Korvauksen edellyttämää altistusta tulisi laissa tarkentaa siten, että työliikkeiden tulee olla yläraajaa kuormittavia ja myös työntekijälle outojen työliikkeiden tulee olla tavan takaa toistuvia. Laista tulisi myös ilmetä tosiasialliset perusteet, joilla korvaus voidaan evätä.

Ehdotus

Jännetupentulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus tulisi korvata fysikaalisen tekijän aiheuttamana ammattitautina, jos

1) *työ on ennen oireiden ilmaantumista sisältänyt yläraajaa kuormittavia tavan takaa toistuvia työliikkeitä, jotka ovat yksipuolisia tai työntekijälle outoja ja*
2) *tulehduksen syynä eivät ole todennäköisesti työstä riippumattomat sairausperäiset tekijät tai työn ulkopuolinen altistus.*

6.2 Rannekanavaoireyhtymä

Rannekanavaoireyhtymän korvaamista koskeva säännös lisättiin ammattitautilakiin vuoden 2003 alusta ammattitautilain muuttamisesta annetulla lailla (1315/2002). Tämä perustui pääasiassa suhteellisen niukkaan syy-yhteyttä koskevaan tieteelliseen aineistoon. Koska kysymyksessä oli lääketieteellisesti kiistanalainen asia, korvausedellytykset kirjattiin lakiin suhteellisen niukasti. Lain perusteluilla pyrittiin tarkentamaan jossain määrin korvattavuuden perusteita ja myös syy-yhteyttä vastaan puhuvia seikkoja.

Muun muassa sairautta hoitavien ortopedien keskuudessa vallitsi tuolloin ja vallitsee edelleenkin laajasti kielteinen näkemys työn ja rannekanavaoireyhtymän välisen syy-yhteyden olemassaolosta. Myös uusimmassa kansainvälisessä lääketieteellisessä kirjallisuudessa syy-yhteyttä on pidetty epäselvänä ja tuotu esiin mm. geneettisten tekijöiden merkitykseen viittaavia tutkimustuloksia.

Rannekanavaoireyhtymän korvaamista säännös on edellä mainituista syistä johtanut hyvin pidättyväiseen korvauslinjaan ja korvaushakemusten valtaosan hylkäämiseen.

Työryhmän saamassa Työterveyslaitoksen lausunnossa on esitetty siinä mainittujen tutkimusten perusteella rannekanavaoireyhtymän riskitekijöiksi käden suuren puristusvoiman käyttö, työliikkeiden toistuvuus ja tärisevien työkalujen käyttö. Riskin on todettu lisääntyvän voimankäytön ja toistuvuuden esiintyessä samassa työssä ja voimankäytön yhdistyessä taipuneisiin ranteen asentoihin.

Työryhmä toteaa, ettei rannekanavaoireyhtymän osalta ole ilmennyt olennaisesti uutta lääketieteellistä tietoa, jonka perusteella sen ammattitautikorvattavuutta voitaisiin ainakaan laajentaa nykyisellä säännöksellä tarkoitetusta. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin osoittautunut korvauskäytännön kannalta epäselväksi eikä siitä ilmene riittävän täsmällisesti kaikki korvattavuuden perusteet.

Tarkoituksena on, että rannekanavaoireyhtymä korvattaisiin ammattitautina silloin, kun työ sisältää toistuvasti merkittävää voiman käyttöä vaativia työliikkeitä, jotka tyypillisesti ahtauttavat rannekanavaa. Tällaisia liikkeitä ovat ranteen taipuneet asennot, joihin liittyy puristus. Riittävällä toistuvuudella tarkoitetaan sitä, että rannetta ahtauttavien liikkeiden osuus työstä on keskeinen, vaikka työ sisältäisi lisäksi muita monipuolisia työliikkeitä. Syy-yhteyttä puoltaisi se, että työhön on liittynyt pitkäaikaisesti ja toistuvasti käsiin tärinää aiheuttavien työkalujen käyttöä ja että rannekanavaoireyhtymä esiintyy vain kuormittuneessa ranteessa. Korvattavaksi voi tulla myös molempien ranteiden rannekanavaoireyhtymä, mikäli altistus täyttää molempien yläraajojen kohdalla vaadittavat edellytykset eivätkä syynä ole todennäköisesti työstä riippumattomat tekijät. Syy-yhteyden todennäköisyyttä vähentää mm. työntekijän sairastama sokeritauti, nivelreuma, munuaissairaudet ja hypotyreoosi samoin kuin ylipaino ja raskaus tai muu tekijä tai sairaus, joka lääketieteellisen tutkimustiedon mukaan altistaa rannekanavaoireyhtymälle.

Ehdotus

Rannekanavaoireyhtymä tulisi korvata fysikaalisen tekijän aiheuttamana ammattitautina, jos

1) *työ on sisältänyt ennen oireiden ilmaantumista pitkäaikaisesti toistuvia merkittävää puristusvoimaa vaativia rannekanavaa ahtauttavia työliikkeitä ja*
2) *rannekanavaoireyhtymän syynä ei ole todennäköisesti työstä riippumattomat rannekanavaoireyhtymälle altistavat sairausperäiset tekijät tai työn ulkopuolinen altistus.*

Rannekanavaa ahtauttavilla liikkeillä tarkoitetaan ranteen taipuneita asentoja yhdistyneenä puristusliikkeeseen.

Syy-yhteyden todennäköisyyttä työhön lisää pitkäaikainen toistuva tärisevien työkalujen käyttö ja oireiden esiintyminen vain kuormittuneessa ranteessa. Syy-yhteyden todennäköisyyttä heikentää työnte-

kijän sokeritauti, nivelreuma, munuaissairaudet, ylipaino, hypotyreoosi ja raskaus tai muu tekijä tai sairaus, joka lääketieteellisen tutkimustiedon mukaan altistaa rannekanavaoireyhtymälle.

6.3 Meluvamma ja tinnitus

Työryhmä on selvittänyt, vastaavatko tinnituksen korvausperiaatteet nykyistä lääketieteellistä tietämystä. Työryhmän asettama lääkäriasiantuntijaryhmä on pyytänyt asiasta lausunnon Työterveyslaitokselta. Asiantuntijaryhmä on todennut saamiensa selvitysten perusteella seuraavaa:

Melun aiheuttaman huonokuuloisuuden korvaaminen ammattitautina on hyvinkin vakiintunutta sekä syy-yhteyden että haitta-asteen arvioinnin osalta. Sen sijaan erilaisia näkemyksiä on esiintynyt siitä, millä edellytyksin melun aiheuttaman, ammattitautina korvattavan huonokuuloisuuden yhteydessä esiintyvä korvien soiminen (tinnitus) korvataan ammattitautina.

Meluvamman korvaamista koskevan tapaturma-asiain korvauslautakunnan kiertokirjeen 13/2003 mukaan tinnitus voidaan korvata meluvammaan liittyvänä, mikäli muu evättävä korvasairaus ei ole sen todennäköisempänä syynä. Kiertokirjeen mukaan tinnitus ei yleensä korota haittaluokkaa. Nykyinen korvauskäytäntö noudattaa kiertokirjeen ohjetta.

Työterveyslaitoksen lausunnon mukaan tinnitus on oire, joka voi liittyä meluvammaan, mutta se ei ole sille spesifinen, vaan tinnitukselle on myös monia muita syitä. Tinnitus voi olla luonteeltaan jatkuvaa tai ajoittaista ja se voi jäädä pysyväksi tai poistua kokonaan. Pysyvyyden ennustamiseen ei tällä hetkellä ole keinoja.

Meluvamman ja tinnituksen syy-yhteydestä Työterveyslaitoksen lausunnossa todetaan, että voimakkaan impulssimelualtistuksen yhteydessä syntyvän äkillisen akustisen trauman ja siihen liittyvän tinnituksen ajallinen yhteys on useimmiten selvä ja sen mekanismista on myös solutason näyttöä. Toisaalta pitkäaikaisen melualtistumisen aiheuttaman kuulovamman ja tinnituksen välistä syy-yhteyttä ei ole voitu luotettavasti osoittaa, altistumisen ja tinnituksen alkamisen ajallinen yhteys on vaikea osoittaa. Samanaikaisesti melualtistumisen kanssa voi olla vaikuttamassa muita tinnitusta provosoivia syitä. Krooniseen meluvammaan liittyvän tinnituksen esiintyvyys vaihtelee suuresti (3-80 %) eri tutkimuksissa.

Työterveyslaitoksen lausunnon mukaan suurin osa tinnituksesta johtuu muista syistä kuin melusta tai meluvammasta. Tinnitusta voivat aiheuttaa mm. pään ja niskan vammat, kasvaimet, purentaongelmat, korva- ja poskiontelotulehdukset, allergiat, lääkkeet, Menieren tauti, otoskeleroosi, ikähuonokuuloisuus tai multippeli skleroosi. On arvioitu, että noin 30 %:lla ihmisistä esiintyy tinnitusta ilman mitään tunnettua syytä. Lisäksi tinnituksen olemassaoloa on vaikea kliinisesti todentaa ja mitata, mikä aiheuttaa käytännössä vaikeuksia myös sen aiheuttaman haitan arvioinnissa.

Lääkärityöryhmä on saadun selvityksen perusteella katsonut, ettei Työterveyslaitoksen lausunnossa esitetty ole ristiriidassa nykyisen korvauskäytännön ja korvauslautakunnan kiertokirjeen 13/2003 kanssa. Tinnitus katsotaan korvattavaksi, kun henkilöllä on ammattitautina korvattava meluvamma eikä muuta aiheuttavaa tekijää ole tiedossa. Ilman meluvammaa esiintyvän tinnituksen korvaamiselle ammattitautina ei ole lääketieteellisiä perusteita.

Työryhmän kannanotto

Tinnituksen nykyiset korvausperiaatteet ovat sopusoinnussa tinnitusta koskevan lääketieteellisen tiedon kanssa.

6.4 Retroperitoneaalinen fibroosi

Työryhmä on selvittänyt, tulisiko asbestialtistukseen liittyvä retroperitoneaalinen fibroosi säätää ammattitautina korvattavaksi sairaudeksi. Asiaa on arvioitu Työterveyslaitokselta saadun lausunnon perusteella.

Sen mukaan retroperitoneaalinen fibroosi (RFP) on harvinainen sairaus, jossa vatsa-aortan päälle kehittyy laattamainen sidekudosmassa. Sairautta pystytään hoitamaan lääkityksen ja leikkauksen avulla. Taudin harvinaisuuden vuoksi sairauden syyt ja syntymekanismit ovat olleet suurilta osin selvittämättä.

Työterveyslaitoksen lausunnon mukaan asbestialtistumisen yhteydestä RPF:iin on tehty yksi ja laadukas tapausverrokkitutkimus (Uibu ym. 2004), muuten tieto perustuu tapausselostuksiin. RPF on erittäin harvinainen tauti, mikä selittää epidemiologisten tutkimusten vähäisyyden. Em. tutkimuksessa todettiin vahva yhteys asbestialtistumisen ja RPF:n välillä, siinä todettiin myös annos-vastesuhde ja yhteys on biologisesti uskottava. Asbestille alle 10 vuotta altistumisen syyosuus oli 82 % ja yli 10 vuotta altistumisen syyosuus 89 %. Tulokset viittaavat syy-seuraussuhteeseen.

Työterveyslaitoksen lausunnossa on arvioitu tulevien asbestin aiheuttamien RPF sairauksien määräksi 0-3 tapausta vuodessa, kun otetaan huomioon asbestialtistumisen yleisyys ja sen väheneminen.

Työterveyslaitoksen lausunnon mukaan RPF:n aiheuttajia ovat asbestin lisäksi mm. kasvaimet, sädehoito, aorttaskleroosi ja siihen liittyvä aneurysma sekä eräät lääkkeet. Työterveyslaitoksen lausunnon mukaan asbestin voi katsoa aiheuttaneen RPF:n, kun altistuminen on ollut varmaa. Jos kuvantamisessa löydetään pleuraplakkeja tai pleuran fibroosia, se tukee asbestille altistumista työhistoriassa. Yksilödiagnoosia tehtäessä tulee punnita myös vaihtoehtoiset syyt, kuten runsas ergotamiinien käyttö ja vatsa-aortan aneurysma.

Nykyisessä korvauskäytännössä on jo tullut esille tapauksia, joissa on päädytty korvaamaan RPF asbestin aiheuttamana ammattitautina. Tapaturma-asiain korvauslautakunnan käytännössä on todettu, että syy-yhteysarviointi yksilödiagnostiikan osalta on vaikea kysymys, vaikka yleistä näyttöä syy-yhteydestä onkin.

Työryhmän asettama lääkärityöryhmä on todennut, että nykyisen lainsäädännön perusteella retroperitoneaalinen fibroosi on korvattavissa asbestin aiheuttamana ja että lainuudistuksen jatkotyössä tämä sairaus voitaisiin lisätä ammattitautiluetteloon.

Ehdotus

Retroperitoneaalisen fibroosin ja asbestialtistuksen välinen syy-yhteys on osoitettu niin, että sairaus tulisi lisätä ammattitautiluetteloon.

6.5 Kosteusvauriomikrobeihin (homealtistukseen) liittyvät ammattitaudit

Homeisiin - tai oikeammin kosteusvauriomikrobeihin liittyvät terveydelliset ongelmat ovat Suomessa yleisiä, eivätkä ne rajoitu työpaikalle. Erityisongelmana työhön liittyvissä kosteusvauriomikrobitapauksissa on usein, että altistuminen ei niinkään liity itse työn tekemiseen, vaan usein rakennukseen, jossa työtä tehdään. Työolojen terveydellisyydestä huolehtiminen kuuluu työnantajan työsuojeluvelvoitteisiin.

Työryhmä on arvioinut kosteusvauriomikrobeihin liittyviä ongelmia mm. HUS:n keuhkoklinikan ylilääkäri, professori Henrik Riskan ja Työterveyslaitoksen asiasta antaman lausunnon perusteella. Lisäksi työryhmän asettama lääkäriasiantuntijaryhmä on kuullut professori Tari Haahtelaa Iho- ja allergia-

sairaalasta. Työryhmällä on ollut käytössään myös sosiaali- ja terveysministeriössä 28.2.2007 laadittu muistio kosteusvaurioiden aiheuttamista terveysongelmista.

Ammattitautina tarkoitetaan ammattitautilain mukaan sairautta, joka työssä todennäköisesti on pääasiallisesti aiheutunut fysikaalisista, kemiallisista tai biologisista tekijöistä. Ammattitautiasetuksen (1347/1988) mukaan biologisilla tekijöillä tarkoitetaan mm. bakteereja ja homeiden vapauttamia itiöitä ja muita biologisesti aktiivisia aineita. Tyypillisinä sairauden muotoina mainitaan homepölykeuhkosairaus, homeiden aiheuttama astma ja nuha, ilmankostuttajakuume ja orgaanisen pölyn aiheuttama oireyhtymä (ODTS). Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan myös muu sairaus voi oikeutta korvaukseen, jos syy-yhteys voidaan osoittaa yleisellä tasolla ja yksilötasolla. Pelkkää oireilua ei sen sijaan voida korvata, koska kysymyksessä ei ole ammattitautilain edellyttämä sairaus.

Työryhmä toteaa, että kosteusvauriomikrobialtistukseen liittyvien sairauksien toteaminen ammattitaudiksi tapahtuu periaatteessa samalla tavalla kuin muidenkin sairauksien kohdalla. Diagnostiikka on tavallista vaikeampaa ainakin kolmesta syystä: 1) altisteen määrittäminen voi olla vaikeaa, 2) työpaikalla ja muissa tiloissa voi esiintyä samoja altisteita ja 3) sairaus voi ilmetä vain oireiluna työpaikalla ilman objektiivisesti mitattavia toiminnan rajoituksia. Tällöin henkilö voi olla työpaikan ulkopuolella täysin oireeton tai saada samankaltaisia oireita muissakin ympäristöissä.

Diagnostiikan lisäksi kosteusvauriomikrobisairauksiin liittyy ongelmia myös korvattavissa tapauksissa. Esimerkiksi työpaikalla oireileva, mutta sen ulkopuolella oireeton henkilö katsotaan työkykyiseksi sekä tapaturmavakuutuksen että sairausvakuutuksen työkyvyttömyyskorvauksien näkökulmasta, koska hän on kykenemätön suorittamaan entisiä työtehtäviään ainoastaan sellaisissa työtiloissa, joissa esiintyy kosteusvauriomikrobialtistusta. Tämän seurauksena henkilö voi jäädä kokonaan ilman ansionmenetyskorvauksia taudin akuuttivaiheen jälkeen.

Kosteusvauriomikrobialtistukseen liittyvät terveydelliset ongelmat ovat varsin yleisiä, mutta tiedot niiden täsmällisistä aiheuttajista ovat edelleen puutteellisia. Asiantuntija-arvioiden mukaan pääosa tapauksista syntynee muulla kuin allergisella pohjalla. Mukana ovat homeiden lisäksi mm. bakteerikontaminaatioon liittyvät toksiinit. Näiden mittaamiseen liittyy toistaiseksi ratkaisemattomia ongelmia. Suuri osa tapauksista on siten sellaisia, joissa taudin aiheuttajat eivät ole yksiselitteisesti mitattavissa ja todettavissa.

Työpaikoilla esiintyvät kosteusvauriomikrobialtistukseen liittyvät ongelmat ovat sinänsä kiistattomia. Useissa tapauksissa voidaankin puhua työperäisistä oireista, vaikka nykyisin kriteerein ammattitautia ei voidakaan taudin epäspesifin luonteen johdosta diagnosoida. Kysymys on erityisesti lääketieteellisen tiedon puutteesta ja siihen liittyvästä menetelmien kehittymättömyydestä. Keuhkoputkialtistuskokeella voidaan nykyisin osoittaa syy-yhteys vain yhteen kosteushomelajiin, joten sitä ei voida pitää ammattitautidiagnostiikassa ratkaisevana seikkana. Nykyisillä välineillä toteutettu PEF -seuranta on luotettava menetelmä keuhkoputkien reaktiivisuuden tutkimuksessa. Se on kuitenkin luonteeltaan epäspesifi eikä siten yksin täytä ammattitautilainsäädännön edellyttämän yksilötason syy-yhteyden vaatimuksia. Yksilötason syy-yhteyspäätelmiä vaikeuttaa lisäksi se, että epidemiologisten tutkimusten perusteella arvioidut riskisuhteet ovat säännönmukaisesti olleet selvästi alle 2.

Kosteusvauriomikrobialtistukseen liittyvien sairauksien ammattitautidiagnostiikka perustuu siten nykyisin lääketieteelliseen kokonaisharkintaan, jossa esimerkiksi osoitettu spesifi allergia ja luotettavasti toteutettu PEF-seuranta voivat tukea diagnoosia. Epävarmuustekijöitä on kuitenkin runsaasti ja yksilödiagnostiikka vaikeaa.

Silloinkin, kun ammattitautidiagnoosi on voitu tehdä, lääketieteellisesti arvioitu toimintakyvyn alentuma on yleensä niin vähäinen, ettei pitempiaikainen ansiomenetyksen korvaaminen ole ollut perusteltua. Osassa tapauksista voitaisiin tilannetta helpottaa tukemalla työpaikalla oireilevan henkilön siirtymistä toiselle työpaikalle ammattitaitoa vastaaviin työtehtäviin niissä tapauksissa, joissa työtiloja ei kohtuullisista korjaustoimenpiteistä huolimatta saada ammattitaudin kannalta soveltuviksi. Tästä syys-

tä lievienkin tapausten diagnosoiminen on tärkeää, vaikka lääketieteen nykymenetelmien rajoituksista johtuen toimenpiteiden painopisteen tulee olla työsuojelussa.

Oireiden laajan esiintyvyyden aiheuttaman lääketieteellisen tutkimustarpeen oikean kohdentamisen avuksi voitaisiin käyttää oireluokitusta, jossa vaikein luokka edellyttäisi välittömiä hoito- ja tutkimustoimia ja lievimpään luokkaan kuuluvia tapauksia voitaisiin pitää siinä määrin lievinä, ettei niiden perusteellinen tutkiminen olisi mielekästä.

Kosteusvauriomikrobien aiheuttamien ammattitautien diagnostiikkaan liittyvät ongelmat ovat pääasiassa lääketieteellisiä ja liittyvät erityisesti spesifin syy-yhteyden määrittämisen vaikeuksiin. Kun sekä keuhkoputki- että nenäaltistuskokeiden merkitys on vähäinen tai joissakin tapauksissa suorastaan kyseenalainen, tarvittaisiin muulla tavoin määritellyt lääketieteelliset kriteerit, joiden perusteella yhdenmukainen ammattitautien diagnostiikka ja korvauskäytäntö olisi mahdollista. Asian ratkaisemiseen lainsäädännöllisin keinoin ei työryhmän arvion mukaan ole tällä hetkellä tiedollisia edellytyksiä. Tällä hetkellä ei ole myöskään olemassa sellaisia lääketieteellisiä menetelmiä, joilla voitaisiin kiistattomasti osoittaa ammattitautilain edellyttämä todennäköinen ja pääasiallinen syy-seuraussuhde yksilötason oireilun ja työympäristön kosteusmikrobialtistuksen välillä ilman todettua sairautta.

Tuoreiden muutoksenhakupäätösten mukaan PEF–seurantaa ei ole hyväksytty ammattitautidiagnoosin perusteeksi kosteusmikrobialtistuksen yhteydessä. Tämän vuoden alusta julkaistu ns. Majvik -suositus ei työryhmän mielestä siten sellaisenaan riitä tapaturmavakuutuksen edellyttämän syy-yhteyden arviointiin. Suositusta tulisi työryhmän mielestä täydentää lainsäädännön jatkovalmistelun yhteydessä yksityiskohtaisemmalla perusteluettelolla, jossa todennäköisyysarviossa huomioitavat, korvattavuutta puoltavat ja sitä vastaan puhuvat tekijät olisi seikkaperäisesti esitetty. Kysymys ei olisi diagnostiikasta, vaan niiden lääketieteellisten ja muiden edellytysten selvittämisestä, joilla riittävien lääketieteellisten menetelmien puuttuessa kosteusvauriomikrobialtistukseen liittyvät sairaudet voitaisiin riittävin ja yhtenäisin perustein korvata ammattitautina. Tämä valmistelu edellyttää alan korkeatasoista lääketieteellistä asiantuntemusta (HUS Iho- ja allergiasairaala, Työterveyslaitos) ja korvausjärjestelmän tuntemusta.

Kosteusvauriomikrobien aiheuttamien sairauksien yhdenmukaisten korvausperusteiden tarkempaa määritystä koskevan jatkotyön pohjaksi soveltuisi Majvik-II -suosituksen lisäksi mm. seuraava esimerkinomainen luettelo kosteusvauriomikrobien aiheuttamien ammattitautien syy-seuraussuhteen arvioinnissa käytettävistä perusteista. Sen pohjana on sisäilmaongelmien tutkimuksissa syy-seuraussuhteiden arviointiin käytetty luokittelu:

1. Työskentelytiloissa on objektiivisin tutkimuksin osoitettu kosteusvaurio ja siihen liittyvä kosteusvauriomikrobikasvu ja kosteusvauriomikrobien tai niiden tuottamien tekijöiden joutuminen hengitysilmaan
2. Työntekijä on työssään altistunut näille kosteusvauriomikrobeille tai niiden tuottamille tekijöille
3. Työntekijällä esiintyy kosteusvauriomikrobialtistukseen sopivia oireita, ja mikäli samoissa tiloissa on useampia työntekijöitä, oireita esiintyy muillakin
4. Työntekijän oire- ja sairaushistoria sopivat kosteusvauriomikrobien aiheuttamaksi
5. Asianmukaisesti diagnosoitu kosteusvaurioaltistuksen aiheuttamaksi sopiva sairaus kuten esimerkiksi allerginen nuha, silmän sidekalvon tulehdus, astma tai ODTS. Ammattitautidiagnoosia tukee spesifi altistuskoe silloin, kun se on lääketieteellisesti tarpeen ja mahdollista suorittaa. Samoin luotettavasti työpaikalla toteutettu PEF- seuranta tukee ammattitautia, mutta ei yksinomaisena tutkimuksena varmista diagnoosia
6. Kosteusvauriomikrobialtistumisen loppuminen vähentää ja altistuksen uudelleen alkaminen lisää oireita
7. Asianmukaisten erotusdiagnostisten tutkimusten perusteella sairaudelle ei ole osoitettavissa muuta syytä eikä sairauksia selittäviä muita ympäristötekijöitä todeta (esim. asunnosta tai vapaa-ajan tiloista)

Lisäksi SAK:n, STTK:n, Akavan ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen edustajien mielestä kosteusvauriomikrobien aiheuttamaan ammattitautiin sairastuneen työntekijän työpaikan vaihdosta tulee tukea kuntoutuksellisin keinoin silloin, kun paluu entiseen työhön estyy sen vuoksi, ettei työnantaja pysty tarjoamaan ammattitaudin kannalta sopivia työtiloja kohtuudella edellytettävistä korjaustoimenpiteistä huolimatta. Tuen tulee sisältää työn vaihtomahdollisuuksien selvittämisen sekä työnhaun ja tarvittaessa työllistymistä tukevan työhön valmennuksen ja työharjoittelun korvaamisen täydellä ansionmenetyskorvauksella enintään kuuden kuukauden ajalta. Samoin mainittujen jäsenten mielestä tulee perustaa erillinen asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on lainvalmistelun jatkotyön aikana esittää ja ratkaista miten ja millä edellytyksillä kosteusvauriomikrobien aiheuttaman muun sairauden kuin ammattitaudin vuoksi työstä omassa työpaikassaan estyvät työntekijät voisivat olla oikeutettuja tapaturmavakuutuslain mukaisiin korvauksiin mm. työpaikan vaihdoksen tukena. Työn pohjana tulee soveltuvin osin käyttää edellä esiteltyä syy-seuraussuhteiden arviointiin käytettyä seitsemänkohtaista luokittelua.

Työryhmä on päässyt yksimielisyyteen vain seuraavasta lainvalmistelun yhteydessä noudattavasta menettelystä.

Ehdotus

Yhteistyössä lääketieteellisten asiantuntijoiden kanssa tulisi kehittää lainvalmistelun jatkotyön aikana riittävän täsmällinen ja sekä lääketieteelliset että korvausjärjestelmän edellyttämät kriteerit täyttävä diagnostinen käytäntö, jonka avulla olisi mahdollista arvioida yhdenmukaisesti kosteusvauriomikrobialtistuksen yhteydessä esiintyvien sairauksien ammattitautikorvauksen edellytykset.

6.6 Psyykkinen tekijä mahdollisen ammattitaudin aiheuttajana

Kysymystä siitä, voitaisiinko psyykkinen tekijä ottaa ammattitautikorvauksen perusteeksi, on käsitelty viimeksi perusteellisesti Psyykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) muistiossa (STM Työryhmämuistioita 2003:19). Mainittu työryhmä päätyi laajojen selvitysten jälkeen johtopäätökseen, jonka mukaan psyykkisen tekijän sisällyttämiseen ammattitautilainsäädäntöön ei sillä hetkellä ollut riittäviä edellytyksiä. Kannanotto perustui toisaalta altistuksen ja toisaalta sairauden määrittelyyn liittyviin ongelmiin sekä puutteelliseen tieteelliseen tietoon mahdollisesta syy-yhteydestä yksilötason diagnostiikan mahdollisuutta silmällä pitäen.

Tapaturma- ja ammattitautilain uudistamistyöryhmä on selvittänyt, onko näiden kysymysten osalta saatu uutta asiaan vaikuttavaa tieteellistä tutkimustietoa. Työryhmä on pyytänyt asiasta lausunnon Työterveyslaitokselta ja Kansanterveyslaitokselta.

Työterveyslaitoksen 1.10.2007 antaman lausunnon mukaan työhön liittyvät psykososiaaliset kuormitustekijät voivat mahdollisesti lisätä kliinisten masennustilojen todennäköisyyttä, mutta tieteellinen näyttö on edelleen riittämätöntä. Työterveyslaitos toteaakin, että PSYKO-työryhmän jälkeen ei ole saatu riittävässä määrin sellaista tieteellistä uutta näyttöä, jonka perusteella olisi aiheellista tarkistaa PSYKO-työryhmän päätelmiä. Vastaavaan näkemykseen päädytään Kansanterveyslaitoksen 21.9.2007 päivätyssä lausunnossa.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajat (palkansaajapuoli) katsovat, että työstä johtuvien psyykkisten sairauksien aiheuttamat työkyvyttömyydet ovat vakava ongelma nykyajan työelämässä. Depressio on työikäisten ja työssäkäyvien keskeinen terveys- ja työkykyongelma, jolla on tietty ajallinen kesto. Työssäkäyvistä suomalaisista kuuden prosentin on todettu kärsivän vuosittain masennustiloista.

Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan työelämään liittyvät negatiiviset muutokset, kuten liiallinen kiire, kasvaneet vaatimukset, henkilöstön alimitoitus, ikääntyminen, työelämän epävarmuus, epäasiallinen kohtelu ja häirintä sekä lisääntynyt väkivallan uhka ovat lisänneet riskiä sairastua työstä johtuvaan psyykkiseen sairauteen.

Palkansaajapuolen mielestä työhön liittyvät uudet psykososiaaliset kuormitustekijät edellyttävät nykyistä laajempaa työstä johtuvien psyykkisten sairauksien, esimerkiksi kiusaamisesta aiheutuvien sopeutumishäiriöiden, korvattavuutta tapaturmavakuutusjärjestelmästä.

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajat (työnantaja- ja yrittäjäpuoli) katsovat, että palkansaajapuolen näkemys ei perustu lääketieteelliseen näyttöön. Työnantaja- ja yrittäjäpuoli toteaa edellä mainittuihin asiantuntijalausuntoihin perustuen, ettei edelleenkään ole olemassa sellaista lääketieteellistä tutkimustietoa, jonka perusteella ammattitaudin määrittelyä voitaisiin muuttaa psyykkisten tekijöiden osalta.

Työryhmä ei päässyt asiasta yksimielisyyteen.

6.7 Traumaperäinen stressireaktio

Äkilliseen työolosuhteissa sattuneeseen yksittäiseen tapahtumaan liittyvä järkytyksen aiheuttama stressireaktio on jo hyvin pitkään korvattu tapaturmana, vaikkei työntekijään itseensä ole kohdistunut varsinaista ulkoisen tekijän aiheuttamaa fyysistä tapaturmaa. Korvattavat tapaukset ovat liittyneet erityisen järkyttäviin tapahtumiin, joita työntekijä on työssään joutunut kokemaan. Tällainen tapahtuma on voinut olla esimerkiksi lapsen kuolemaan johtanut yliajotilanne, vakavan väkivallan uhan sisältävä pankkiryöstö tai panttivankitilanne.

Tällaisten tapausten korvaaminen ei varsinaisesti perustu säännöksiin, vaan vakiintuneeseen laintulkintaan. Nykyistä korvauskäytäntöä on kuvattu tapaturma-asiain korvauslautakunnan kiertokirjeessä 11/2003. Kiertokirjeen mukaan tapaturmavakuutuksesta voidaan korvata työtapaturman aiheuttamana sairautena äkillinen stressireaktio (F43.0), traumaperäinen stressireaktio (F43.1) ja tuhoisaa kokemusta seuraava persoonallisuuden muutos (F62.0). Korvattavuus on sidottu diagnostisten kriteerien täyttymiseen. Lisäksi edellytetään, että tapahtuma on sattunut työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa.

Äkillistä stressireaktiota ja traumaperäistä stressireaktiota korvataan tapaturmavakuutuslain nojalla yleensä enintään puolen vuoden ajan. Jos tila pitkittyy yli puoli vuotta tai oireet ilmenevät yli kuuden kuukauden kuluttua, oireita ei kiertokirjeen mukaan pidä ilman erityisiä perusteita enää liittää tiettyyn stressiä aiheuttaneeseen tapahtumaan eikä kysymyksessä todennäköisesti ole siihen syy-yhteydessä oleva stressireaktio. Äkillinen stressireaktio väistyy diagnostisen määrittelyn mukaan tavallisesti tuntien tai viimeistään päivien kuluessa. Jos stressireaktio pitkittyy, sen korvattavuus arvioidaan traumaperäisen stressireaktion kriteerien perusteella.

Tuhoisaa kokemusta seuraavan persoonallisuuden muutoksen korvaamista tapaturman seurauksena voidaan kiertokirjeen mukaan harkita silloin, kun tällainen muutos seuraa kiinteässä yhteydessä traumaperäistä stressireaktiota. Korvattavuus ratkaistaan kiertokirjeen mukaan aina yksittäistapauksittain ottaen huomioon edellä mainitut korvattavuuteen vaikuttavat tekijät.

Tautiluokkaan F43.2 kuuluvia sopeutumishäiriöitä ei ole korvauskäytännössä katsottu tapaturmana korvattaviksi.

Nykyinen vakiintunut korvauskäytäntö, jossa korvausta on maksettu työtapaturmana, on selkeän lainsäännöksen puuttuessa syntynyt, koska syy-yhteyttä yksittäiseen tapahtumaan on tietyissä tapauksissa pidetty niin ilmeisenä.

Työryhmä on saanut asiasta lausunnot dosentti Markus Henrikssonilta sekä Työterveyslaitokselta ja Kansanterveyslaitokselta. Syy-yhteyttä pidetään kaikissa lausunnoissa selvästi osoitettuna. Äkillisen stressireaktion diagnostiikka katsotaan yleensä ongelmattomaksi, mutta vaikeusaste kasvaa siirryttäessä pitkäaikaisempiin psykiatrisiin häiriöihin. Tällöin huolellisen erotusdiagnostiikan merkitys korostuu.

Työryhmä katsoo saadut asiantuntijalausunnot huomioon ottaen, että nykyinen korvauskäytäntö tulisi perustuslain edellyttämällä tavalla kirjata lakiin. Koska edellä kuvattu korvauskäytäntö ei täytä kaikilta osin työryhmän edellä muistion kohdassa 3 ehdottamia tapaturman tunnusmerkkejä, työryhmä katsoo, että korvausperusteet tulisi kirjata lakiin erikseen. Erityissäännös ei rajoittaisi stressireaktioiden korvaamista silloin, kun se liittyy henkilöön itseensä kohdistuneeseen fyysiseen tapaturmaan, koska korvattavuus arvioidaan tällöin ehdotetun tapaturmavamman korvaamista koskevan yleissäännöksen perusteella.

Työryhmä katsoo, että korvattavat sairaudet voitaisiin nykyisen korvauskäytännön mukaisesti määritellä laissa ICD-10 luokituksen perusteella. Korvattaviin sairauksiin kuuluisivat siten äkillinen stressireaktio, traumaperäinen stressireaktio ja tuhoisaa kokemusta seuraava persoonallisuuden muutos.

Korvattavuuden kytkeminen laissa pelkästään diagnooseihin ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista mm. siitä syystä, että diagnostiset kriteerit ja luokitukset muuttuvat tiedon lisääntyessä. Vain diagnoosin kirjaamisen asemesta voitaisiin kirjata ICD 10 mukainen altistuskriteeri.

Työryhmässä on lisäksi keskusteltu myös muiden tautiluokkiin F43 ja F62 kuuluvien sopeutumis- ja persoonallisuushäiriöiden mahdollisesta korvattavuudesta. Työryhmä toteaa, että PSYKO-työryhmän muistiossa kuvatut ongelmat lääketieteellisen tiedon puutteista syy-yhteyden ja psyykkisen kuormituksen mittaamisen osalta koskevat näitäkin mielenterveyden häiriöitä.

Ehdotus

Oikeus tapaturmakorvaukseen tulisi olla henkilöllä, joka työssä taikka siitä johtuvissa olosuhteissa on kohdannut sellaisen tapahtuman, joka ei ole häneen kohdistunut edellä kohdassa 4.1 tarkoitettu tapaturma, ja jonka seurauksena hänelle on aiheutunut

1) *äkillinen stressireaktio, jolla tarkoitetaan ohimenevää häiriötä, joka kehittyy mieleltään ilmeisen terveelle yksilölle reaktiona poikkeukselliseen ruumiilliseen tai henkiseen stressiin ja joka tavallisesti väistyy tuntien tai päivien kuluessa,*
2) *traumaperäinen stressireaktio, jolla tarkoitetaan psyykkistä häiriötä, joka kehittyy viivästyneenä tai pitkittyneenä vasteena rasittavaan (lyhyt- tai pitkäkestoiseen) poikkeuksellisen uhkaavaan tai tuhoisaan tapahtumaan taikka tilanteeseen, joka todennäköisesti synnyttäisi suurta hätää melkein kenessä tahansa,*
3) *persoonallisuuden muutos, joka on seurausta sellaisesta tuhoisasta kokemuksesta, joka on verrattavissa suuronnettomuuteen, keskitysleirikokemukseen, pitkäaikaiseen vankeuteen tai surmatuksi tulemisen vaaraan sekä pitkäaikaiseen kuolemanvaaraan kuten esimerkiksi terrorismin uhrina olemiseen.*

7 SOPIMUKSENVARAISIN PERUSTEIN KORVATTAVAT VAMMAT JA SAIRAUDET

7.1 Työliikekipeytyminen

7.1.1 Nykytila

Työliikekipeytymisestä puhuttaessa tarkoitetaan lihaksen tai jänteen kipeytymistä, joka on säädetty korvattavaksi tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentin 7 kohdassa. Säännöksen mukaan työliikkeen aiheuttama muusta viasta, vammasta tai sairaudesta johtumaton lihaksen tai jänteen kipeytyminen, jota ei korvata ammattitautina, voidaan katsoa työtapaturman aiheuttamaksi, jos vamma on syntynyt lyhyehkönä, enintään yhden vuorokauden pituisena aikana. Säännöksellä on poikettu tapaturmavakuutuslain lähtökohdasta, jonka mukaan tapaturmakorvausta maksetaan työtapaturman johdosta. Kuten edellä aikaisemmin todetaan, tapaturmaa ei ole nykyisessä laissa määritelty ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tapaturmalla tarkoitetaan äkillisen odottamattoman ulkoisen voiman eli tapaturmamo-

mentin aiheuttamaa vammaa. Mitä vähäisemmäksi ulkoinen voima on kuvattu, sitä vaikeampaa käytännössä on arvioida tapahtuman ja todetun vamman välistä syy-seuraussuhdetta.

Ennen työliikekipeytymisen korvaamista koskevan säännöksen lisäämistä vuonna 1972 eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista annettuun asetukseen (853/1948), korvattavuus edellytti, että ennen kipeytymistä voitiin osoittaa tapahtuneeksi jokin tapaturmaksi tulkittavissa oleva tapahtuma. Tällaiseksi voitiin katsoa esimerkiksi jalan lipsahdus, jolloin äkillinen selkäkipu korvattiin venähdysvammana. Mikäli mitään äkillistä tapahtumaa ennen selän kipeytymistä ei kuvattu, katsottiin, että kyseessä on sairaus eikä sitä korvattu tapaturmana.

Erityisesti selän äkillisiin kipeytymistapauksiin liittyvien korvausongelmien välttämiseksi äkillisen selkäkivun korvattavuutta päätettiin laajentaa edellä mainitulla työliikekipeytymisen korvaamista koskevalla säännöksellä perinteisen tapaturmakäsitteen ulkopuolelle. Säännöksellä oli tarkoituksena korvata nimenomaan ohimenevä, venähdyksen kaltainen tila. Sellaisen katsottiin parantuvan normaalisti viimeistään kuudessa viikossa, jota pidetään kudosvaurion normaalina parantumisaikana. Mikäli vaiva tästä pitkittyi, työkyvyttömyyden katsottiin johtuvan muista syistä.

Valtaosassa tapauksista työliikekipeytyminen toimii korvausperusteena edelleen hyvin ja käytäntöä voidaan pitää valtaosin vakiintuneena. Korvattavuuden edellytyksenä pidetään työliikkeen yhteydessä tapahtunutta äkillistä kipeytymistä. Sen sijaan vähitellen työn kuluessa tapahtunutta kipeytymistä ei pidetä korvattavana. Esimerkiksi ruumiilliseen työhön tottumattomalla henkilöllä fyysisesti kuormittavan työn jälkeisinä päivinä esiintyvää kudosten kipua pidetään lähinnä normaalina fysiologisena ilmiönä eikä ammattitauti- tai tapaturmakäsitteen piiriin kuuluvana sairautena.

Alun perin työliikekipeytymistä koskevaa säännöstä ei tarkoitettu sovellettavaksi lihasrepeämään. Muutoksenhakuelinten ratkaisut ja parantuneet kuvantamismenetelmät ovat kuitenkin tuoneet myös lihasrepeämiä korvattavuuden piiriin. Niitä on korvattu esimerkiksi voimanponnistuksen tai äkillisen liikkeen yhteydessä rajoitetun toipumisajan puitteissa. Sen sijaan normaalissa, hallitussa liikesuorituksessa tapahtuneita kipeytymisiä tai suuria lihasrepeämiä ei ole korvattu.

Tapauksissa, joissa ulkoinen tekijä on hyvin vähäinen, terveeseen kudokseen voi syntyä korkeintaan rajoitetun toipumisajan vaativa lihas- tai jännekudoksen venähdys tai repeämä, ei sen sijaan luuston tai nivelten vammaa. Eräiden lihasten ja jänteiden repeämävammojen syntyminen edellyttää lääketieteellisen näkemyksen mukaan nimenomaan tietyn tyyppistä selkeää ulkoista tapaturmamomenttia.

7.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Nykylääketieteen näkökulmasta tarkastellen äkillisen selkäkivun korvattavuuden laajentaminen perinteisen tapaturmakäsitteen ulkopuolelle – eli ilman tapaturmamomentin vaatimusta – on vaikeaa. Noidannuolen tautimekanismi on edelleen epäselvä, eivätkä kehittyneetkään kuvantamismenetelmät yleensä ole diagnostiikassa avuksi. Niitä ei siksi myöskään esimerkiksi Käypä Hoito-suosituksessa ehdoteta käytettäviksi. Lihasten tapaturmaisia muutoksia kuvantamistutkimuksissa ei juuri koskaan todeta. Löydökset ovat yleensä välilevyn rappeumamuutoksia, syyrustoisen renkaan (annulus fibrosus) repeämiä ja pikkunivelmuutoksia (fasettinivel), jotka nykytiedon mukaan alkavat fysiologisesti normaaleina ikääntymismuutoksina jo ennen 20. ikävuoden täyttymistä. Erityisesti magneettitutkimuksessa todettujen löydösten tulkinta on usein erittäin vaativaa. Liukastumisissa, lipsahduksissa, äkillisessä selän yhdistyneessä kierto- ja etutaivutusliikkeessä vääjäämättä selän rakenteissa tapahtuu kudosmuutoksia, mutta niiden osoittaminen ei ole useinkaan mahdollista. Kipeytymisen oletetaan johtuvan selkärangan nivelside- tai nivelkapselivenähdyksistä, rangan pikkunivelissä tapahtuvista muista muutoksista, välilevyn syyrustoisen renkaan venytyksestä tai repeämästä tai lihaksen ja sen peitinkalvon venytyksestä ja venähdyksestä.

Nykyinen työliikkeen aiheuttaman lihaksen tai jänteen kipeytymisen korvaamista koskeva säännös on lääketieteellisesti ajatellen epäselvä. Jos liikkeen yhteydessä kipeytymistä tapahtuu, se ei nykykäsityksen mukaan tautiopillisesti voi syntyä ilman jonkinasteista tapaturmaista kudosmuutosta. Liikuntaeli-

mistö on tarkoitettu liikkumiseen ja liikkeisiin, eivätkä luukudos, lihakset, nivelet, nivelrusto-, -siteet ja -kapselit kipeydy ilman traumaattista muutosta, fysiologista, nähtävästi aineenvaihdunnallisista syistä johtuvaa, tottumattomuuteen liittyvää lihaskipeytymistä lukuun ottamatta. Korvattavuus on siten lääketieteellisesti perusteltua, jos kudosvaurio on objektiivisin menetelmin todettu ja syy-seuraussuhde on olemassa. Terve lihas ei repeä itsestään. Jos sairauskertomusten ja lausuntojen mukaan vammauttava momentti puuttuu, korvattavuutta ei pitäisi syntyä, kun syy-yhteyttäkään ei ole.

Muutoksenhakuratkaisuissa työliikkeen ja vamman välistä syy-yhteyttä on eräissä tapauksissa perusteltu sillä, ettei vahingoittuneella ole todettu ikääntymiseen tai sairausperäisiin tekijöihin liittyviä kudosta heikentäviä muutoksia. Hoitavan lääkärin ensisijainen tehtävä on kuitenkin vamman hoitaminen eikä vakuutuskorvaukseen vaikuttavien löydöksien etsiminen. Korvaukseen vaikuttavien löydösten riittävä kirjautuminen ei siten ole aina säännönmukaista. Rappeutumaan ja sairausperäisiin tekijöihin liittyvien muutosten toteaminen voi lisäksi olla käytännössä vaikeaa ja vaatia kudostutkimuksia, jotka eivät ole hoidollisesta näkökulmasta tarpeen. Ei ole tarkoituksenmukaista, että yksittäisen työliikkeen yhteydessä ilmenevissä kiputiloissa, joissa liikkeen mekanismi tai energia voidaan arvioida lääketieteellisesti liian vähäiseksi aiheuttamaan merkittävää vammaa, jouduttaisiin pelkästään korvauskysymyksen ratkaisemiseksi suorittamaan laajoja tutkimustoimenpiteitä ottaen huomioon edelleenkin puutteelliset kuvantamismenetelmät vähäisissä lihas-jännekudoksen vammoissa. Mikäli vamman tarkempi laatu kuitenkin ilmenee hoidon vuoksi tehdyissä tutkimuksissa, se on perusteltua ottaa huomioon korvausratkaisussa.

Työryhmä katsoo, että tulkintaongelmiin liittyvien korvausriitojen välttämiseksi lainsäädännössä on perusteltua säilyttää edelleen säännös, johon perustuen voidaan maksaa kohtuullinen ohimenevä korvaus lievistä työnteolle ominaisten, kuormitusta aiheuttavien liikkeiden yhteydessä syntyneistä lihaksen tai jänteen kiputiloista, vaikkei selkeää ulkoista tapaturmamomenttia voida osoittaa.

Sen sijaan korvattaviksi ei ole perusteltua edelleenkään kuulua luu- ja rustokudoksen vammat, joiden kohdalla lääketieteellinen syy-yhteys edellyttää selkeästi tapaturmamomenttia. Myöskään vähitellen syntyneet kipeytymiset eivät kuuluisi säännöksen piiriin.

Jotta säännös olisi sopusoinnussa nykylääketieteen tiedon kanssa ja toisaalta syy-seuraussuhde kipeytymisen ja työliikkeen välillä säilyisi, työryhmä katsoo, että korvattavuudelta tulee edellyttää, että kipeytyminen sopii ajallisesti ja syntymekanismiltaan kipeytyneeseen lihakseen tai jänteeseen kuormitusta aiheuttaneeseen yksittäiseen työliikkeeseen.

Korvausratkaisujen kannalta olisi keskeistä, että lääkärinlausunnoissa olisi riittävän tarkka kuvaus yksittäisestä työliikkeestä, sen liikesuunnasta ja sen aiheuttamasta kuormituksesta kipeytyneeseen lihakseen tai jänteeseen samoin kuin kipeytymisen äkillisyydestä. Syy-yhteyttä arvioitaessa hoitoon hakeutumisen viivästyminen yleensä heikentää syy-yhteyttä työhön.

Työliikkeen kuormittavuutta ei voida arvioida pelkästään esimerkiksi käsiteltävän taakan painon perusteella, vaan arviointi tulisi suorittaa kokonaisuutena. Kuormituksen syntymiseen vaikuttaa myös työliikkeen mekanismi. Paino yhdistyneenä hankalaan työasentoon, kuten kiertoliikkeeseen, kurkotukseen tai painon siirtymiseen voi aiheuttaa kuormituksen sellaisen esineen käsittelyn yhteydessä, jonka painon ei yksinään voitaisi katsoa aiheuttavan kuormitusta.

Korvauksen maksamisen ei tulisi säännöksen luonteesta johtuen edellyttää lihas- tai jännekudoksen vaurion osoittamista objektiivisin tutkimusmenetelmin. Riittävää olisi kliinisesti todettu lihaksen tai jänteen kiputila yksittäisen työliikkeen yhteydessä.

Säännöksen piiriin ei tulisi kuitenkaan kuulua tapaukset, joissa kipeytymisen pääasiallisena syynä on todennäköisesti aikaisempi työliikkeestä riippumaton vamma tai sairaus tai muusta syystä johtuva kudosten heikentyminen, taikka kudosvaurio, jonka syntyminen terveeseen kudokseen edellyttää lääketieteellisen tiedon mukaan tietyn tyyppistä ja tietyn voimakkuusasteen mukaista ulkoista tapaturmamomenttia. Tällaisia ovat mm. olkapään kiertäjäkalvosimen, akillesjänteen ja hauislihaksen pitkän

pään jänteen repeämät sekä nivustyrä. Säännöksen perusteella voisi siten kuitenkin olla mahdollista joissain tilanteissa korvata lihaskudoksen repeämä sellaisen odottamattoman ylivoimaisen voimanponnistuksen yhteydessä, jota ei voida pitää tapaturmana.

Kipeytymistä koskevaan säännökseen ei ole enää tarpeen ottaa nykyistä vuorokauden aikarajoitusta, kun korvattavuus säännöksessä sidotaan selkeästi yksilöityyn yksittäiseen työliikkeeseen.

Koska säännöksessä olisi kysymys kipeytymisestä, jonka kohdalla ei edellytettäisi ulkoisen tapaturmamomentin osoittamista ja jossa työliikkeeseen liittyvä mekaaninen energia on vähäinen, tulisi korvaus rajoittaa ajallisesti korkeintaan venähdystyyppisen lihas- ja jännevamman tavanomaiseen paranemisaikaan.

Lääketieteellisen tiedon mukaan venähdystyyppinen lihas- ja jännekudosvamma paranee yksilölliset tekijätkin huomioon ottaen viimeistään kuudessa viikossa. Jos toipuminen kuitenkin pitkittyy, kysymys on ilmeisesti sellaisesta kudosvauriosta, jonka syntyyn vähäisen ulkoisen tekijän muodostavalla työliikkeellä ei voida katsoa olevan merkittävää osuutta.

Työstä aiheutuvan ulkoisen vammaenergian vähäisyydestä johtuen myöskään muun sairauden pahenemisen korvaamiseen työliikkeen seurauksena ei ole perusteita.

Työryhmä katsoo, että työliikkeeseen liittyvästä lihaksen tai jänteen kipeytymisestä tulisi suorittaa korvausta seuraavin periaattein.

Ehdotus

Jos lihas tai jänne kuormittavaa yksittäistä työliikettä suoritettaessa ilman tapaturmaa äkillisesti kipeytyy, korvausta tulisi maksaa enintään kuuden viikon ajalta.

Korvausta ei kuitenkaan tulisi maksaa, jos kipeytymisen syynä on todennäköisesti pääasiallisesti aikaisempi vamma, sairaus tai muusta syystä johtuva kudoksen heikentyminen, tai kudosvaurio, jonka syntyminen edellyttää tapaturmaa.

Muun vamman tai sairauden pahenemisesta ei tulisi maksaa korvausta työliikekipeytymisen perusteella.

Lihaksen tai jänteen kipeytymisestä ei tulisi maksaa korvausta vapaa-ajan vakuutuksen perusteella.

7.2 Paheneminen

7.2.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain 4 §:n mukaan työtapaturman seurauksena korvataan myös muun kuin työtapaturman aiheuttaman vamman tai sairauden olennainen paheneminen, kun paheneminen on todennäköisesti aiheutunut työtapaturmasta. Korvausta maksetaan tällöin sairauden tai vamman pahenemisen ajalta.

Ammattitaudilla, josta on suoritettava korvausta tapaturmavakuutuslain (608/1948), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) tai valtion viran- ja toimenhaltijain tapaturmakorvauksesta annetun lain (154/1935) mukaan, tarkoitetaan ammattitautilain 1 §:n mukaan sairautta, joka sanotuissa laeissa tarkoitetun työ- tai virkasuhteen perusteella tai maatalousyrittäjänä suoritetussa työssä todennäköisesti on pääasiallisesti aiheutunut fysikaalisista, kemiallisista tai biologisista tekijöistä. Mitä ammattitautilain 1 §:n 1 momentissa on säädetty ammattitaudista, sovelletaan myös muun kuin työtapaturmaksi tai ammattitaudiksi katsottavan vamman tai sairauden olennaiseen pahenemiseen tämän pahenemisen ajalta.

Pahenemisen korvaamista koskevat säännökset otettiin tapaturma- ja ammattitautilainsäädäntöön ammattitautilain uudistamisen yhteydessä vuoden 1988 alusta olemassa olleen vakiintuneen korvaus- ja oikeuskäytännön mukaisesti lainsäädäntöä selventämään. Tarkoituksena oli korvata nimenomaan tunnistetun työssä olevan tekijän aiheuttama olennainen muun kuin työstä aiheutuneen sairauden tai vamman paheneminen pahenemisen ajalta. Esimerkkinä lain esitöissä mainittiin vähäinen nikkeliallergia, joka on metallityössä nikkeliä käsiteltäessä aiheuttanut voimakkaan pahenemisen. Pahenemista koskeva säännös otettiin yhdenmukaisuuden vuoksi tapaturmien osalta tapaturmavakuutuslakiin. Myös sen perusteluissa viitattiin korvauskäytännössä jo suoritettuihin korvauksiin tällaisissa tapauksissa sekä kuvattiin ns. suuntaa-antavan vamman käsitettä.

Suuntaa-antavalla vammalla tarkoitetaan vakiintuneessa korvauskäytännössä sellaista vammaa, joka yksinäänkin aiheuttaa merkittävän kudosvaurion. Tällöin vamman jälkitila on yleensä kokonaisuudessaan korvaukseen oikeuttava riippumatta mahdollisista aiemmista nivelrikkomuutoksista. Ei-suuntaa antava vamma puolestaan aiheuttaa vain ohimenevän kudosvaurion, joten oireiden pitkittyminen aiemman nivelrikon johdosta ei oikeuta korvaukseen. Esimerkkinä suuntaa antavasta vammasta on nivelrikkoisen polven nivelensisäinen murtuma ja ei suuntaa-antavasta samanlaisen polven venähdysvamma.

7.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Pahenemissäännösten lähtökohtana oli vakiintuneen korvauskäytännön mukaisen suppean tulkinnan kirjaaminen lakiin, joka oli soveltamisen kannalta selkeä. Pahenemisen korvaamista koskevia säännöksiä onkin sovellettu korvauskäytännössä viime aikoihin saakka pidättyvästi. Muutoksenhakuelinten viimeaikaisissa ratkaisuissa on kuitenkin enenevästi käytetty pahenemista korvausperusteena. Lisäksi korvattavaksi on katsottu aikaisemmasta poiketen vähemmän spesifejä altiste-sairaus-yhdistelmiä ja tapaturmien kohdalla on esimerkiksi olkanivelen kiertäjäkalvosimen repeämiä korvattu ohimenevästi nimenomaan pahenemisena. Tapaturma-asiain korvauslautakunta on antanut korvauskäytännön selventämiseksi kiertokirjeen (4/2007), jossa kuvataan olkanivelen kiertäjäkalvosimen repeämän muuttunutta korvauskäytäntöä. Sen mukaan tietyissä tapauksissa on määrätty korvaamaan ennestään rappeutuneen olkanivelen vammautumisesta joku rajoitettu aika nimenomaan pahenemisena. Ohjeissa todetaan, että muutoksenhaussa on sovellettu puolen vuoden korvausaikaa erityisesti rajatapauksissa. Toisaalta vähäisen vammamekanismin perusteella korvattaisiin vain ko. vamman aiheuttama osuus.

Nykyisin lääketieteellisin kuvantamismenetelmin vamman aiheuttamat ja toisaalta mahdollisesti taustalla olevat kudosrappeuman aiheuttamat muutokset ovat todennettavissa esimerkiksi kiertäjäkalvosimessa, akillesjänteessä, hauislihaksen pitkän pään jänteessä, nivelissä ja selkärangassa. Tapaturman jälkeen eri kudosrakenteet, kuten rappeutunut kiertäjäkalvosin paranevat hieman eri nopeudella ja siksi pahenemistapauksissa tarvitaan yksilöllistä harkintaa.

Korvauskäytännön kannalta on merkityksellistä, maksetaanko korvausta jokin rajallinen aika vamman osuutena vai onko korvausperusteena paheneminen. Lainsäädännössä ei ole määritelty tarkemmin, mitä tarkoitetaan pahenemisen ajalla. Korvauskäytännössä ei myöskään ole tältä osin muodostunut selkeää linjaa. Lääketieteellisesti on mahdollista, että paheneminen voi johtaa joissakin tapauksissa sairauden tai vamman pysyvään pahenemiseen. Käytännössä tällainen tilanne tulee kysymykseen lähinnä tapaturmien yhteydessä. Korvausperusteena on kuitenkin yleensä käytetty mm. suuntaa-antavan vamman käsitettä eikä pahenemista. Ammattitautien kohdalla työssä tapahtuneesta altistuksesta johtuvan pysyvän vaikutuksen osoittaminen on lääketieteellisesti vaikeaa.

Työryhmä katsoo, että nykyisiä pahenemissäännöksiä tulisi selkiyttää siten, että tapaturmasta johtuvan muun vamman tai sairauden pahenemisen korvaaminen edellyttäisi, että tapaturma on kohdistunut alueelle, jolla on todettu aikaisempi vamma tai tapaturmaa edeltäviä kudosmuutoksia ja että tapaturma sopii mekanismiltaan ja ajallisesti aiheuttamaan vamman tai kudosmuutosten pahenemisen. Lisäksi edellytettäisiin, että tapaturma on sellainen, että sillä on olennainen vaikutus pahenemiseen, vaikka tapaturma ei yksinään voisikaan aiheuttaa vahingoittuneella todettua kudosvauriota taikka oireistoa ilman aikaisempaa vammaa, sairautta tai kudosmuutosta.

Jos kysymyksessä on pääasiallisesti vähitellen syntyneen kudosrappeumasairauden eteneminen kudosrepeämään, mihin sattuneella tapaturmalla ei voida katsoa olevan olennaista merkitystä, korvausta ei tulisi suorittaa myöskään pahenemisena.

Pahenemisen korvaamisessa on lähtökohtaisesti kysymys ohimenevän tilan korvaamisesta. Pysyvän pahenemisen korvaaminen voisi tulla kysymykseen lähinnä tapaturmissa ns. suuntaa antavan vamman tai sairauden yhteydessä. Ammattitautien kohdalla pysyvän pahenemisen korvaus voisi tulla kysymykseen vain edellyttäen, että pysyvyys voidaan lääketieteellisesti kiistattomasti osoittaa yksilöidyn työssä esiintyvän altisteen aiheuttamaksi.

Koska useimmissa pahenemisen piiriin kuuluvissa tapauksissa ei ole lääketieteellisin menetelmin mahdollista yksiselitteisesti eritellä eri syytekijöiden osuutta vamman tai sairauden syntyyn, oireiluun ja toipumiseen, olennaisen pahenemisen perusteella tulisi työryhmän mielestä korvata ohimenevä aika, joka on verrattavissa sellaisen vamman tavanomaiseen paranemiseen kuluvaan aikaan, jonka kysymyksessä olevan tapaturman voidaan arvioida aiheuttaneen samanikäisen henkilön terveeseen kudokseen. Terveen kudoksen vamma paranee lääketieteellisen kokemuksen mukaan ilman komplikaatioita viimeistään kuudessa kuukaudessa, yleensä kuitenkin huomattavasti tätä lyhyemmässä ajassa.

Jos tapaturma on riittävä aiheuttamaan todetun vamman myös terveeseen kudokseen, korvausta ei tulisi maksaa pahenemisesta, vaan tällöin korvattaisiin tapaturman osuus. Sillä tarkoitettaisiin sellaisen vamman tavanomaista paranemisaikaa, jonka tapaturma olisi todennäköisesti aiheuttanut samanikäisen henkilön terveeseen kudokseen. Korvaus voi tällöin olla myös pysyvä, jollei tapaturman ja aikaisemman vamman, sairauden tai kudosrappeuman osuutta toipumisen estyessä voida selvästi erottaa.

Korvattavaksi tulee näin ollen tapaturman osuus ikääntymiseen liittyvien muutosten sitä estämättä. Korvausta pahenemisesta ei työryhmän mielestä siten voida evätä pelkästään vahingoittuneen ikään vedoten. Pelkkää työliikettä ilman tapaturmaa ei toisaalta voida pitää pahenemisen korvausperusteena.

Sairaus voi pahentua työntekijän terveydentilalle sopimattomassa työssä, esimerkiksi astmaatikon joutuessa pölyiseen työhön. Tällaisten epäspesifisten tekijöiden aiheuttamien tapausten ei ole korvauskäytännössä katsottu kuuluvan pahenemiskäsitteen piiriin. Esimerkiksi sairautena yleisen astman normaaliin taudinkuvaan kuuluu sairauden tilan muutokset usein ilman selittävää ulkoista tekijää. Työryhmä katsoo, ettei nykyisestä spesifin altisteen vaatimuksesta ole lääketieteellisiä perusteita luopua. Pahenemisen korvaamisen tulee edellyttää, että sairaus on täsmällisesti määritelty ja työntekijä altistuu työssään samalle aiheuttajalle, josta olemassa oleva sairaus johtuu. Nykyistä laajempi tulkinta voisi johtaa syy-perusteisen tapaturmavakuutusjärjestelmän ja sairautta korvaavan sairausvakuutuksen välisen soveltamisalan hämärtymiseen. Vaarana olisi tavallisten sairauksien laaja-alainen siirtyminen tapaturmavakuutuksesta korvattavaksi. Työssä tapahtuneen altistuksen aiheuttaman muun sairauden aiheuttaman pahenemisen osalta ei työryhmän mielestä ole tarpeen asettaa enimmäiskorvausaikaa, kun pahenemisen korvaaminen edellyttää, että aiheuttava tekijä on tiedossa ja sitä esiintyy työpaikalla. Lisäksi pahenemisjakso voi toistua, jos altistus työssä vielä jatkuu.

Työryhmä ehdottaa, että pahenemisen korvaamisessa noudatettaisiin seuraavia periaatteita.

Ehdotus

Tapaturman aiheuttaman muun vamman tai sairauden pahenemisen korvaaminen edellyttää, että

1) *tapaturma on kohdistunut alueelle, jolla on todettu aikaisempi vamma tai tapaturmaa edeltäviä kudosmuutoksia,*
2) *tapaturma sopii mekanismiltaan ja ajallisesti aiheuttamaan vamman tai kudosmuutosten pahenemisen ja*
3) *tapaturmalla on olennainen vaikutus pahenemiseen, vaikka tapaturma ei yksinään voi aiheuttaa todettua kudosvauriota tai oireistoa ilman aikaisempaa vammaa, sairautta tai kudosmuutosta.*

Työliike ei voi olla pahenemisen korvausperusteena. Korvattavaksi tulee tapaturman osuus ikääntymisestä johtuvien muutosten sitä estämättä.

Olennaisena pahenemisena korvataan ohimenevä aika, joka on verrattavissa tapaturman samanikäisen henkilön terveeseen kudokseen aiheuttaman vamman paranemiseen tavanomaisesti kuluvaan aikaan. Muun vamman tai sairauden tutkimisesta tai tapaturmasta riippumattomasta hoidosta aiheutuvia kustannuksia ei korvata pahenemisen perusteella.

Jos tapaturma on riittävä aiheuttamaan todetun vamman myös terveeseen kudokseen, korvausta ei makseta pahenemisesta, vaan tapaturman osuudesta. Sillä tarkoitetaan sellaisen vamman tavanomaista paranemisaikaa, jonka tapaturma olisi todennäköisesti aiheuttanut samanikäisen henkilön terveeseen kudokseen. Korvaus voi tällöin olla myös pysyvä, jollei tapaturman ja aikaisemman vamman, sairauden tai kudosrappeuman osuutta toipumisen estyessä voida selvästi erottaa.

Olemassa olevan sairauden paheneminen voidaan korvata ammattitautina, mikäli sairaus on täsmällisesti määritelty ja työntekijä altistuu työssään samalle aiheuttajalle, josta olemassa oleva sairaus johtuu.

8 ANSIONMENETYSKORVAUKSET

8.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvaus maksetaan päivärahana ja tapaturmaeläkkeenä. Päivärahaa maksetaan enintään vuoden ajan tapaturmasta tai ammattitaudin ilmenemisestä. Sen jälkeen ansionmenetyskorvaus maksetaan tapaturmaeläkkeenä.

8.1.1 Lyhyen ajan päiväraha

Päiväraha maksetaan tapaturmaa seuraavan neljän viikon ajalta työnantajan työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 11 §:n perusteella maksaman sairausajanpalkan mukaan tai jos sitä ei ole maksettu, työsuhteen tapaturmaa edeltävän enintään neljän viikon ansioiden suuruisena *(lyhyen ajan päiväraha*). Siltä ajalta, jolta sairausajan palkkaa ei ole maksettu koko tapaturmaa seuraavan neljän viikon työkyvyttömyyden ajalta, päiväraha maksetaan tapaturmaa edeltävän enintään neljän viikon palkan mukaan.

Jos sairausajan palkkana on maksettu vain osa palkasta taikka sairausajan palkkaa, on lomautuksen tai muun vastaavan syyn takia suoritettu lyhennetyltä työajalta, maksetaan päiväraha koko tapaturmaa seuraavan neljän viikon ajalta työsuhteen tapaturmaa edeltävän enintään neljän viikon ansioiden mukaan.

Lyhyen ajan päiväraha määrätään samalla tavoin kunkin työsuhteen osalta, jos työntekijällä tapaturman sattuessa on kaksi tai useampi samanaikainen työsuhde.

Jos työntekijä tapaturman sattuessa toimii maatalousyrittäjänä tai muuna yrittäjänä, päiväraha on yrittäjätoiminnan osalta 1/360 maatalousyrittäjätoimintaa koskevan maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaisen vakuutuksen tai 57 §:n 1 momentissa tarkoitetun vakuutuksen vuosityöansiosta tapaturman sattuessa.
Lyhyen ajan päiväraha maksetaan kuitenkin aina tapaturmavakuutuslain 28 §:n 6 momentin mukaisen vähimmäisvuosityöansion perusteella laskettuna.

8.1.2 Vuosityöansio

Tapaturmaa seuraavan neljän viikon jälkeen päivärahan ja tapaturmaeläkkeen perusteena on vahingoittuneen vuosityöansio, josta säädetään tapaturmavakuutuslain 28 §:ssä. Vuosityöansiona pidetään työansiota, jonka työntekijä tapaturman sattuessa saamansa työansion mukaan olisi vuoden pituisen ajan-

jakson kuluessa todennäköisesti saanut. Vuosityöansiossa otetaan huomioon mm. kaikki veron ennakonpidätyksen alainen rahapalkka ja muu suoritetusta työstä vastikkeeksi katsottava veronalainen etu. Yrittäjätoiminnasta saatu työansio otetaan vuosityöansiossa huomioon, jos yrittäjätoiminta on vakuutettu maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan tai tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisella vapaaehtoisella työtapaturmavakuutuksella.

Tapaturmavakuutuslain 28 §:n 2 momentin mukaan vuosityöansio arvioidaan kuitenkin vakiintuneen ansiotason mukaan, jos työntekijän työansio tapaturman sattuessa oli poikkeuksellisesta syystä korkeampi tai alhaisempi kuin hänen vakiintunut ansiotasonsa.

Vakiintuneen ansion käsitteellä on pyritty vähentämään satunnaisten ansiotason heilahtelujen vaikutusta ansionmenetyskorvaukseen. Vuosityöansiomäärittely lähtee ensisijaisesti tapaturman sattuessa saadusta työansiosta, jollei se ole poikkeuksellisesta syystä korkeampi tai matalampi kuin vakiintunut ansiotaso. Käytännössä vuosityöansio lasketaan muuttamalla tapaturmaa edeltävän enintään vuoden ajan ansiot tapaturmahetken tasoon laskemalla palkan korotusten vaikutus niin kuin ne olisi maksettu koko jakson ajalta. Jos ansiot sisältävät erityisiä palkan eriä, kuten ylityökorvauksia, tulospalkkioita, bonuksia, provisioita, urakkapalkkaa tai aikaan sisältyy palkattomia jaksoja, kuten sairauspoissaoloja, lomautus- tai työttömyyspäiviä tai muun syyn aiheuttamaa työstä poissaoloa, niiden jatkuvuus selvitetään.

Jos edellä tarkoitettu syy ei ole vaikuttanut ansioon säännöllisesti tapaturmaa edeltävinä vuosina, sen vaikutusta ansiotasoon ei oteta huomioon. Jos vuosittaiset määrät ovat vaihdelleet, arvioidaan niiden vakiintunut taso.

Jos tapaturmahetken työsuhde on tilapäinen ja sen ansiotaso poikkeaa tapaturman sattumista edeltävästä vakiintuneesta ansiotasosta, vuosityöansio määrätään edeltävien vuosien vakiintunutta ansiotasoa vastaavasti. Vakiintunutta ansiotasoa tarkastellaan yleensä tapaturmavuoden ja sitä edeltävän kolmen vuoden työansioiden perusteella.

Arviointia käytetään käytännössä yleensä tapauksissa, joissa työsuhteet ovat pätkittäisiä, ansiot vaihtelevat ja työsuhteiden väliin jää työttömyyspäiviä. Tällaisia työsuhteita esiintyy aloilla, joilla työn jatkuminen on usein sidoksissa työkohteiden valmistumiseen ja joilla suhdannevaihtelut vaikuttavat muita aloja voimakkaammin tarjolla olevan työn määrään.

Osa-aikaeläkkeellä olevan henkilön vuosityöansiona käytetään osa-aikaeläkkeen aikaisen työn ansioita.

Ammattitautien osalta on erityissäännös, jonka mukaan eläkeläisen vuosityöansio määrätään työssäoloajan ansioiden perusteella, kun ammattitauti ilmenee vasta eläkkeellä ollessa.

8.1.3 Opiskelijan ja nuoren vuosityöansio

Tapaturmavakuutuslain 28 §:n 3 momentin mukaan päätoimisesti tulevaan ammattiin tapaturman sattuessa opiskelevan henkilön vuosityöansiona käytetään työansiota, jonka hän valmistuttuaan olisi opiskelua vastaavassa työssä tapaturman sattuessa kolmen vuoden työkokemuksella todennäköisesti ansainnut (valmistumispalkka). Valmistumispalkkaa käytetään myös, jos tapaturma sattuu vuoden kuluessa opiskelun päättymisestä, jos työntekijä ei ole saanut valmistumispalkkaa vastaavia ansiota. Perusopetuslain (628/1998) ja lukiolain (629/1998) mukaisessa opetuksessa olevan henkilön vuosityöansiona pidetään vähintään 6 momentissa säädetyn vähimmäisvuosityöansion kaksinkertaista määrää tapaturman sattuessa.

Jos työntekijään ei voida soveltaa edellä mainittuja opiskelijasäännöksiä ja perusopetuslain mukaisen koulutuksen päättymisestä on tapaturman sattuessa kulunut enintään viisi vuotta eikä työntekijällä vielä ole työttömyyden, työn tilapäisyyden tai muun niihin rinnastettavan syyn takia vielä vakiintunei-

ta työansioita, vuosityöansiona käytetään työansiota, jonka hän olisi tapaturman sattuessa tekemässään työssä kolmen vuoden työkokemuksella todennäköisesti ansainnut.

8.1.4 Yrittäjätyön ansiot vuosityöansiossa

Tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisen vapaaehtoisen yrittäjän työtapaturmavakuutuksesta ja ulkomaille lähetetyn pakolliseen vakuutukseen kuulumattoman työntekijän vapaaehtoisesta työtapaturmavakuutuksesta maksettavan ansionmenetyskorvauksen perusteena oleva vuosityöansio sovitaan vakuutusta haettaessa. Sovittavan ansion määrittämisperusteista säädetään tarkemmin kunkin vakuutusyhtiön vakuutusehdoissa. Yleensä käytetään sitä ansiota, joka maksettaisiin, jos vastaavaa työtä tekemään palkattaisiin työntekijä tai ansiota, jonka muutoin voidaan katsoa vastaavan työn ansiota.

Osa yrittäjän eläkelain soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä kuuluu tapaturmavakuutuslain nykyisten säännösten mukaan pakolliseen vakuutukseen, kuten avoimen yhtiön vastuunalainen yhtiömies, jonka omistusosuus yksin tai perheenjäsenensä kanssa ei ylitä 50 prosenttia. Nykyinen laki ei sisällä säännöksiä tällaisen henkilön vuosityöansion määräytymisestä, mikä on aiheuttanut tulkintaongelmia. Mikäli pakollisen ja vapaaehtoisen tapaturmaturvavakuutukseen soveltamisala määräytyisi uudessa työtapaturma- ja ammattitautilaissa työryhmän ehdottamalla tavalla, tällaisten henkilöiden tapaturmaturva perustuisi jatkossa vapaaehtoiseen työtapaturmavakuutukseen.

Jos työntekijä on tapaturman sattuessa tehnyt myös maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettua maatalousyrittäjätyötä tai tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaan vakuutettua yrittäjätyötä, hänen vuosityöansiossaan otetaan huomioon myös tällaisen vakuutuksen mukainen vuosityöansio tapaturman sattuessa. Sen sijaan, jos tapaturma sattuu vapaaehtoisen yrittäjän työtapaturmavakuutuksen piirissä, ei samanaikaisia työsuhteeseen perustuvia ansioita oteta vuosityöansiossa huomioon.

8.1.5 Vähimmäisvuosityöansio

Vuosityöansion ollessa pienempi kuin 9 211,76 euroa se korotetaan 9 211,76 euroksi. Vähimmäisvuosityöansion määrä on sidottu työntekijän eläkelain mukaiseen palkkakertoimeen (määrä 10 350 euroa vuonna 2008).

Vuosityöansiota ei kuitenkaan koroteta, jos työntekijällä oli tapaturman sattuessa oikeus saada työntekijän eläkelain 3 §:ssä tarkoitettujen lakien tai mainitun lain voimaanpanolain (396/2006) 1 §:n 2 mukaiseen aikaisempaan lainsäädäntöön perustuvaa täyttä työkyvyttömyyseläkettä, kansaneläkelaissa (568/2007) tai sen voimaanpanolain (569/2007) 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua aikaisempaan lainsäädäntöön perustuvaa työkyvyttömyyseläkettä, täyttä tapaturmaeläkettä tai sitä vastaavaa liikennevakuutuslain mukaista korvausta tai edellä mainittuun lainsäädäntöön perustuvaa vanhuuseläkettä ja työntekijä oli tapaturman sattuessa täyttänyt 65 vuotta.

8.1.6 Ansionmenetyskorvauksen perusteeseen luettavat ansiot

Tapaturmavakuutuslain 28 a §:n mukaan vuosityöansiota ja neljän viikon päivärahaa määrättäessä työansiona pidetään työntekijän saamaa veron ennakonpidätyksen alaista rahapalkkaa tai muuta suoritetusta työstä vastikkeeksi katsottavaa veronalaista etua. Siten esimerkiksi sosiaalivakuutusetuuksia ei vuosityöansioon lueta.

Luontoisetu otetaan kuitenkin huomioon vain vuosityöansiota määrättäessä. Ulkomaantyöstä saatu työansio otetaan huomioon, vaikkei se Suomessa ole veron ennakonpidätyksen alainen.

Neljän viikon päivärahan osalta 28 a §:n säännös koskee vain niitä tilanteita, kun työntekijälle ei ole maksettu sairausajan palkkaa. Jos sairausajan palkkaa on maksettu, päiväraha on suoraan sen suuruinen.

Vakuutusmaksun perusteena olevat ansiot on määritelty toisin kuin ansionmenetyskorvauksen perusteena olevat työansiot. Tapaturmavakuutuslain mukaisen vakuutusmaksun perusteena olevien ansioiden käsite on yhdenmukaistettu tapaturmavakuutuslain muuttamisesta annetulla lailla (1234/2005) sen palkkakäsitteen kanssa, joka uudistetussa työeläkejärjestelmässä on työntekijän eläkelain mukaan sekä eläkkeen että eläkemaksun perusteena. Tapaturmavakuutusmaksun perusteena olevaan palkkasummaan luettavia työansioita ovat palkka, tulospalkkio tai muu vastike, joka on maksettu tai sovittu maksettavaksi korvauksena työstä. Tällainen vastike katsotaan työansioksi myös silloin, kun sen maksaa työntekijälle työnantajan sijasta konkurssipesä, palkkaturvalaissa (866/1998) tarkoitettu palkkaturvasta huolehtiva viranomainen tai muu maksaja (sijaismaksaja). Työansioon luetaan myös työstä maksettava vastike, joka on sovittu osaksi tai kokonaan hyvitettäväksi:

1) yleisöltä saatavilla palvelu- tai lahjarahoilla, jotka otetaan huomioon samansuuruisina kuin ne olivat viimeksi toimitetussa verotuksessa, jos muuta luotettavaa selvitystä niiden määrästä ei esitetä;

2) vakuutuskassalaissa (1164/1992) tarkoitetun sairauskassan maksamalla päivärahalla, jota työntekijä saa laissa säädetyn tai työehto- tai muussa sopimuksessa sovitun palkan sijasta; taikka

3) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisella yksityisen hoidon tuella tai vastaavalla muulla valtion tai kunnan maksamalla tuella.

Lisäksi säännöksessä luetellaan erikseen eräitä rahanarvoisia etuja, joita ei pidetä vastikkeena työstä, kuten henkilökuntaetua ja eräitä työsuhdeoptioista saatavia etuja.

Kun työntekijä lähetetään Suomesta ulkomaille työskentelemään tai kun hänet otetaan ulkomailla palvelukseen siten, että hän kuuluu tämän lain soveltamisalaan, työansiona on kuitenkin pidettävä sitä palkkaa, jota vastaavasta työstä Suomessa olisi maksettava. Jos vastaavaa työtä ei Suomessa ole, työansiona pidetään sitä palkkaa, jonka muutoin voidaan katsoa vastaavan mainittua työtä.

8.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Päivärahan maksaminen suoraan tapaturman aiheuttamalta työkyvyttömyysajalta maksetun sairausajan palkan suuruisena nopeuttaa korvauksen maksamista, koska vakuutuslaitoksen ei tarvitse erikseen selvittää työntekijän työansioita. Vuosityöansion määrittämiseksi vakuutuslaitoksen on hankittava ansioselvitykset työnantajalta, joita voi olla useita sekä selvitettävä vahingoittuneen työ- ja ansiohistoria ja tähän vaikuttaneet tekijät mm. työeläkejärjestelmän rekisteritietojen ja verotietojen avulla. Sairausajan palkkaan perustuva lyhyen ajan päiväraha on vähentänyt samalla järjestelmän toimeenpanosta aiheutuvia kustannuksia. Tämä lyhyen ajan päiväraha on ollut tapaturmavakuutuslaissa vuodesta 1993 alkaen.

Työtapaturmista ja ammattitaudeista enintään kuukauden kestävään työkyvyttömyyteen johtaa noin 90 % tapauksista ja kolmen kuukauden työkyvyttömyyden sisään mahtuu 97,50 % tapauksista. Ansiomenetyskorvausta maksetaan kaikkiaan noin 2/3:ssa kaikista vahingoista. Lyhyen ajan päivärahaa maksetaan noin 50 % tapauksista (83,5 % ansionmenetyskorvaustapauksista). Vuosityöansioon perustuvaa päivärahaa maksetaan noin 9 % tapauksista (16 % ansionmenetyskorvaustapauksista). Tapaturmaeläkettä maksetaan noin 0,3 % tapauksista (0,5 % ansionmenetyskorvaustapauksista).

Pakollisessa vakuutuksessa vuosityöansioon perustuvan päivärahan suuruus on arviolta keskimäärin päivää kohden noin 8 % korkeampi kuin 4 viikon päivärahan. Vertailu perustuu tapauksiin, joissa on maksettu molempia päivärahoja. Rahallisesti tämä ero on yhteensä arviolta noin 3 miljoonaa euroa eli noin 2,5 % - 3 % sattumisvuosittaisesta päivärahakorvausten määrästä (2006 tasolla arvioituna), jos vuosityöansioon perustuvan päivärahan sijasta maksettaisiin 4 viikon päivärahan tasoista päivärahaa. Näihin arvioihin liittyy merkittävää tilastoaineistosta johtuvaa epävarmuutta. Kuitenkin kun vuosityöansio on pienempi kuin noin 20 000 euroa, 4 viikon päiväraha on tasoltaan keskimäärin suurempi kuin vuosityöansioon perustuva. Kun taas vuosityöansio on suurempi kuin noin 20 000 euroa, vuosi-

työansioon perustuva päiväraha on keskimäärin suurempi. Vuosityöansioon perustuvan päivärahan määrää voi korottaa esimerkiksi lomarahojen, luontoisetujen sekä vakiintuneiden tulospalkkioiden, ylityökorvausten ja sivutöiden palkan ottaminen huomioon päivärahan laskennassa. Vuosityöansion määrää voi alentaa mm. vakiintunut työttömyys.

Vuosityöansion lähtökohtana on tapaturman sattuessa saatu ansio. Siitä voidaan poiketa ja vuosityöansio määrätä vakiintuneen ansion mukaan, jos tapaturmahetken ansio on poikkeuksellisesta syystä suurempi tai pienempi kuin tapaturmahetken ansio. Nykyisessä laissa ei ole tarkemmin säädetty, mitä poikkeuksellisella syyllä tarkoitetaan. Toisaalta laissa ei ole myöskään määritelty, mitä tarkoitetaan vakiintuneella ansiolla. Osin tästä johtuen soveltamiskäytäntö johtaa usein vuosityöansion arviointiin. Tämä heikentää korvauksen ennakoitavuutta sekä ansionmenetyskorvauksen määräytymisen täsmällisyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Työryhmä on selvittänyt erilaisia malleja, joilla tapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvauksen määräytymistä voitaisiin yksinkertaistaa ja selkeyttää. Työryhmä on mm. arvioinut mahdollisuuksia lyhyen ajan päivärahan maksuajan pidentämiseen, erilaisia vaihtoehtoja vuosityöansion laskennalliseen määrittämiseen arviointitapausten välttämiseksi sekä niitä perusteita, jotka vaikuttavat vuosityöansion arvioimiseen.

Sairausajan palkan maksamista koskevat määräykset vaihtelevat eri työehtosopimuksissa. Jos sairausajan palkkaan perustuvan lyhyen ajan päivärahajaksoa pidennettäisiin, se vaikuttaisi päivärahan suuruuteen eri tavoin eri aloilla**.** Erot korostuisivat erityisesti sairausajan pidentyessä. Sairausajan palkkaan perustuvan päivärahan tasossa on myös alakohtaisia eroja verrattuna siihen, että ansionmenetyskorvaus määräytyisi lyhyen ajan päivärahajaksolta nykyisten vuosityöansiosäännösten mukaan. Tapaturmaa edeltävän enintään neljän viikon ansioihin perustuvaan päivärahaan liittyy kysymys, miten menetellään niiden palkkauksen erien osalta, joita työntekijä ei menetä lyhyeltä sairausajalta ja toisaalta mm. niiden em. jaksona maksettujen palkan osien kohdalta, jotka perustuvat kokonaan tai osin em. neljää viikkoa edeltävään aikaan, tai niiden edeltävän neljän viikon ajalta ansaittujen palkan osien osalta, jotka maksetaan vasta myöhemmin. Sairausajan palkkaan perustuvan lyhyen ajan päivärahan jatkaminen kolmeen kuukauteen lisäisi lyhyen ajan päivärahatapausten määrää 7,5 prosenttia ja vähentäisi vuosityöansiotapauksia vastaavasti.

Työryhmä on myös arvioinut muiden ansioihin perustuvien sosiaalietuusjärjestelmien etuuksien, kuten sairausvakuutuspäivärahan ja työntekijän eläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen tulevan ajan ansioiden määrittelyssä käytettyjen mallien hyödynnettävyyttä tapaturmavakuutuksen ansiomenetyskorvauksessa.

Sairausvakuutuspäiväraha on luonteeltaan lyhyen ajan korvaus, kun taas tapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvaus voi olla myös pysyvä korvaus. Sairausvakuutuspäiväraha määräytyy ennen työkyvyttömyyden alkamista viimeksi vahvistetun verotuksen mukaisen työtulon mukaan ja toissijaisesti työkyvyttömyyden alkamista edeltävän viimeisen kuuden kuukauden ansioiden perusteella, jos ne ovat 20 prosenttia korkeammat kuin em. verotulo.

Työkyvyttömyyseläkkeen pohjana ovat eläketapahtumaa edeltäneiden viiden kalenterivuoden työansiot ja tähän aikaan sisältyvät palkattoman ajan etuuksien pohjana olevat tulot.

Jotta tapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvaus voidaan suorittaa viipymättä, tarkoituksenmukainen on sellainen määräytymisperuste, joka olisi heti saatavissa sähköisistä rekistereistä ja kuvastaisi mahdollisimman hyvin tapaturmahetken ansiotasoa. Sairausvakuutuksen pohjana oleviin verotietoihin ja työeläkkeen perusteena olevien ansioiden rekisteröintiin liittyy tapaturmavakuutuksen päivärahakorvauksen kannalta ajallisia viiveitä, koska osin tiedot rekisteröityvät vasta kalenterivuoden päätyttyä. Hyödynnettäviä rekisteritietoja ei välttämättä myöskään ole käytettävissä esimerkiksi opiskelijoiden ja maahanmuuttajien tai muiden erityisryhmien osalta. Toisaalta työeläkkeen ansioperusteessa ei oteta huomioon kaikkia etuusaikoja, kuten tapaturmaeläkeaikaa.

Em. muiden järjestelmien ansioperusteiden käyttäminen tapaturmavakuutuksen ansiomenetyskorvauksen pohjana voisi olla ristiriidassa vakuutusmaksun ja etuuden perusteena olevan ansiopohjan yhdenmukaisuustavoitteen kanssa.

Sairausvakuutuksessa käytetyt viimeksi vahvistetun verotuksen mukaiset ansiot eivät myöskään kuvaa välttämättä tapaturmahetken tilannetta. Työtapaturmakorvauksen luonteeseen ei toisaalta ole myöskään kuulunut, että suuremman korvauksen saaminen jäisi vahingoittuneen tekemän hakemuksen varaan, vaan yhtiön on selvitettävä korvauksen perusteet.

Työryhmä on selvittänyt myös muita laskennallisia malleja, kuten tapaturmaa edeltävien vuosien keskiarvoansioiden käyttöä ansionmenetyskorvauksen perusteena. Myös niihin liittyy poikkeuksellisten ansiotasoon vaikuttavien tekijöiden huomiointiin liittyviä kysymyksiä.

Työryhmä on päässyt yhteisymmärrykseen seuraavista ansionmenetyskorvausta koskevista linjauksista:

Ehdotus

Lainvalmistelun yhteydessä ratkaistaan, muutetaanko lyhyen ajan päivärahajakson pituutta. Tavoitteena on, että päivärahan perusteena käytettävä ansio vastaa riittävän tarkasti työtapaturman tai ammattitaudin aiheuttamaa ansioiden menetystä ja päivärahan toimeenpano on tehokasta.

Lyhyen ajan päivärahajakson jälkeen päivärahan ja eläkkeen perusteena käytetään vuosityöansiota. Vuosityöansion määräytymistä selkiytetään kirjaamalla lakiin nykyistä yksityiskohtaisemmat arviointikriteerit, joissa otetaan kantaa muun muassa siihen, miten hyväksyttävät poissaolot, työkyvyttömyyden alkamishetken ansiot, ansioiden vaihtelu ja työsuhteen jatkuvuus otetaan huomioon.

Vähimmäisvuosityöansion määrää korotetaan.

Määräytymismuutoksilla pyritään olemaan lisäämättä tai alentamatta korvausmenoa nykyisen soveltamiskäytännön mukaiseen korvausmenoon verrattuna.

Yrittäjän vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen vuosityöansion ja vakuutusmaksun perusteena tulisi ensisijaisesti käyttää samaa ansioperustetta kuin yrittäjän työ-eläkevakuutuksen perusteena. Jos YEL-tuloa ei ole yrittäjälle vahvistettu, vuosi-työansiona käytetään palkkaa, jota kohtuudella olisi maksettava, jos vakuutettavaa toimintaa suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö tai sitä korvausta, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä.

Vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvauksessa otetaan huomioon tapaturman sattuessa saadut työsuhdeansiot, jos siitä on vakuutusta otettaessa sovittu.

Vapaaehtoisen työtapaturmavakuutuksen sekä vapaa-ajanvakuutuksen ansionmenetyskorvaus ja muun sosiaalivakuutuksen ansionmenetysetuudet yhteensovitetaan kaksinkertaisen etuuden ehkäisemiseksi. Ensisijaisuusjärjestys ja muut yhteensovitukseen liittyvät seikat tulee selvittää ja ratkaista erikseen myöhemmin.

Pakolliseen vakuutukseen liitetyn työntekijöiden vapaa-ajan vakuutuksen perusteena käytetään pakollisen vakuutuksen vuosityöansiota.

Yksilöllisen vakuutuksen perusteena käytetään sovittua vuosityöansiota, jonka tulee vastata siltä työnantajalta saatuja työansioita, jonka työssä tapaturma sattui.

8.3 Tapaturmaeläkkeen taso

8.3.1 Nykytila

Tapaturmaeläkkeen enimmäismäärä vuodessa on 85 prosenttia työntekijän vuosityöansiosta. Vuosityöansion perusteena on tapaturman sattuessa saatu vakiintunut työansio. Tapaturmaeläkkeen enimmäismäärä laskee 65 vuoden iässä 70 prosenttiin vuosityöansiosta. Vuoden 2005 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen mukaan tapaturmaeläkkeen maksussa olevaa määrää korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä. Työeläkeindeksissä hintatason muutoksen osuus on 80 prosenttia ja ansiotason muutoksen osuus 20 prosenttia. Ennen tätä muutosta tapaturmaeläkettä korotettiin nykyisestä poiketen 65 vuoden ikään saakka ns. TEL-indeksillä, joka määräytyi puoliksi ansio- ja puoliksi hintatason muutosten mukaan. Tapaturmaeläkkeitä korotetaan kuitenkin sen kalenterivuoden alusta, johon mennessä tapaturman sattumista seuraavan kalenterivuoden alusta on kulunut viisi kalenteri vuotta kertakorotuksella, joka määräytyy sen mukaan, minkä ikäinen eläkkeensaaja oli korotusvuoden alussa.

Tapaturmaeläkesäännösten tullessa tapaturmavakuutuslakiin vuonna 1982 tapaturmaeläkkeen enimmäismäärä oli iästä riippumatta 85 prosenttia vuosityöansiosta. Keskeisimmät työmarkkinajärjestöt sopivat syksyllä 1985 eräiden tapaturmavakuutuslainsäädännön muutosten yhteydessä, että 65 vuotta täyttäneiden eläketaso lasketaan 70 prosenttiin. Eduskunnan hyväksymä lain muutos tuli voimaan vuoden 1993 alusta. Hallituksen esityksessä (HE 324/1992) muutosta perusteltiin sillä, ettei vuoden 1982 laissa otettu eläke-tasossa huomioon yleisen vanhuuseläkeiän eli 65 vuoden iän täyttämisen vaikutusta toisin kuin esimerkiksi liikennevakuutuksessa sekä muiden pohjoismaiden tapaturmavakuutuksessa on tehty. Esityksessä todettiin, että vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen ei tapaturmaeläkkeen saajan voida olettaa enää olevan työssä. Siksi myös tapaturmaeläkkeen taso 65 vuoden iän täyttämisen jälkeen tulisi määrittää alemmaksi kuin 85 prosenttia ottaen huomioon eläkkeellä ollessa syntyvät pienemmät toimeentulokulut. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetun korvaustason toteutumisella ei tehtyjen selvitysten mukaan myöskään työeläkejärjestelmälle siirtyisi yhteensovituksen perusteella korvausvastuuta.

Työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmässä on erilaiset tavoitteet ja lähtökohdat ja sen vuoksi myös niiden korvaustasot ja etuuksien laskentaperusteet eroavat toisistaan.

8.3.2 Työryhmän teettämä selvitys

Työryhmä on selvityttänyt 65 vuotta täyttäneen korvauksensaajan tapaturmaeläkkeen tasoa vertaamalla sitä korvaussuhteen kautta työeläkejärjestelmän vanhuuseläkkeen tasoon, jos tapaturmaa ei olisi sattunut.

Korvaussuhteella tarkoitetaan, että tapaturmaeläkettä on verrattu sen alkamista edeltävän vuoden ansiotasoindeksillä korjattuun laskennalliseen ansioon ja työntekijän eläkelain mukaista vanhuuseläkettä vuotta aiemmin saatuun palkkaan.

Työryhmän saamassa selvityksessä todettiin siinä käytettyjen laskentaoletusten mukaisesti, että tapaturmaeläkkeen korvaussuhteet ovat suhteessa normaaliin vanhuuseläkkeeseen keskimäärin hieman korkeammat, mutta suhteessa työkyvyttömyyseläkkeen jälkeen alkavaan vanhuuseläkkeeseen selvästi korkeammat. Lisäksi selvityksessä todettiin, että tapaturmaeläkkeen korvaussuhde laskee voimakkaasti, mitä alhaisempi vahingoittumisikä on. Tämä johtuu ansiotasoindeksin työeläkeindeksiä nopeammasta kasvusta.

Selvityksen mukaan, jos 65 vuotta täyttäneen tapaturmaeläkkeen taso saatettaisiin vastaamaan TyEL:n mukaisen vanhuuseläkkeen tasoa, tapaturmaeläkkeen tasoa tulisi asteittain alentaa nykyisestä 70 prosentista, jos tapaturma on sattunut noin 40 ikävuoden jälkeen. Vastaavasti alle 40-vuotiaalle sattuneen

tapaturman johdosta maksettavan tapaturmaeläkkeen enimmäistasoa tulisi 65 ikävuoden jälkeen nostaa nykyisestä 70 prosentista.

Tapaturmasta ja ammattitaudista mahdollisesti aiheutuvat sairaanhoitokulut korvataan samalla tavoin vanhuuseläkeikäiselle kuin sitä nuoremmille. Vanhuuseläkeikä ei myöskään vaikuta mahdollisesta pysyvästä haitasta maksettavaan haittarahaan.

8.3.3 Nykytilan arviointi

Työryhmässä on edellä mainitun selvityksen pohjalta käyty keskustelua siitä, pitäisikö tapaturmaeläkkeen tasoon tehdä muutoksia.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) näkemyksen mukaan tapaturmavakuutuksen tarkoituksena on korvata vahingoittuneelle tapaturman aiheuttama ansion menetys. Nykyinen järjestelmä ei tätä tarkoitusta kuitenkaan kaikilta osin toteuta. Ongelmia aiheuttavat palkansaajapuolen näkemyksen mukaan erityisesti seuraavat seikat:

Tapaturmaeläkkeen enimmäismäärä on vain 85 prosenttia ansionmenetyksestä. Tapaturmaeläkettä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, vaikka kysymys onkin ansionmenetyksen korvaamisesta. Ajanjaksolla 1997 - 2007 tapaturmaeläke olisi työeläkeindeksiä sovellettaessa jäänyt noin 22 prosenttia jälkeen yleisestä ansiokehityksestä. Nykyisessä järjestelmässä ei oteta riittävästi huomioon vahingoittuneen odotettavissa olevaa ura- ja ansiokehitystä ilman tapaturmaa ja työuran katkeamista.

Palkansaajapuoli katsoo, että tapaturmaeläkkeen enimmäistaso tulisi nostaa ennen vanhuuseläkeikää 100 prosenttiin ja indeksitarkistukset sitoa ansiotasoindeksiin. Tapaturmavakuutuksen perusteella maksettujen korvausten tulisi kerryttää työeläkettä 100 prosentilla korvauksen perusteena olevista ansioista. Lisäksi työeläkettä tulisi kertyä ikään perustuvalla eläkekarttumaprosentilla.

Lisäksi palkansaajapuoli kiinnittää huomioita siihen, että vuoden 1993 tapaturmalainsäädännön uudistuksen yhteydessä todettiin, ettei tapaturmaeläkettä saavan voida olettaa työskentelevän tuolloin voimassa olleen 65 ikävuoden vanhuuseläkeiän täyttämisen jälkeen. Tämän takia tapaturmaeläkkeen taso alennettiin 70 prosenttiin 65 ikävuoden täyttämisestä lukien. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen yhteydessä vanhuuseläkeikä nostettiin 68 ikävuoteen ja mahdollistettiin eläkkeen kartuttaminen osin myös eläkkeellä ollessa. Tämän vuoksi nykyisen lain 65 ikävuoden raja tulisi nostaa 68 ikävuoteen.

Lisäksi palkansaajapuoli toteaa, että vuoden 2005 eläkeuudistuksella parannettiin erityisesti vanhempana työskentelevien eläkekarttumaa 4,5 prosentin suuruisella ns. superkarttumalla. Samalla luovuttiin eläkejärjestelmässä olleesta 60 prosentin maksimieläkkeestä. Nykyinen työeläkejärjestelmä mahdollistaa siten työansiot ja lisäeläkkeen kertymisen myös vanhuuseläkkeellä. Tapaturman vuoksi työkyvytön ei voi hyödyntää edellä mainittuja mahdollisuuksia. Edellä mainitut syyt puoltavat tapaturmaeläkkeen tason nostamista vähintään 85 prosenttiin vanhuuseläkeiässä.

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajat (työnantaja- ja yrittäjäpuoli) katsovat, että vanhuuseläkeiässä maksettavan tapaturmaeläkkeen (eläke 65 vuoden iän täyttämisen jälkeen) tasoa tulisi alentaa. Nykyinen 70 prosentin suuruinen eläketaso johtaa suuressa osassa tapaturma- ja ammattitautitapauksia selkeästi korkeampaan toimeentuloon kuin tilanteissa, joissa tapaturmaa tai ammattitautia ei ole sattunut. Tämä on vastoin sosiaalivakuutuksen, muun vakuutustoiminnan ja vahingonkorvausoikeuden periaatteita.

Vanhuuseläkkeen tason tarkistamisessa on työnantajapuolen mielestä useita vaihtoehtoja. Ensisijaisesti voitaisiin luopua tapaturmaeläkkeen maksamisesta vanhuuseläkeiässä, jolloin vanhuuseläkeaikainen toimeentulo järjestettäisiin yleisellä eläkejärjestelmällä. Vaihtoehtoisesti voisi tulla kyseeseen nykyisen 70 prosentin tapaturmaeläketason laskeminen esimerkiksi 60 prosenttiin tai vanhuuseläkeiän tapaturmaeläkeprosentin porrastaminen työkyvyttömyyden alkamisiän perusteella.

Työnantaja- ja yrittäjäpuoli toteaa lisäksi, että tapaturmaeläkkeen tasoon vanhuuseläkeaikana liittyy 65 ikävuoden raja. Työeläketurvassa työkyvyttömyyseläke muuttuu vanhuuseläkkeeksi 63 vuoden iässä ja eläkkeelle siirtymisiän odote on edelleen selvästi tätä alhaisempi. Sama 63 vuoden ikäraja olisi työnantajapuolen näkemyksen mukaan perusteltu myös tapaturmaeläkkeessä, jos tapaturmaeläkkeen maksaminen vanhuuseläkeaikana edelleen säilytetään tapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa.

Myös tapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa ennen 65 vuoden ikää maksettavan eläkkeen korvaustaso on työnantajapuolen näkemyksen mukaan huomattavan korkea, mikä johtaa moniin ongelmiin. Kansalaiset ovat erilaisessa asemassa työkyvyttömyyden aikaisen toimeentulon suhteen riippuen siitä, mistä työkyvyttömyys johtui. Tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen korvaukset rahoitetaan samoista palkoista, josta rahoitetaan monet muut sosiaalivakuutusetuudet ja maksetaan tuloverot. Kansallisen kilpailukyvyn säilyttämiseksi ja verotuksen tason kohtuullistamiseksi monen muun sosiaalivakuutuslajin etuuksia on jouduttu tarkistamaan alaspäin. Tapaturma- ja ammattitautivakuutus ei voi työnantajapuolen mukaan olla ylikompensoivana erityisasemassa.

Työryhmä ei päässyt asiasta yksimielisyyteen.

8.4 Työntekijän eläkemaksun ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksun vähentäminen ansionmenetyskorvauksen perusteena olevista ansioista

Nykytila

Alunperin vuosien 1992 ja 1993 tulopoliittisessa sopimuksessa vuodelle 1993 sovitusta työntekijäin eläkemaksusta tuli vuodesta 1994 alkaen pysyvä osa työeläke rahoitusta. Sittemmin vuodesta 1994 alkaen säädettiin myös pysyvästi työntekijän työttömyysvakuutusmaksusta osana työttömyysturvajärjestelmän rahoitusta.

Työntekijäin työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksun myötä tuli esille niiden vaikutus ansioperusteisiin sosiaalietuuksiin eli erilaisiin päivärahoihin. Katsottiin, että työntekijäin työeläkemaksun ja sittemmin palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun reaaliansiota vähentävä vaikutus on otettava huomioon myös ansiotuloihin perustuvissa sosiaalietuuksissa niitä vähentävästi. Tämä toteutettiin vuoden 1994 alusta alkaen ja vähennys on edelleen käytössä. Vähennystä koskevat lait on säädetty alusta alkaen yksivuotisina.

Ensimmäisessä hallituksen esityksessä (HE 247/93) tuodaan esille se, ettei työntekijän maksuosuudella ollut tarkoitus muuttaa eläkeaikaisen toimeentulon ja aktiiviaikaisen palkan antaman toimeentulon suhdetta. Toimeentulojen suhteen todettiin pysyvän ennallaan muun muassa sillä tavoin, että vastaava vähennys heijastuu eläkkeensaajien toimeentuloon. Täten myös kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa päivärahaetuus määräytyy todellisen työansion perusteella, työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun vaikutus on otettava huomioon. Muutoin tällaisen sosiaalivakuutusetuuden korvaustason katsottiin jäävän vinoutuneeksi palkasta saatavaan tuloon nähden. Myöhemmissä hallituksen esityksissä on myös tuotu esille tapaturmavakuutuksen päivärahan osalta ylikompensaatiomahdollisuus, jos vähennystä ei tehdä (esim. viimeisin HE 87/2007). Perusteluissa on todettu olevan tarkoituksenmukaista, että työstä saa paremman toimeentulon kuin sosiaaliturvasta.

Vähennys tehdään nykyisin sairausvakuutusjärjestelmän mukaisissa päivärahoissa ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaisissa kuntoutusrahoissa sekä työttömyysturvalain ja tapaturmavakuutuslain perusteella maksettavissa päivärahoissa. Työntekijän työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksua ei sen sijaan vähennetä tapaturmavakuutuslain mukaisen tapaturmaeläkkeen perusteena olevista ansioista.

Liikennevakuutuksessa vähennyksestä ei säädetä laissa, mutta liikennevahinkolautakunnan ohjeen mukaisesti ohimenevän ansionmenetyksen korvauksesta vähennetään työtekijän työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksu näiden maksujen kulloisenkin määrän suuruisina niissä tapauksissa, joissa korvaus perustuu työnantajan ilmoitukseen tai muuhun selvitykseen vahinkoa kärsineen todellisesta palk-

katulosta. Kyseistä vähennystä ei pääsääntöisesti tehdä sen kuukauden jälkeen, jona työkyvyttömyyden alkamisesta on tullut kuluneeksi 24 kuukautta.

Nykytilan arviointi

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, valtiovarainministeriön ja Suomen Yrittäjien edustajien (työnantaja- ja yrittäjäpuoli) näkemyksen mukaan tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen päivärahan ja eläkkeen perusteena olevaan ansioon tulee tehdä vähennys, joka vastaa työntekijän eläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärää. Näin tapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa päästäisiin tilanteeseen, jossa palkan ja ansionmenetyskorvauksen välinen suhde olisi sama kuin ennen kyseisten maksujen käyttöönottoa. Koska työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksu alentavat käytettävissä olevaa palkkaa, palkan ja etuuden välisen suhteen säilyttäminen edellyttää työnantajapuolen mielestä, että maksujen yhteismäärä vähennetään etuuden perusteena olevasta ansiosta. Tämä periaate kirjattiin vuosia 1992 ja 1993 koskeneeseen tulopoliittiseen sopimukseen sekä hallituksen lakiesityksiin niin sanotusta prosenttivähennyksestä (ks. esim. HE 87/2007). Vähennys on työnantaja- ja yrittäjäpuolen mielestä syytä kirjata selkeyden vuoksi uuteen lakiin.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) mielestä työntekijän eläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen eräissä päivärahoissa oli alun perin tarkoitettu vain väliaikaiseksi lama-ajan ratkaisuksi. Niin sanotusta prosenttivähennyksestä on tämän jälkeen säädetty yksivuotisella lailla eikä vähennystä ole otettu osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Palkansaajajärjestöt ovat tuoneet moneen otteeseen esille prosenttivähennyksestä luopumisen, sillä perusteita vähennyksen jatkamiselle ei enää ole. Parhaillaan prosenttivähennystä ja siitä luopumista käsitellään hallituksen asettamassa sosiaaliturvakomiteassa.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi prosenttivähennystä ei palkansaajapuolen näkemyksen mukaan ole syytä käsitellä tapaturmavakuutuslainsäädännön kehittämisen yhteydessä.

Työryhmä ei päässyt asiassa yksimielisyyteen.

8.5 Haittaraha

Työryhmä toteaa, että nykyinen sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen perustuva lääketieteellinen haittaluokitus on vanhentunut muun muassa uusien hoitomenetelmien ja apuvälineiden kehityksen vuoksi ja toisaalta yleisen haitan erilaisen painottumisen vuoksi nykyyhteiskunnan muutosten seurauksena. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto on jo ennen tätä työryhmää asettanut kolmikantaisen lääkäriasiantuntijaryhmän lääketieteellisen haittaluokkataulukon uudistamiseksi. Työryhmä on luovuttanut ehdotuksensa Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle kesäkuussa 2008. Työryhmä toteaa, että nykyiset kahden haittaluokan muutosta haittaluokan oikaisemiselle edellyttävät lain säännökset eivät ole enää tarkoituksenmukaisia, koska yhä useammissa vammoissa ja sairauksissa on lääketieteellisten arviointi- ja mittausmenetelmien kehityksen seurauksena mahdollista mitata haittaa aikaisempaa tarkemmin. Siten kahden haittaluokan muutoksen vaatimusta haittaluokan oikaisemiseen ei voida pitää enää perusteltuna.

Ehdotus

Haittarahaa tulisi tarkistaa, kun vamman tai sairauden haittaluokka muuttuu vähintään yhdellä haittaluokalla.

9 KORVAUKSEN VÄHENTÄMINEN MYÖTÄVAIKUTUKSEN PERUSTEELLA

9.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain mukaan korvausta ei suoriteta vammasta tai sairaudesta, jonka työntekijä on aiheuttanut itselleen tahallisesti. Päiväraha tai tapaturmaeläke voidaan lisäksi evätä tai niitä voidaan vähentää joko määräajaksi tai toistaiseksi, jos työntekijä oli tapaturman sattuessa rikollisessa teossa eikä rikkomusta ole pidettävä vähäisenä tai, jos tapaturman syynä on ollut työntekijän päihtymys tai törkeä huolimattomuus taikka jos työntekijä on tapaturman sattuessa toiminut vastoin työn suorittamisesta annettuja ohjeita tai määräyksiä.

Korvauksen vähentämissäännöstä on sovellettu viime vuosina pääasiassa vain silloin, kun alkoholin nauttiminen on ollut syynä tapaturmaan. Vähennyksen tekeminen on käytännössä edellyttänyt suhteellisen voimakasta päihtymistilaa, koska lievissä tapauksissa syy-yhteyden osoittaminen on vaikeaa. Pelkkä alkoholin vaikutuksenalaisuus ei ole riittänyt vähennyksen tekemiseen. Vähennys on vakiintuneen käytännön mukaan tehty vain päivärahakorvauksesta.

Työsuojelulainsäädäntö asettaa työnantajalle työsuojeluvelvoitteita, joiden tarkoituksena on ennaltaehkäistä työtapaturmia. Myös työntekijää koskevat työturvallisuuslain (738/2002) 4 luvussa säädetyt työsuojeluvelvoitteet. Työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyyn pyritään vaikuttamaan myös mm. siten, että erikoistariffoituihin tapaturmavakuutusmaksuihin sisältyvä työnantajan pakollinen omavastuu kannustaa työnantajaa tehokkaaseen tapaturmien ehkäisytyöhön. Erikoistariffoinnin piiriin kuuluvissa suuremmissa yrityksissä tapaturmasta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat siten suoraan sen työnantajan vakuutusmaksuun, jonka vakuutuksesta vahinko korvataan.

9.2 Nykytilan arviointi

Ottaen huomioon tapaturmavakuutusjärjestelmän syyperusteisuuden, työryhmä katsoo, että mahdollisuus ansionmenetyskorvauksen vähentämiseen vahingoittuneen myötävaikutuksen perusteella on perusteltua säilyttää. Jollei mahdollisuutta vahingoittuneelle maksettavan korvauksen vähentämiseen ole, työtapaturman kustannukset siirtyvät työnantajan vastattaviksi myös sellaisissa tapauksissa, joissa tapaturman syynä on työntekijän tahallinen tapaturmien ehkäisemiseksi työpaikalla annettujen määräysten rikkominen, alkoholin tai muun huumaavan aineen vaikutuksenalaisena oleminen tai rikollinen teko. Vahingoittuneella säilyy vähentämistapauksissakin oikeus toissijaisiin sosiaalivakuutusetuuksiin, kuten sairausvakuutuslain mukaiseen päivärahaan sekä kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen, joissa oma myötävaikutus ei vaikuta etuuksiin.

Työryhmässä on ollut esillä seuraavanlainen korvauksen vähentämistä koskeva malli:
Tapaturman tai ammattitaudin perusteella maksettavaa päivärahakorvausta vähennettäisiin harkinnan mukaan tapauksen olosuhteet huomioon ottaen, jos vahingoittunut on

1) työnantajasta riippumattomasti tahallaan rikkonut työnantajan toimivaltansa nojalla työpaikalle työtapaturmien ehkäisemiseksi antamia määräyksiä,
2) ollut tapaturman sattuessa rikollisessa teossa tai
3) ollut tapaturman sattuessa alkoholin tai muun huumaavan aineen vaikutuksenalaisena ja

edellä mainittu seikka on ollut tapaturman syynä. Vähennys pääsääntöisesti tehtäisiin, jos edellä mainitut edellytykset täyttyvät. Vähennystä ei kuitenkaan tehtäisi, jos se on kohtuu-

tonta työntekijälle tapaturmasta aiheutuneen vamman tai sairauden, työntekijän tai tämän perheen välttämättömän toimeentulon tai muun vastaavan painavan syyn vuoksi.

Vähennyksen suuruus arvioitaisiin huomioon ottaen kaikki tapaturmaan johtaneet syyt ja olosuhteet. Enimmäisvähennys olisi puolet päivärahakorvauksesta.

Mallia on perusteltu seuraavilla seikoilla: Valtaosassa työtapaturmista aiheutuu enintään vuoden pituinen työkyvyttömyys. Työtapaturmien ennalta ehkäisyn kannalta olisi siten riittävää vähennysmahdollisuuden rajoittaminen vain päivärahakorvaukseen. Mallin mukaan vähennysmahdollisuus tulisi rajata vain niihin tapauksiin, joissa vahingoittunut on toiminut tahallaan vastoin työnantajan työpaikalle tapaturman ehkäisemiseksi antamia määräyksiä, ollut tapaturman sattuessa suorittamassa rikollista tekoa taikka ollut alkoholin tai muun huumaavan aineen vaikutuksenalaisena. Vähentäminen edellyttäisi lisäksi, että edellä mainitut seikat ovat olleet yksinomaisena syynä tapaturmaan.

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajat (työnantaja- ja yrittäjäpuoli) katsovat, että tapaturmavakuutusjärjestelmän ja sitä kautta sen vakuutuksenottajien ei tule olla ainakaan täysimääräisesti vastuussa sellaisista tapaturmista ja ammattitaudeista, joiden sattumisen syynä on työntekijän moitittava käyttäytyminen. Voimassa olevan lain mukaiset ansionmenetyskorvauksen epäämisen tai vähentämisen perusteet eli työsuojelunormien tahallinen rikkominen, rikollinen teko ja alkoholin tai muun huumaavan aineen vaikutuksenalaisena oleminen ovat tarkoituksenmukaisia ansionmenetyskorvauksen epäämisen ja vähentämisen perusteita edellyttäen, että ne ovat aiheuttaneet tapaturman tai ammattitaudin. Näiden perusteiden toteutuessa vähennys tulee työnantaja- ja yrittäjäpuolen mielestä tehdä ilman harkintaa yhdenmukaisen soveltamiskäytännön takaamiseksi. Työnantaja- ja yrittäjäpuoli katsoo lisäksi, että vähennys on tehtävä sekä päivärahaan että eläkkeeseen kuten voimassa olevassa laissa on säädetty.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) mukaan korvausten vähentämisessä on säilytettävä harkinnanvaraisuus, koska muutoin vähentämisestä saattaa muodostua vahingoittuneiden kannalta rikosoikeudelliseen seuraamukseen verrattava tosiasiallinen rangaistus. Työntekijöiden oikeusturvan kannalta vähentämiskriteerien tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Kriteereinä tulee olla ainoastaan tilanteet, joissa on selvästi kyse rikollisesta teosta tai työturvallisuuden vakavasti vaarantavasta päihtymyksestä ja tämä on ollut välittömänä syynä tapaturman sattumiseen. Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan mahdollisen vähennyksen ei tule kohdistua tapaturmaeläkkeeseen ja päivärahan vähennykselle tulee asettaa enimmäisraja.

10 AMMATILLISEN KUNTOUTUKSEN TEHOSTAMINEN

10.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain mukaan kuntoutujalle, joka on työ- tai koulutuskokeilussa, työklinikassa, työhön valmennuksessa tai ammattikoulutuksessa taikka sairaalassa tai kuntoutuslaitoksessa, suoritetaan tältä ajalta tapaturmavakuutuslain mukainen ansionmenetyskorvaus (päiväraha, tapaturmaeläke) työkyvyn alentumiseen katsomatta täysimääräisenä. Täysimääräistä korvausta ei kuitenkaan makseta silloin, kun kuntoutus on siten järjestetty, ettei se estä kuntoutujaa tekemästä hänelle sopivaa ansiotyötä.

Korvattavaa aikaa ei ole muutoin laissa tarkasti määritelty. Täysimääräinen korvaus suoritetaan lain mukaan myös kohtuulliselta ajalta kuntoutustarvetta ja –mahdollisuuksia selvitettäessä sekä kuntoutuksen alkamista odotettaessa, kun on kysymys ammatillisesta kuntoutuksesta.

Kuntoutujalle maksetaan täysimääräinen korvaus myös kuntoutuksen opetusohjelmaan kuuluvan loman ajalta. Tämä säännös poikkeaa sekä työeläkepuolen että Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta

Korvauskäytännössä on vakiintunut käytäntö maksaa täyttä korvausta myös koulutuksen jälkeen työllistymisen tukemiseksi. Työllistymisen tukemiseksi maksettavan täyden eläkkeen maksuajan pituudeksi vakiintui 1990-luvun alun syvän laman aiheuttaman erityisen heikon työllisyystilanteen pohjalta kuusi kuukautta. Täyttä eläkettä voidaan maksaa tapaturmavammasta tai ammattitaudista johtuvan työpaikan vaihdoksen tukena, jollei laajempiin kuntouttamistoimenpiteisiin ole tarvetta.

Työeläkejärjestelmässä kuntoutuksen tehokkaaseen toteutumiseen on pyritty muun muassa sillä, että ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksetaan työkyvyttömyysaikaa korkeampaa ansionmenetyskorvausta.

Lain mukaan vakuutuslaitoksen tulee omasta aloitteestaan viipymättä saattaa ammatillinen kuntoutusasia vireille ja huolehtia kuntoutustarpeen selvittämisestä ja kuntoutukseen ohjaamisesta, jos korvattavasta vammasta aiheutuu pitkäaikaisia rajoituksia työ- ja toimintakyvylle ja ansiomahdollisuuksille. Kuntoutuksen tarve ja mahdollisuudet tulee tarvittaessa selvittää vakuutuslaitoksen toimesta ennen kuin vahingoittuneelle voidaan myöntää pysyvä eläke.

10.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Velvollisuus kuntoutusmahdollisuuksien selvittämiseen on laissa vakuutusjärjestelmälle kirjattu velvoite. Kuntoutusselvittelyn ja kuntoutuksen tarkoituksena on enemmän vahingon välttäminen ja siten se on vahingoittuneen ja korvausjärjestelmän yhteinen etu. Kuntoutukseen pääsemiseen ja itse kuntoutustoimenpiteiden pitkittymiseen voivat vaikuttaa useat eri syyt, kuten vamman vakavuus ja siitä toipumiseen vaadittava aika, hoitotoimenpiteiden ja oireiden jatkuminen kuntoutusselvittelyn ja kuntoutuksen aikana, vammaan ja sen aiheuttamaan työn tai ammatin menetykseen ja elämänmuutokseen liittyvät sopeutumisvaikeudet sekä tapaturmasta riippumattomat tekijät, kuten ammatillinen ja koulutuksellinen tausta, taloudelliseen asemaan liittyvät syyt, perhetilanne ja muut sairaudet. Eri tekijöiden vaikutusta on usein vaikea selkeästi erotella toisistaan ja usein moni tekijä vaikuttaa yhdessä kuntoutusprosessin kestoon ja onnistumiseen.

Kuntoutumisen onnistumiselle on olennaista työkyvyttömyyden uhan ja kuntoutustarpeen riittävän aikainen tunnistaminen, nopea vahingoittuneelle soveltuvien kuntoutuskeinojen löytäminen ja kuntoutustoimenpiteiden toteutumisen tehokas seuranta. Nykyisen lainsäädännön mukaan vakuutusyhtiön tulisi käynnistää kuntoutusselvittely heti, kun korvattavasta vammasta aiheutuu pitkäaikaisia rajoituksia työ- tai toimintakyvylle. Selvittely voidaan usein aloittaa jo siinä vaiheessa, kun toipuminen on vielä kesken. Käytännössä kuntoutuksen vireille tulo Vakuutuskuntoutus VKK:ssa kestää vahingon sattumisesta keskimäärin noin 16 kuukautta, mikä heikentää mahdollisuuksia kuntouttamiseen ja työelämään palaamiseen. Tarve kuntoutusselvittelyn käynnistämisen tulisi arvioida nykyistä aikaisemmassa vaiheessa ja säännöllisin väliajoin.

Työstä poissaoloajan pitkittyminen sinällään vähentää työelämään paluun mahdollisuuksia. Kuntoutusselvittelyajan tarpeettoman pitkittymisen estämiseksi korvattava kuntoutusselvittelyaika tulisi määritellä nykyistä tarkemmin ja toisaalta kuntoutujaa tulisi kannustaa kuntoutuksen aktiiviseen eteenpäin viemiseen.

Nykyisen lainsäädännön mukaan vakuutusyhtiön on selvitettävä kuntoutustarve ja mahdollisuudet ennen eläkkeen myöntämistä. Kuntoutusajan korvaus voidaan nykyisen lainsäännön mukaan lopettaa, jos kuntoutustarpeen ja kuntoutusmahdollisuuksien selvittely ja kuntoutus keskeytyvät kuntoutettavasta johtuvasta tapaturmasta tai ammattitaudista riippumattomasta syystä. Laista tulisi tämän vuoksi selkeästi ilmetä, että vahingoittuneella on velvollisuus myötävaikuttaa kuntoutusselvittelyn ja kuntoutuksen toteutumiseen rajoitteet huomioon ottaen.

Tietyissä tapauksissa kuntoutus estyy, koska kuntoutustarpeen ja mahdollisuuksien tai kuntoutuksen toteuttamisen kannalta tarpeellista työkokeilu-/työharjoittelupaikkaa ei voida järjestää, koska työnantajalle aiheutuu kuntoutujan opastamisesta kustannuksia.

Palkansaajapuolen ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (KT) edustajat katsovat, että kuntouttamistoimenpiteiden aktiiviajalta, jolla tarkoitetaan aikaa, jolloin henkilö osallistuu työ- ja koulutuskokeiluun, työharjoitteluun, työhön valmennukseen, uuteen ammattiin tähtäävään koulutukseen ja täydennyskoulutukseen, tulisi maksaa päivärahan tasoinen ansionmenetyskorvaus. Kuntoutujan osallistuminen näihin toimenpiteisiin tulee varmistaa vakuutusyhtiön toimesta riittävän tiiviillä seurannalla

Ammatillisen kuntoutuksen jälkeen työhön hakeutuvalle tulisi palkansaajapuolen ja KT:n edustajien mukaan myös maksaa todellisen ansion alentuman mukaista tapaturmaeläkettä kohtuulliselta työllistymisajalta, kuitenkin yleensä enintään kuuden kuukauden ajalta työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Enimmäisaika voitaisiin ylittää vain, jos vamma aiheuttaa poikkeuksellisen suuria esteitä työllistymiselle. Kohtuullisen työllistymisajan pituus tulisi arvioida nykyistä yksilökohtaisemmin ja ottaen huomioon mm. kuntoutuksen antamat valmiudet työllistyä tavoitteena olevaan työhön tai ammattiin, alan työllisyystilanne sekä työllistymistä edistävä aikaisempi työkokemus ja ikä. Työllistymistä tulisi tukea ensisijaisesti aktiivisella työharjoittelulla tai -valmennuksella, johon tulisi varautua heti, kun työllistymiselle voidaan arvioida aiheutuvan korvatusta vammasta/sairaudesta merkittäviä rajoituksia.

Edellä mainituilla muutoksilla kannustetaan palkansaajapuolen ja KT:n edustajien mielestä vahingoittunutta osallistumaan nykyistä aktiivisemmin työkykynsä palauttamiseen ja uudelleen työllistymiseen. Mainittu menettelytapa on myös vakuutusjärjestelmän kokonaiskustannusten kannalta edullisinta.

Työryhmä on päässyt yksimielisyyteen seuraavista lain valmistelussa noudatettavista periaatteista.

Ehdotus

Tapaturmavakuutuksen kuntoutusta koskevia säännöksiä uudistettaessa tulisi ottaa huomioon seuraavat periaatteet:

1) *Vakuutuslaitoksen tulisi arvioida tarve kuntoutusselvittelyn käynnistämiseen viimeistään kolmen kuukauden kuluttua työkyvyttömyyden alkamisesta ja sen jälkeen vähintään kolmen kuukauden välein. Korvausasiakirjoihin tulee tehdä tästä merkintä.*
2) *Kuntoutusselvittelyn ja kuntoutuksen ajalta maksettavan ansionmenetysetuuden nimi muutetaan kuntoutuksen ensisijaisuutta korostavaksi.*
3) *Kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien selvittelyn tulisi toteutua viivytyksettä. Siksi kuntoutusselvittelyajan korvausta tulisi maksaa nykylainsäädännön tapaan kohtuulliselta kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien selvittelyn ajalta. Lähtökohtaisesti kohtuullisena aikana voidaan pitää nykyisen lain perusteluissa mainittua enintään kolmea kuukautta selvittelyn käynnistymisestä, jollei erityistä hyväksyttävää syytä pidemmän selvittelyajan korvaamiselle ole. Ehdotonta ylärajaa korvattavan kuntoutusselvittelyajan pituudelle ei voida säätää, koska ajan pituuteen vaikuttavat tapauskohtaiset tekijät. Kohtuullista aikaa voivat pidentää mm. selvittelyä haittaavat tapaturmasta tai ammattitaudista johtuvat toimintakyvyn rajoitukset, hoitotoimenpiteet ja toipumisaika, yksipuolinen ammatti- ja koulutustausta, heikot koulutus- ja muut kuntoutusvalmiudet ja vahinkoa edeltävistä vammoista ja sairauksista aiheutuvat rajoitteet. Vakuutuslaitoksen tehtävänä on viime kädessä huolehtia siitä, että kuntoutusselvittely toteutuu ilman tarpeettomia viivästyksiä ja keskeyttää kuntoutusajan korvauksen maksu, mikäli selvittelyn pitkittyminen tai keskeytyminen johtuu kuntoutujasta riippuvasta syystä, joka ei ole korvattavan vamman tai sairauden seurausta.*
4) *Kuntoutusselvittelyssä tulisi pyrkiä löytämään aina useampi samanaikaisesti käytettävissä oleva kuntouttamisvaihtoehto, jotta voidaan välttyä tarpeettomilta koulutukseen pyrkimiseen ja koulutuksen alkamiseen liittyviltä odotteluajoilta.*
5) *Työnantajalle tulisi voida maksaa harkinnan mukaan kohtuullinen korvaus työhön valmennukseen/työharjoitteluun liittyvästä kuntoutettavan ohjaamisesta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksesta, mikäli se on välttämätöntä kuntoutustoimenpiteiden edellytyksenä olevan työhönvalmen-*

nus-/työharjoittelupaikan saamiseksi. Korvaus voitaisiin maksaa vain etukäteisen suunnitelman mukaisesti ja vain sellaisesta ohjaamisesta ja opastamisesta, joka ei kuulu työnantajan normaalin työhön perehdyttämisvelvollisuuden piiriin.

6) *Lakiin kirjattaisiin vahingoittuneen velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa kuntoutusselvittelyn ja kuntoutustoimenpiteiden toteutumiseen.*

11 VAKUUTUKSENOTTAJAN ASIANOSAISUUS

11.1 Nykytila

11.1.1 Hallintolain ja hallintolainkäyttölain asianosaisuutta koskevat säännökset

Hallintolain (434/2003) 11 §:n perusteella asianosaisen käsite määräytyy asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Sama asianosaisen määritelmä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999; julkisuuslaki).

Hallintolain perusteluista ilmenee oikeuskirjallisuudessakin todettu seikka, että asianosaisuus määrittyy erityyppisissä hallintoasioissa hieman toisistaan poikkeavalla tavalla, samoin kuin asianosaisaseman perusteet saattavat vaihdella myös menettelyn eri vaiheissa. Hallintolaki ei edellytä välitöntä oikeudellista intressiä, vaan hallintolain perustelujen mukaan hallintoasioissa on tyypillistä, että asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella.

Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä asianosaisuus ei välttämättä ole aivan samanlainen. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lainkohdan perustelujen mukaan valitusoikeutta ei voitaisi johtaa yksinomaan päätöksen välillisistä vaikutuksista. Välittömyyskriteerin soveltuvuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota kunkin asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeusturvan tarpeeseen.

11.1.2 Asianosaisuutta koskevat tapaturmavakuutuslain säännökset

Sanaa asianosainen käytetään tapaturmavakuutuslaissa lähinnä muutoksenhakua ja tietojen saantia ja luovuttamista koskevissa säännöksissä. Esimerkiksi lain 53 a §:ssä säädetään: ”Asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta kirjallisella valituksella viimeistään 30 päivänä sen päivän jälkeen, jona asianosainen on saanut tiedon päätöksestä.”

Lain 53 a §:n sanamuotoa muutettiin 1.1.1995 alkaen siten, että oikeus hakea muutosta vakuutuslaitoksen päätökseen ja maksutoimenpiteeseen on liitetty nimenomaan asianosaisasemaan. Hallituksen esityksen (HE 116/1994) perusteluissa todetaan seuraavaa: ”--- asianosaisuus edellyttää välitöntä oikeudellista etua asiassa. Vahingoittuneen lisäksi asianosaisen asemassa on usein myös työnantaja. Korvausasiassa työnantajan asianosaisuus liittyy tavallisimmin työnantajan oikeuteen saada työntekijälle tapaturman johdosta maksettua sairausajan palkkaa vastaava ansionmenetyskorvaus taikka työnantajan velvollisuuteen maksaa korvausta vakuutuksen omavastuun perusteella. Perustevalitusasioissa työnantajan asianosaisuus liittyy useimmiten tapaturmavakuutusmaksuun ja sen maksuunpanoon.”

11.1.3 Oikeuskäytäntö ja ohjeistus

Vakuutuksen hoitoon liittyvissä asioissa työnantajan asianosaisuutta on käytännössä pidetty kiistattomana eikä tulkintaongelmia ole ollut.

Korvausasiasoissa työnantajan on katsottu vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellä mainittua 53 a §:ää koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti olevan asianosainen, kun päätös koskee tapaturmaetuutta, johon työnantajalla olisi tapaturmavakuutuslain mukaan oikeus maksamansa sairausajan palkan perusteella tai kun korvauspäätöksestä voisi seurata työnantajan omavastuuosuuden suoritusvelvollisuus.

Kysymys voi siten olla päätöksestä, jolla evätään korvausoikeus tapaturmasta esimerkiksi sillä perusteella, että tapaturma ei ole sattunut työstä johtuvissa olosuhteissa, mistä seuraa, ettei työnantajalla ole mahdollisuutta saada vakuutuskorvauksesta takaisin maksamaansa sairausajan palkkaa. Kysymys voi olla myös myönteisestä korvauspäätöksestä, joka puolestaan voi johtaa siihen, että työnantaja joutuu maksamaan korvauksista laissa säädetyn työnantajan omavastuun. Näissä tapauksissa on ollut kysymys välittömän oikeudellisen intressin tulkinnasta nimenomaan päätöksen anto- ja valitustilanteissa.

Tietosuojasäännösten ja hallintomenettelyä koskevien säännösten uudistuessa on pohdittu työnantajan asianosaisuutta muussa yhteydessä:

1) Työnantajan asianosaisuus korvausasian käsittelyssä

Korvausasian käsittelyn yhteydessä on aiheuttanut ongelmia sen arviointi, mitä tietoja työnantajalle annettava päätös voi sisältää ja mitä tietoja työnantajalle voidaan antaa ennen päätöstä. Kysymys on vahingoittuneen henkilöä koskevista tiedoista, etenkin terveydentilatiedoista. Asiaa koskevassa ohjeistuksessa (Tapaturmavakuutuslaitosten liiton kiertokirje 25/2002) on todettu, että on aina erikseen arvioitava, minkälaisia tietoja työnantajalle annettavaan päätökseen on perusteltua sisällyttää. Työnantajallahan on oikeus saada itselleen muun muassa työntekijälle maksamaansa sairausajan palkkaa vastaava tapaturmavakuutuksen ansionmenetyskorvaus ja oikeus saada korvausasiaa koskeva valituskelpoinen päätös. Kiertokirjeen mukaan esimerkiksi työntekijän terveydentilaa koskevien tietojen antamisen työnantajalle on perustuttava huolelliseen harkintaan siitä, onko tieto relevantti työnantaja-asianosaisen oikeussuojakeinojen (esimerkiksi valituksen tekeminen vakuutuslaitoksen korvauspäätöksestä) käyttämisen kannalta.

2) Työnantajan oikeus valittaa korvauspäätöksestä

Korkeimman oikeuden päätöksellä (KKO 2001:112) on tehty aikaisemmasta poikkeava tulkinta työnantajan asianosaisuudesta. KKO katsoi, että työnantajalla on asianosaisuuden edellyttämä välitön oikeudellinen intressi asiassa, kun työnantajalla on ns. täysomavastuun sisältävä erikoismaksujärjestelmä lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessaan. Tapaturmalautakunta on ottanut vuonna 2006 täysistunnossaan kantaa samaan asiaan hieman erityyppisessä tilanteessa, jossa on tulkittu KKO:n ratkaisua suppeasti ja katsottu, ettei erikoistariffoitu työnantaja ole asianosainen, jos kysymys on vain siitä, kuinka paljon vakuutettu on oikeutettu samaan korvausta.

Muutoksenhaussa on myös kyse siitä, mihin tietoihin asianosaisella on oikeus. Vakuutusoikeuden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksissä on viime vuosina otettu se linja, että asianosaisena olevalle työnantajalle on annettava samansisältöinen päätös kuin vahingoittuneellekin. Asianosaisen oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on katsottu syrjäyttävän toisen asianosaisen oikeuden yksityiselämän suojaan, kun kysymyksessä on asiakirja, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Koska asianosaisuus on myös tiedonsaantioikeuteen liittyvä asia, voi asianosaisasema tulla ratkaistavaksi myös hallintotuomioistuimessa. Helsingin hallinto-oikeus on mm. katsonut, että erikoistariffoitu työnantaja oli asianosainen julkisuuslain 11 §:n tarkoittamalla tavalla.

Tämä linja vastaa sitä tulkintaa, joka ilmenee 1.10.2007 voimaan tulleen oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) perusteluissa (HE 12/2006). Asianosaisella on lain mukaan oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tämän oikeuden epääminen ei ole mahdollista kuin hyvin poikkeuksellisesti.

Toisaalta työnantajan oikeus työntekijän terveydentilatietojen saantiin ja käsittelyyn on säännelty tarkoin lailla yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Sen mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta ja tietojen käsittely on tarpeen sairausajan palkan tai siihen rinnastettavien terveydentilaan liittyvien etuuksien suorittamiseksi taikka sen selvittämiseksi, onko työstä poissaoloon perusteltu syy, taikka jos työntekijä nimenomaisesti haluaa selvitettävän työkykyisyyttään terveydentilaa koskevien tietojen perusteella. Lisäksi työnantajalla on oikeus käsitellä näitä tietoja niissä tilanteissa ja siinä laajuudessa kuin muualla laissa erikseen säädetään.

Terveydentilaa koskevia tietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka näiden tietojen perusteella valmistelevat tai tekevät työsuhdetta koskevia päätöksiä taikka panevat niitä toimeen. Työnantajan on nimettävä nämä henkilöt tai määriteltävä tehtävät, joihin sisältyy terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyä. Tietoja käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana eikä sen päättymisen jälkeen.

Työntekijän työnantajalle luovuttama työkykyään koskeva lääkärintodistus tai -lausunto saadaan kuitenkin luovuttaa työterveyshuollon palvelujen tuottajalle työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädettyjen työterveyshuollon tehtävien toteuttamista varten, jollei työntekijä ole kieltänyt luovuttamista.

11.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Työryhmä on kuullut asiantuntijana Helsingin yliopiston professori Olli Mäenpäätä työnantajan asianosaisasemaan liittyen. Asiantuntijan mukaan asianosaisuuden lähtökohtana on perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on ollut pyrkimys tulkita asianosaisasemaa entistä laajemmin. Taustana tälle on ihmisoikeusajattelu.

Työnantajan asianosaisuuteen liittyy kaksi perusoikeutta, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään eli oikeus oikeusturvaan ja oikeus yksityiselämän suojaan. Asiantuntijan mukaan on epätodennäköistä, että yksityiselämän suoja voisi olla lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä este oikeusturvan saamiselle. Työnantajan omavastuiseen vakuutukseen perustuvassa korvausasiassa työnantajan asianosaisuuden perusteet ovat selkeät, koska tapaturmasta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat niin suoraan työnantajaan. Taulustotariffin kohdalla sen sijaan ei asianosaisasemaa synny, jos työnantajalle ei aiheudu tapaturmasta kustannuksia. Jos työnantajan maksettavaksi tulee omavastuu, rahasumman suuruudella ei ole niinkään merkitystä.

Jos asia on päätynyt tuomioistuimen käsiteltäväksi, työnantajalla olisi asiantuntijan mukaan oikeus asianosaisen asemassa saada tietoa myös työntekijän terveydentilasta. Asianosaisjulkisuudesta säädetään julkisuuslaissa sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa. Lähtökohtana on se, että asianosaisella on oikeus saada kaikki asiansa käsittelyyn vaikuttavat tiedot ja tästä on vain harvoja poikkeuksia. Olemassa olevia pykäliä ei ole mahdollista soveltaa niin, että työntekijän terveystiedot olisivat automaattisesti asianosaisjulkisuuden ulkopuolella, vaan kyseeseen voisi tulla vain joku yksittäinen erityinen tieto. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linja on ollut tiukka siinä, että asianosaisella on oikeus saada kaikki tuomioistuimella olevat tiedot ja hänen harkinnassaan on, mikä tieto on hänelle merkityksellistä. Asiantuntijan mukaan rajoituksesta asianosaisjulkisuuteen pitäisi säätää erikseen lailla ja tässä yhteydessä olisi hyvin tarkkaan harkittava perusteet, miksi nimenomaan tapaturmavakuutuslaissa poikettaisiin yleisestä käytännöstä.

Korvausasian oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy terveystietoja hyvinkin pitkältä ajalta, eivätkä ne välttämättä liity suoraan tapaturmaan tai vahingoittuneeseen. Vahingoittuneen terveydentilatietojen salassapidossa on kysymys osin myös lääkärin ja potilaan luottamuksellisesta hoitosuhteesta. Asiantuntija ei kuitenkaan nähnyt näiden seikkojen oikeuttavan oikeusturvan saatavuuden tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin rajoittamiseen, vaan työnantajan asianosaisuus voi johtaa hyvin laajaan tietojensaantioikeuteen.

Oikeudenkäynnin alkaminen on asiantuntijan mukaan raja, jonka jälkeen työnantajan tietojensaantioikeus laajenisi. Esimerkiksi työelämässä työntekijän yksityisyys on suojattu lailla, mutta oikeudenkäynnissä tällaiset suojat eivät ole samassa laajuudessa voimassa asianosaisten välillä. Tästä syystä terveystietojen saatavuutta on huomattavasti helpompi rajoittaa ensimmäisen asteen käsittelyssä. Asianosaisjulkisuus alkaisi asiantuntijan mukaan vasta asian tultua vireille tuomioistuimessa. Pelkkä valituksen tekemisen harkinta ei riittäisi asianosaisjulkisuuteen.

Vakuutusyhtiössä tapahtuvassa tapaturmakorvausprosessissa työnantaja on mukana tekemällä tapaturmailmoituksen ja antamalla vakuutusyhtiölle sen pyytämiä tietoja mm. vahingon sattumisolosuhteista, ammattitaudille altistavista tekijöistä työssä sekä työjärjestelymahdollisuuksista työhön paluun mahdollistamiseksi. Asiantuntijan mukaan asianosaisuusasema määräytyy tässä vaiheessa hyvin eri tavoin kuin oikeudenkäynnissä. Yhtiössä tapahtuvan käsittelyn osalta on helpommin mahdollista erityissäännöksellä rajata työnantajan tiedonsaantioikeus vain tiettyihin asioihin.

Työryhmä toteaa, että asianosaisuuden arvioinnin lähtökohtana on myös työtapaturmavakuutuksen osalta perustuslain 21 §:n pakottava säännös. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Lisäksi käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on perustuslain mukaan turvattu lailla. Tästä johtuen näyttää siltä, ettei työnantajan asianosaisasemaan perustuvaa tietojensaantioikeutta tapaturmavakuutuksen korvausasioissa voida merkittävästi rajoittaa silloin, kun asian ratkaisu voi vaikuttaa välittömästi työnantajan oikeuksiin ja velvoitteisiin.

Aikaisemman vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työnantajalle on katsottu syntyvän tapaturmavakuutuslain muutoksenhakuoikeutta koskevan säännöksen perusteella asianosaisasema muutoksenhakumenettelyssä vain, kun päätöksessä on kysymys työnantajan oikeudesta saada itselleen maksamaansa sairausajan palkkaa vastaava ansionmenetyskorvaus tai päätöksellä vahingoittuneelle maksettava korvaus aiheuttaa työnantajalle velvollisuuden vakuutuksen omavastuun suorittamiseen. Korkeimman oikeuden 2002 antaman ratkaisun mukaan työnantajan asianosaisuuden on katsottu syntyvän myös silloin, kun tapaturman katsominen työtapaturmavakuutuksen perustella korvattavaksi vahingoksi johtaa täysomavastuisen vakuutusmaksujärjestelmän kautta työnantajan maksuvelvollisuuteen.

Työryhmä toteaa, että omavastuiseen vakuutusmaksujärjestelmään perustuvaan työnantajan asianosaisasemaan liittyy eräitä järjestelmän tavoitteiden kannalta kielteisiä seikkoja, kuten vastapuolisuhteen lisääntyminen tapaturmakorvausprosessissa, työnantajan ja vahingoittuneen erilaiset taloudelliset mahdollisuudet prosessinkäymiseen, korvausratkaisujen pitkittyminen ja vakuutetun aseman muodostuminen erilaiseksi työnantajan vakuutusmuodosta riippuen. Työryhmä toteaa kuitenkin, että työnantajan asianosaisuudessa on kysymys viime kädessä perustuslain tulkintaan liittyvästä asiasta. Vakuutuksenottajana olevan työnantajan perustuslain mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun korvausratkaisu johtaa yksittäisen työnantajan maksuvelvollisuuteen, ei voida lailla olennaisesti rajoittaa. Se, millaiseen vakuutukseen liittyen tällainen asianosaisasema voi syntyä ja minkälaiseen korvausta koskevaan päätökseen se voi ulottua, tulee ratkaista yksittäistapauksittain asianosaiskäsitteen perusteella, joka tulee määritellä esimerkiksi hallintolainkäyttölaissa omaksuttua asianosaismääritelmää vastaavaksi.

Asianosaisasemaan liittyy asianosaisjulkisuus. Asianosaisjulkisuuden perusteella asianosaisella on oikeus saada kaikki asiaansa vaikuttavat tiedot. Tällöin on ongelmallista, miten pitkälle asianosaiseksi katsottavan työnantajan tietojensaantioikeus ulottuu erityisesti työtapaturmassa vahingoittuneen työntekijän luottamuksellisiin terveydentilatietoihin. Tämän asian yksityiskohtainen määritteleminen lainsäädännöllä on vaikeaa.

Työryhmä toteaa, että oikeudenkäyntiin liittyvä asianosaisuusjulkisuus syntyy, kun muutoksenhakuasia on tullut muutoksenhakuelimessä vireille. Tällöin oikeudenkäynnin kohteena olevaan asiaan liit-

tyvien salassa pidettävien tietojen antamisesta asianosaiselle päättää viime kädessä asiaa käsittelevä muutoksenhakuelin, joka arvioi mitkä asiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat oikeudenkäynnin kohteena olevan asian kannalta tarpeellisia. Asiaa on vaikeaa lailla yksityiskohtaisesti säännellä.

Mahdollisuus muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen edellyttää myös, että työnantaja saa tiedon vakuutuslaitoksen päätöksestä, joka voi välittömästi vaikuttaa työnantajan oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Työryhmä toteaa edelleen, että työnantajan asianosaisasema voi määräytyä erilaisin perustein tapaturmakorvausasian käsittelyn ja sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Vakuutuslaitoksessa tapahtuvassa korvauskäsittelyssä ei ole kysymys oikeudenkäynnistä ja siihen liittyvästä tietojensaantioikeudesta. Tapaturma-asioiden käsittelyä vakuutuslaitoksissa koskee kuitenkin perustuslain mukainen hyvän hallinnon noudattamisen edellytys, josta säädetään lailla. Työnantajan velvollisuutena on saattaa työtapaturma- ja ammattitautikorvausasia vireille tekemällä tapaturmailmoitus. Korvausasia voi tulla vireille myös työtapaturman tultua muulla tavoin vakuutusyhtiön tietoon. Lisäksi vakuutuslaitoksen velvollisuutena on antaa tietoja tapaturman sattumisolosuhteista ja ammattitaudin kannalta merkityksellisistä altistustekijöistä työpaikalla. Lisäksi työnantaja osallistuu usein työjärjestelymahdollisuuksien selvittämiseen vahingoittuneen työhön paluun järjestämiseksi. Työnantajan asianosaisuuden suhteen näihin tilanteisiin ei ole liittynyt käytännössä ongelmia. Keskeinen kysymys on asianosaisuuteen liittyvä työnantajan tiedonsaantioikeuden laajuus, jonka ei ole tarvetta työnantajan osalta olla korvauskäsittelyvaiheessa niin laaja kuin muutoksenhakutilanteessa. Työryhmä katsoo, että työnantajan asianosaisasema ja erityisesti siihen liittyvä tietojensaantioikeus tulisi lainvalmistelun yhteydessä määritellä selkeästi.

Ehdotus

Työnantaja on asianosainen tapaturmakorvausta koskevassa muutoksenhaussa silloin, kun asiassa annettu päätös on kohdistettu työnantajaan tai se vaikuttaa välittömästi työnantajan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

Työnantajalle syntyy muutoksenhakuasian tullessa vireille muutoksenhakuelimessä asianosaisasemaan perustuen oikeus niihin vahingoittuneen salassa pidettäviin tietoihin, jotka voivat vaikuttaa muutoksenhaun kohteena olevaan asiaan.

Lainsäädännön jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään, minkälaisia määräyksiä tarvitaan työnantajan asianosaisaseman selkeyttämiseksi tapaturmavakuutusasian vakuutuslaitoskäsittelyn yhteydessä.

12 TUTKIMUSKUSTANNUKSET JA TUTKIMUKSIIN PÄÄSY

12.1 Tutkimuskulujen korvaaminen

Tapaturmavakuutuslain 14 §:n 4 momentissa säädetään korvattaviksi työtapaturman aiheuttamaksi epäillystä vammasta tai ammattitaudin selvittämisestä aiheutuneet perustellut ja tarpeelliset kulut lääkärintutkimuksesta. Säännöksen taustana oli ammattitautitutkimusten kulujen korvaaminen tapauksissa, joissa kustannukset ovat korkeat ja jäävät työntekijän itsensä maksettaviksi silloin, kun ammattitautia ei todeta. Koska korvauksia koskevat säännökset sisältyvät tapaturmavakuutuslakiin, myös tapaturman aiheuttamaksi epäillyn vamman tutkimuskulut tulivat vastaavasti korvattaviksi.

Tutkimuskulujen korvaamista koskeva erityissäännös tulee sovellettavaksi ensisijaisesti hylkäystapauksissa, jolloin korvauspäätös on muutoin kokonaisuudessaan kielteinen. Tutkimuskuluina korvataan eniten ammattitautiepäilystä aiheutuneita kustannuksia. Korvaamisen edellytyksenä on, että tutkimus perustuu työterveyshuoltoon perehtyneen lääkärin arviointiin ja tutkittavan henkilön työolosuhdetietoihin. Tutkimukset suoritetaan usein kolmiportaisesti; yleis-

lääkäri/työterveyslääkäri, erikoislääkäri ja sairaala tai esimerkiksi Työterveyslaitos sairaudesta riippuen.

Täyskustannusvastaavuus koskee myös ammattitautitutkimuksia, kun perusteltu epäily on syntynyt vuoden 2004 jälkeen. Tämä edellyttää, että vakuutuslaitokselta pyydetään maksusitoumusta jatkotutkimuksiin. Vakuutuslaitokselle lähetetään joko työterveyslääkärin tai erikoislääkärin lausunto edeltävine tietoineen asian ratkaisemiseksi.

Perustelluissa ammattitautiepäilyissä korvataan hoito-/tutkimuslaitokselle lääketieteelliset tutkimukset, poliklinikka- ja hoitopäivämaksut ja lääkärinlausuntopalkkiot. Tutkimuskuluina ei korvata terveyskeskuslääkärissä käyntejä.

Työperäisyyden tutkimukset voivat olla polikliinisia käyntejä tai ne voivat edellyttää lähinnä ammattitautiepäilyissä muutamia päiviä sairaalassa oloa. Jos tutkimuksessa todetaan tapaturma- tai ammattitautilöydös, korvataan tutkimuksen kulut tapaturmavakuutuslain 15 §:n nojalla sairaanhoitona sekä tutkimuksista aiheutunut työkyvyttömyys päivärahalla tai tapaturmaeläkkeellä.

Jos tutkimus on ollut perusteltu, mutta tutkimuslöydös on muu kuin tapaturma- tai ammattitautiperäinen, ainoastaan tutkimuskulut korvataan. Mahdollista ansionmenetystä tutkimusajalta ei korvata. Jos työntekijä on työkyvytön tutkimuksia edeltävästi ja/tai niiden aikana ja välillä, hänellä on oikeus Kelan päivärahaan.

Jos työntekijä ei ole työkyvytön ennen tutkimuksia, ei myöskään työnantajalla ole perusteita maksaa sairausajan palkkaa. Jos työntekijä on ollut tutkimuksia edeltävästi sairauslomalla, hän saa joko sairausajan palkkaa tai Kelan päivärahaa. Jos tutkimukset toteutetaan useassa jaksossa ja väliajaksi kirjoitetaan sairauslomaa, työntekijä on oikeutettu Kelan päivärahaan.

Ehdotus

Perustelluissa tapaturma- ja ammattitautiepäilytapauksissa tulisi maksaa ansionmenetyskorvaus perusteltujen tutkimustoimenpiteiden ajalta sekä tutkimustoimenpiteestä aiheutuneen työkyvyttömyyden ajalta, kuitenkin enintään seitsemältä päivältä toimenpiteestä toimenpidepäivä mukaan lukien. Korvauksen suhteen noudatetaan normaaleja tapaturmavakuutuslain karenssi- ja omavastuusäännöksiä.

12.2 Tutkimuksiin pääsy

Pääsy ammattitautiepäilyn vuoksi tutkimuksiin edellyttää lääkärin lähetettä jatkotutkimuksiin. Tutkimuskulujen korvaaminen tapaturmavakuutuslain perusteella edellyttää lisäksi vakuutusyhtiön maksusitoumusta, mikä edellyttää työterveyshuoltoon perehtyneen lääkärin työntekijän työolosuhdetietoihin perustuvaa epäilyä sairauden työperäisyydestä.

Pienten yritysten työterveyshuolto on usein järjestetty terveyskeskuksessa, joissa ei aina ole riittävää ammattitautidiagnostiikan tuntemusta. Käytännön korvaustoiminnassa on tullut esille tapauksia, joissa epäily ammattitaudista on noussut esiin vasta vuosikausia kestäneen oireilun jälkeen työntekijän kokiessa, ettei hän ole saanut ajoissa lähetettä tutkimuksiin. Vakuutuslaitoksella ei ole mahdollisuutta ohjata työntekijää jatkotutkimuksiin ennen kuin se on saanut tiedon sairaudesta**.**

Työryhmä toteaa, että ammattitautiselvittelyn käynnistäminen on nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista myös muun työterveyshuoltoon perehtyneen lääkärin kuin asianomaisen työpaikan työterveyslääkärin arvion perusteella. Vaikka vahinkoilmoituksen tekeminen on tapaturmavakuutuslain mukaan työnantajan asiana, vakuutuslaitoksen on tapaturmavakuutuslain 41 a §:n mukaan ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin korvausasian vireille tuloa varten myös silloin, kun sen tietoon tulee muulla tavoin tapaus, josta se voi otaksua joutuvansa suorittamaan korvausta. Tämä mahdollistaa sen, että

sairauden työperäisyyden tutkimusten aiheellisuus voi tulla vakuutusjärjestelmän arvioitavaksi, vaikkei työnantaja ole tehnyt vahinkoilmoitusta tai työntekijä ole saanut lähetettä ammattitautitutkimuksiin työnantajan järjestämän työterveyshuollon kautta. Tältä osin ei ole tarvetta tapaturma- ja ammattitautilainsäädännön sisällön muuttamiseen uuden lain yhteydessä.

Työryhmän kannanotto

Tutkimuksiin pääsy perustelluissa ammattitautiepäilytapauksissa tulee varmistaa ensisijaisesti huolehtimalla työterveyshuollon ja muun perusterveydenhuollon riittävistä valmiuksista ammattitautidiagnostiikkaan.

13 TAPATURMAVAKUUTUSJÄRJESTELMÄN RAHOITUS

13.1 Vakuutusmaksut

Tapaturmavakuutusjärjestelmä rahoitetaan työnantajien maksamin vakuutusmaksuin. Vakuutusmaksujen määräytymistä säännellään tapaturmavakuutuslain 35 ja 35 a §:ssä sekä yksityiskohtaisemmin STM:n riskien luokittelua koskevassa asetuksessa 743/2001.

Lain 35 §:n mukaan vakuutusyhtiöllä on oltava laskuperusteet, joissa määrätään, miten vakuutusmaksut lasketaan. Laskuperusteet on 1.1.2008 voimaan tulleen nimenomaisen säännöksen mukaan laadittava pakolliselle vakuutukselle, 57 §:n 1 ja 4 momentin mukaiselle työajan vakuutukselle ja 57 §:n 2 ja 3 momentin mukaiselle vapaa-ajan vakuutukselle kullekin erikseen. STM:n asetuksessa 743/2001 edellytetään vakuutusyhtiön soveltavan laskuperusteita yhdenmukaisesti kaikkiin vakuutuksenottajiinsa.

Tapaturmavakuutuslain 35 §:ssä on myös ilmaistu vakuutusmaksusääntelyn merkittävät periaatteet maksun riskivastaavuudesta ja kohtuullisuudesta. Kohtuusperiaatteen mukaisesti vakuutusmaksujen tulee säännöksen mukaan olla kohtuullisessa suhteessa vakuutuksista aiheutuneisiin kustannuksiin ottaen huomioon vakuutetun työn tapaturma- ja ammattitautiriski.

Kohtuusperiaatteen on katsottu sisältävän myös vaatimuksen maksujen turvaavuudesta (turvaavuusperiaate), vaikka turvaavuutta ei ole pykälässä nimenomaisesti mainittu. Vakuutusmaksujen on siis oltava sen suuruisia, että niillä voidaan kattaa korvausvastuut. Näin ollen 35 §:ää ei voida tulkita siten, että sillä olisi tarkoitus ehkäistä vain liian korkeita vakuutusmaksuja. Kohtuusperiaatteen on katsottu pitävän sisällään myös sen, että korvausmenon lisäksi vakuutusmaksutasoon vaikuttavat sijoitustoiminnan tuotot.

Riskivastaavuus toteutetaan eri tavoin riippuen vakuutuksenottajan suuruudesta. Jos vakuutusmaksu tai vakuutuksen perusteella maksettavien korvausten määrä on siihen riittävän suuri, tulee vakuutuksenottajan oma vahinkotilasto ottaa huomioon vakuutusmaksua määrättäessä (erikoistariffoitava vakuutus). Pienemmissä yrityksissä työn aiheuttama riski otetaan huomioon ammattikohtaisen riskiluokituksen mukaan. Yrityksen oman vahinkokehityksen ja työn vaarallisuuden huomioon ottavilla vakuutusmaksuilla pyritään työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyyn.

STM:n asetuksessa 743/2001 on säädetty tarkat euromääräiset rajat sille, milloin vakuutusyhtiö voi ja milloin sen on käytettävä erikoismaksutariffia. Asetuksessa on myös muita lakia täydentäviä säännöksiä yhtiön maksuperusteiden sisällöstä ja vakuutusmaksun rakenteeseen vaikuttavista tekijöistä, esimerkiksi vaatimus käyttää TVL:n ammatti- ja vastuuluokitusta pienempien yritysten ns. taulustotariffin määräytymisperusteena. Asetus sisältää siis sekä vakuutusyhtiön että vakuutuksenottajan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin vaikuttavia säännöksiä, joista perustuslain 80 §:n mukaan on säädettävä lailla.

Ehdotus

Tapaturmavakuutusmaksua koskevassa sääntelyssä tulisi noudattaa seuraavia periaatteita ja tavoitteita:

1. *Tapaturmavakuutusmaksujen tulee edelleenkin määräytyä siten, että laissa säädetyn tapaturmaturvan toteutuminen ei vaarannu. Lakiin on tarpeen kirjata, että vakuutusmaksu tulee laskea silmällä pitäen vakuutettujen etujen turvaavuutta.*

2. *Nykyistä yksityiskohtaista vakuutusmaksusääntelyä on tarkoituksenmukaista vähentää edellä todettua tavoitetta vaarantamatta. Nykyisen asetustasolla olevan sääntelyn vähentämiseksi tulisi lain tasolla pyrkiä säätämään vakuutusmaksuissa noudatettavista keskeisistä periaatteista yksityiskohtaisten säännösten sijasta.*

3. *Vakuutusmaksujen tulee jatkossakin olla kohtuullisessa suhteessa työn aiheuttamaan tapaturmariskiin. Kohtuullisuudella tarkoitetaan vakuutusmaksun hintatason ohella vakuutusmaksujen riskivastaavuutta ja vakuutuksenottajien tasapuolista kohtelua. Kohtuusperiaate sisältää myös sijoitustoiminnan tuottojen huomioon ottamisen hinnoittelussa.*

4. *Työnantajan omassa työssä sattuneiden vahinkojen tulee vaikuttaa vakuutusmaksuun tapaturmien ehkäisyyn kannustavalla tavalla, kun työnantaja on riittävän suuri. Mitä riittävän suurella tarkoitetaan (palkkasumma tai vakuutusmaksujen määrä), on tarkoituksenmukaista määritellä riittävän selkeästi lain tasolla, jotta nykyistä yksityiskohtaista sääntelyä voitaisiin vähentää tapaturmien ehkäisyn ja maksukilpailun tehostamiseksi ilman, että sosiaaliturvan toteutuminen kuitenkaan vaarantuu. Nykyisiä ehdottomia erikoistariffoinnin rajoja on pyrittävä väljentämään huolehtien kuitenkin siitä, ettei erikoistariffointia käytetä vakuutuksenottajiin, joihin se ei sovellu. Periaatteet tulee määritellä ottaen huomioon myös niiden noudattamisen valvottavuus.*

5. *Työnantajan dokumentoidun ennalta ehkäisevän työturvallisuustyön tulee vaikuttaa työnantajan vakuutusmaksuun.*

6. *Taulustomaksujen piiriin kuuluvien työnantajien omavastuuta tapaturmakorvauksista tulee lisätä siten, että se kannustaa työnantajaa tapaturmien ehkäisytyöhön.*

7. *Vakuutuksenottajan omavastuun lisääminen ja erikoistariffoidut vakuutusjärjestelmät eivät saa johtaa tapaturmien ilmoittamatta jättämiseen.*

8. *Laissa tulee säätää, että vakuutusyhtiöllä tulee olla yhtiön hallituksen hyväksymät vakuutusmaksujen laskuperusteet, joissa määrätään, miten vakuutusmaksut lasketaan. Maksuperusteita on sovellettava yhdenmukaisesti kaikkiin vakuutuksenottajiin. Jos perusteita muutetaan kesken vakuutuskauden, muutosta on sovellettava kaikkiin vakuutuksiin, joihin maksuperusteita sovelletaan.*

9. *Kilpailun lisäämiseksi vakuutusyhtiöt olisi velvoitettava ilmoittamaan laissa määritellyn kokoluokan mukaisille vakuutuksenottajille vuosittain yhdenmukaisella tavalla vakuutuksenottajan vahinko- ja palkkasummatilastot viideltä edeltävältä vuodelta eriteltyinä vahinkojen ja korvausten osalta työtapaturmiin ja ammattitauteihin. Tällaisille vakuutuksenottajalle säädettäisiin velvollisuus näiden tietojen luovuttamiseen vakuutusyhtiölle vakuutuksen siirtoa koskevaa tarjousta pyydettäessä ja vakuutuksen siirron yhteydessä.*

10. *Taulustotariffeissa vakuutuslaitoksen tulee voida käyttää TVL:n tapaturma- ja ammattitautitilaston sijasta myös muuta vahinkotilastoa ja riskiluokitusta. Vastuiden luokittelun tulee kuitenkin olla vakuutusmaksuperusteissa selkeästi ja yksiselitteisesti määritelty ja perustua työtapaturma- ja ammattitautiriskiltään samankaltaisiin luokkiin, jotka ovat riittävän suuria tilastollisten johtopäätösten tekemistä varten. Luokittelun tulee myös perustua riittävän suureen tilastolliseen aineistoon. Yhtiökohtaista luokittelua tulisi käyttää yhdenmukaisesti eri vakuutuksenottajiin.*

11. *Nykyinen TVL:n laatima tapaturma- ja ammattitautitilasto säilytetään. Sitä tarvitaan kansallisen ja kansainvälisen työtapaturmatilastovelvoitteen ja tapaturmien ja ammattitautien ehkäisytyön lisäksi myös, jotta myös pienemmät yhtiöt voivat tarjota vakuutusta. Yhtiöiden nykyiset velvoitteet TVL:n tilastopohjan keräämiseen ja toimittamiseen säilytetään.*

Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi asettaa erillinen asiantuntijaryhmä selvittämään, millä tavoin edellä ehdotetut tavoitteet voitaisiin tarkoituksenmukaisimmin toteuttaa.

13.2 Jälleenvakuuttamiseen liittyvät ongelmat ja korvauskatto

Tapaturmavakuutuslaissa ei ole maksettaville korvauksille asetettu euromääräistä ylärajaa. Lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa voi sattua erittäin suuria yksittäisiä vahinkotapahtumia, jos suuri määrä työntekijöitä loukkaantuu samassa onnettomuudessa. Myös yhdelle poikkeuksellisen suurituloiselle vahingoittuneelle henkilölle voi tulla vastaisuudessa maksettavaksi ansionmenetyskorvauksia jopa kymmeniä miljoonia euroja.

Korvauskaton puuttuminen on ongelmallista vakuutusyhtiöiden vastuunkantokyvylle olennaisen jälleenvakuutussuojan kannalta, koska rajoittamatonta jälleenvakuutussuojaa kansainvälisiltä jälleenvakuutusmarkkinoilta on mahdotonta saada. Tällä hetkellä lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa on jälleenvakuutussuojaa vakuutusyhtiöiden yhteisen vahinkopoolin hankkimana 200 miljoonaan euroon asti yhdessä vahinkotapahtumassa. Ylimenevän osan vakuutusyhtiöt maksavat poolin puitteissa maksutulon suhteessa. Tämä rajoittamaton vastuu yli 200 miljoonan euron vahinkotapahtumista rasittaa vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia.

Työryhmässä on käsitelty ratkaisuvaihtoehtoina tietyn euromääräisen rajan ylittävän yksittäisestä vahinkotapahtumasta aiheutuvan korvausvastuun siirtämistä jakojärjestelmästä rahoitettavaksi sekä ylärajan asettamista ansionmenetyskorvaukselle. Jakojärjestelmärahoitukseen siirtämisen seurauksena vakuutusyhtiö vastaisi vahingosta jälleenvakuutussuojaa hankkien em. rajaan asti ja yli menevä osa tasattaisiin vuosittain jakojärjestelmämaksulla kaikkien tapaturmavakuutusyhtiöiden vastuulle. Näin menetellen ei heikennettäisi korvauksensaajien asemaa, mutta saataisiin jälleenvakuutusta varten kiinteä vahinkokohtainen yläraja, joka samalla vähentäisi pysyvästi jälleenvakuutussuojan hankkimisen kustannuksia ja pienentäisi suurvahinkoriskiä. Ratkaisu olisi kustannustehokas myös vakuutuksenottajien kannalta. Jos rajan ylittävä suurvahinko sattuisi, jakojärjestelmästä rahoitettaisiin käytännössä lähinnä vain vuosittain maksettavia tapaturma- ja perhe-eläkkeitä. Näin ollen vuosittainen jakojärjestelmää rasittava summa olisi suhteellisen vähäinen ja vaikutus tapaturmavakuutusmaksuihin jäisi pieneksi.

Työryhmä ehdottaa, että lainvalmistelussa noudatetaan jälleenvakuutuksen kohdalla jäljempänä ehdotuksessa mainittuja periaatteita.

Tämän lisäksi EK:n edustajat ottivat esille kysymyksen henkilökohtaisen korvauskaton ottamisesta tapaturmavakuutukseen. EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajat katsovat, että tapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa tulisi ottaa käyttöön henkilökohtainen korvauskatto. Se tulisi toteuttaa siten, että ansiomenetyskorvauksen laskennassa työntekijän etuuden perusteena olevana ansiona ja samalla vakuutusmaksun perusteena pidettäisiin enintään esimerkiksi 300 000 euron vuosituloa. Nykyinen ansiorajan katottomuus voi johtaa siihen, että yhdelle vakuutetulle maksetaan ansionmenetyskorvauksia kymmeniä miljoonia euroja, mikä ei ole sosiaalipoliittisesti perusteltua. Ansiorajalla vähennettäisiin myös jälleenvakuuttamisen kustannuksia, joita katottomuus aiheuttaa.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) mielestä tapaturmavakuutusjärjestelmään ei tule luoda henkilökohtaista korvauskattoa, koska järjestelmän tarkoituksena on korvata vahingonkorvausperiaatetta soveltaen tapaturman tai ammattitaudin aiheuttama menetys kokonaisuudessaan riippumatta henkilön tulotasosta. Lisäksi muutokset olisivat palkansaajapuolen mielestä hyvin suuri periaatteellinen kysymys.

Työryhmässä ei päästy henkilökohtaista korvauskattoa koskevan kysymyksen osalta yksimielisyyteen.

Ehdotus

Jälleenvakuutussuojan saamiselle aiheutuvien ongelmien poistamiseksi tulisi korvaukset, jotka yksittäisessä vahinkotapahtumassa ylittävät määritellyn rajan (esim. 75 miljoonaa euroa), siirtää rahoitettaviksi jakojärjestelmällä. Vahinkotapahtumalla voidaan tarkoittaa myös useaan ja eri vakuutusyhtiössä vakuutettuun henkilöön samassa vahinkotapahtumassa kohdistunutta tapaturmaa.

13.3 Yhteistakuuerä

13.3.1 Nykytila

Vakuutusyhtiölain (VYL) uudistamisen yhteydessä (Vakuutusyhtiölaki 2005 -työryhmä, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:70) syntyi keskustelua lakisääteisen vahinkovakuutuksen yhteistakuuerästä ja sen toimivuudesta osana yhteistakuujärjestelmää.

Vakuutusyhtiölaissa säädetään nykyisin yhteistakuuerästä, joka on osa korvausvastuuta ja joka liittyy lakisääteisten vahinkovakuutusten (lakisääteinen tapaturma- ja liikennevakuutus) yhteisvastuuseen vaikeuksiin joutuneen vakuutusyhtiön velvoitteista. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen yhteistakuujärjestelmästä säädetään tapaturmavakuutuslaissa.

Tapaturmavakuutuslain 38 c §:n nojalla yhteistakuu rahoitetaan vakuutusyhtiöiltä vuosittain perittävillä yhteistakuumaksuilla. Maksun suuruus määräytyy vakuutusmaksutulon mukaisessa suhteessa ja se voi olla vuodessa enintään kaksi prosenttia vakuutusmaksutulosta. Yhteistakuumaksusta aiheutuvan menon lisäyksen vakuutusyhtiö voi sisällyttää vakuutuksenottajilta perittävään vakuutusmaksuun.

Yhteistakuuerä on vakuutusyhtiö- ja vakuutuslajikohtainen ja se on yhtiön taseessa sisällytetty korvausvastuuseen. Yhteistakuuerää voidaan käyttää ainoastaan yhteistakuusta johtuvan maksuvelvollisuuden täyttämiseksi ja sitä on kartutettava STM:n määräysten mukaisesti 4 prosenttia vuodessa. Sen määrä on vuosittain kuitenkin enintään 3 prosenttia vastuuvelasta eikä se saa olla pienempi kuin edellisenä vuonna. Yhteistakuuerä on luonteeltaan vakuutusyhtiöiden oman taseen kautta tapahtuvaa yhteistakuun etukäteisrahastointia. Yhteistakuuerän alkurahoitus kerättiin lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa vuonna 1997 vakuutuksenottajilta (jakojärjestelmän saldon ylijäämä sekä yhteistariffien aikaiset vakuutusmaksut). Yhteistakuuerän määrä tapaturmavakuutuksessa oli vuoden 2005 tilinpäätöksessä noin 59 miljoonaa euroa.

13.3.2 Nykytilan arviointi

Vakuutusyhtiölaki 2005 -työryhmä totesi nykyisen yhteistakuuerää koskevan sääntelyn ongelmalliseksi. Keskeisin ongelma on se, että ulkomaille suuntautuvassa kannansiirrossa tai sulautumisessa ei voida olla varmoja siitä, miten yhteistakuuerää tullaan käyttämään. Sosiaali- ja terveysministeriön määräyksen mukaan vakuutuskannan luovutuksen yhteydessä on siirrettävä vastaanottavaan yhtiöön myös siirtyvää kantaa vastaava osa yhteistakuuerästä. Kannan siirtyessä ulkomaille Suomen viranomaisilla ei ole mahdollisuuksia valvoa, että yhteistakuuerän tarkoitus toteutuu. Suomen lainsäädännön yhteistakuuerää koskevat määräykset eivät sido ulkomaisia vakuutusyhtiöitä, koska kysymys on yhtiön talouden valvontaa liittyvistä seikoista, jotka määräytyvät vakuutusyhtiön kotivaltion lainsäädännön mukaan. Todennäköisimmin yhteistakuuerä muuttuu siirron yhteydessä vastaanottavan yhtiön vapaaksi omaksi pääomaksi.

Lisäksi yhteistakuuerään liittyy eräitä vakuutusteknisiä ongelmia. Sitä ei muodostu uudelle vakuutusyhtiölle ja sen asema on epäselvä, jos yhtiö lopettaa vakuutuslajin harjoittamisen ja vakuutusmaksutuloa ei enää kirjaudu.

Vakuutusyhtiölaki 2005 -työryhmässä käytiin läpi eri ratkaisuvaihtoehtoja ongelmille. Työryhmä on saanut asiasta vakuutusvalvontaviraston 15.9.2006 päivätyn muistion ja Tapaturmavakuutuslaitosten liitossa laaditun 14.9.2006 päivätyn asiantuntijamuistion. Työryhmä on käsitellyt seuraavia ratkaisuvaihtoehtoja:

1) Nykytilan säilyttäminen

Yhteistakuuerä säilytetään nykyisessä muodossaan, mutta yritetään ratkaista siihen liittyvät ongelmat. Tähän ratkaisuvaihtoehtoon liittyy monimutkaisia ongelmia. On mahdollista, että jo kertyneen yhteistakuuerän mukaisia ennakkorahastoituja varoja voitaisiin niiden siirryttyä ulkomaiseen vakuutusyhtiöön käyttää muuhun tarkoitukseen kuin yhteistakuusta johtuvan rahoitusvastuun kattamiseen. Yhteistakuuerän hyvänä puolena toisaalta voidaan pitää sitä, että se tukee yhteistakuun jälkikäteisrahoituksen likvidiyttä ja myös omalta osaltaan pienentää sen tarvetta. Etukäteisrahastointina se on kustannuksiltaan edullinen ratkaisu.

2) Yhteistakuuerän purkaminen

Toisena ratkaisuvaihtoehtona on koko yhteistakuuerästä luopuminen ja varojen palauttaminen niille tahoille, joilta ne on aikanaan kerätty. Yhteistakuu perustuisi tämän jälkeen ainoastaan yhteistakuumaksujen mukaiseen jälkikäteisrahoitukseen. Koska yhteistakuu viime kädessä perustuu joka tapauksessa pakollisen vakuutuksen vakuutuksenottajilta saatuun rahoitukseen, niin ei ole syytä katsoa korvauksensaajien aseman heikkenevän verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Yhteistakuuerän purkamista puoltaa myös se, että lakisääteisessä työeläkevakuutuksessakaan ei ole yhteistakuuerän kaltaista etukäteisrahastointia, vaikka myös työeläkevakuutuksen osalta eläkelaitokset ovat yhteisvastuussa keskenään.

3) Yhteistakuurahaston perustaminen

Kolmas vaihtoehto on erillisen yhteistakuurahaston perustaminen, jonne yhteistakuuerät vakuutusyhtiöiden taseista siirretään. Tämän vaihtoehdon myönteisenä puolena on se, että erillinen rahasto tukisi yhteisvastuun likvidiyttä ja että ulkomaistenkin yhtiöiden olisi osallistuttava sen rahoittamiseen.

Jos yhteistakuueriin kertynyt määrä siirrettäisiin hallinnoitavaksi erilliseen rahastoon, niin tällöin tulisi ratkaista useita periaatteellisia kysymyksiä. Keskeisin niistä on se, tavoitellaanko rahastolla samaa turvaavuuden tasoa kuin nykyisellä lainsäädännöllä vai tulisiko yhteistakuurahaston käyttö poikkeamaan nykyisestä yhteistakuuerän käytöstä. Näitä vaihtoehtoja on pohdittu erityisesti Vakuutusvalvontaviraston muistiossa.

Erillinen rahasto edellyttäisi ilmeisimmin myös itse yhteistakuun uudelleen järjestämistä, koska turvaamatta jääneet korvaukset siirtyisivät ainakin tiettyyn rajaan asti itse yhteistakuurahaston vastuulle. Tähän vaihtoehtoon liittyvät rahastolle rakennettavasta organisaatiosta ja hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset. Ylimääräiset kustannukset nostaisivat vakuutusmaksuja.

Rahaston perustaminen ja sen toimivuuden varmistaminen vaatisi paljon ennakkoon tehtävää selvitystyötä sen määrittämiseksi, millaista turvaa rahastolla tavoiteltaisiin ja miten turvan taso käytännössä varmistettaisiin.

Vakuutusyhtiölaki 2005 -työryhmä päätyi lähinnä aikataulusyistä ratkaisuun, jonka mukaan yhteistakuuerää koskevat säännökset sisällytetään uuteen lakiin sellaisinaan.

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajat katsovat, että yhteistakuuerästä tulee luopua. Yhteistakuuerää ei ole mahdollista kansallisin toimin muokata siten, että siihen liittyvät pulmat saataisiin poistettua tai edes kohtuullisessa määrin vähennettyä. Yhteistakuuerästä vapautuvat varat on tarkoituksenmukaisinta palauttaa jollakin mekanismilla (esimerkiksi jakojärjestelmän kautta) vakuutusmaksualennuksina vakuutuksenottajille, jotka ovat yhteistakuuerän alun perin rahoit-

taneet. Tähän pitäisi vaikuttaa jo tapaturmavakuutusyhtiöiden välinen kilpailu. Muut purkamistavat voivat olla perustuslainsäädännön vastaisia. Lisäksi on syytä huomata, että vakuutusyhtiöiden jälkikäteinen yhteisvastuu säilyy ja että tapaturma- ja ammattitautivakuutusta olennaisesti suuremmassa työeläketurvassa yhteistakuuerän kaltaista varautumista ei ole lainkaan.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien mukaan yhteistakuuerään kertyneet varat tulisi käyttää työsuojelun ja työturvallisuuden pitkäjänteiseen parantamiseen erillisen rahaston kautta.

Työryhmä ei päässyt asiassa yksimielisyyteen.

13.4 Työntekijöiden osallistuminen lakisääteisen tapaturmavakuutuksen rahoitukseen

Työtekijöiden osuus työeläke- ja työttömyysturvajärjestelmän rahoituksessa

Tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 1992-1993 vuodelle 1993 sovitusta työntekijäin eläkemaksusta tuli vuodesta 1994 alkaen pysyvä osa työeläkejärjestelmän rahoitusta.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/91) työntekijän maksuosuutta perusteltiin ensisijaisesti työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta väestön epäedulliseen suuntaan muuttuvalla ikärakenteella ja eläkemenon olennaisen suurella kasvulla suhteessa palkkasummaan. Esille tuotiin myös lyhyen aikavälin ongelmat eli työeläkemaksun maksupohjan supistuminen 1990-luvun alun laman vuoksi.

Pysyvää lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 26/1993) asiaa perusteltiin seuraavasti:

> ”Varmuus eläketurvan jatkuvuudesta on yksi keskeisin eläkejärjestelmälle asetettavista vaatimuksista. Jokaisen sukupolven olisi tiedettävä, miten ja millä perusteella se maksaa eläkettään ja minkä ikäisenä se aikanaan saa eläkettä ja minkä tasoista eläkettä se silloin saa. Vain näin estetään se, että sosiaalisten riskien kohdatessa eläketurvan tarpeessa oleva ei joudu sellaisiin pakkovalintoihin, jotka johtavat vakaviin taloudellisiin tai sosiaalisiin vaikeuksiin. Tämän vuoksi myös eläketurvan rahoituksesta on huolehdittava siten, että työntekijät jatkavat osallistumistaan työeläketurvan kustantamiseen.”

Hallitus ja palkansaajien keskusjärjestöt sopivat osana vuotta 1993 koskevaa tulopoliittista sopimusta myös palkansaajien työttömyysvakuutusmaksusta vuodelle 1993. Ensimmäisessä hallituksen esityksessä (HE 339/1992) ei esitetty enempiä perusteluja muutokselle.
Toisessa hallituksen esityksessä vuodelle 1994 (HE 84/1993) perusteltiin palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua seuraavasti:

> ”Työttömyysturvassa työntekijöiden rahoitusosuutta tulisi nykyisestä nostaa, jotta rahoitus jakaantuisi tasaisemmin eri rahoittajaosapuolten kesken. Työnantajien korkea rahoitusosuus laskusuhdanteessa syventää taantumaa ja lisää työttömyyttä. Toisaalta Suomessa vakuutettujen rahoitusosuus työttömyysturvassa ja sosiaaliturvassa yleensäkin on pienempi kuin muissa maissa.”

Työntekijän työttömyysvakuutusmaksua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268 /1994) vuodelle 1995 todettiin myös:

> ”Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksulla ja siitä saatavalla lisärahoituksella pyritään myös osittain hillitsemään muun muassa työllistävien yritysten välillisten työvoimakustannusten nousua sekä kompensoimaan työttömyydestä johtuvia menoja valtiontaloudelle.”

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta säädettiin pysyvästi vuoden 1999 alusta alkaen uudessa työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa. Hallituksen esityksessä (HE 64/1998) ei enää esitetty erityisiä perusteluja nimenomaan palkansaajan maksuosuudesta.

Lakisääteinen tapaturmavakuutus on Suomessa ollut työnantajien rahoittama alusta alkaen eikä työntekijöillä ole ollut siihen rahoitusosuutta. Samoin on tilanne kaikissa niissä Euroopan maissa, joissa on erillinen lakisääteinen tapaturmavakuutus.

EK:n edustajat ovat ottaneet työryhmässä esille kysymyksen siitä, pitäisikö työntekijöiden osallistua myös tapaturmavakuutuksen rahoitukseen.

EK:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen Yrittäjien edustajien mukaan tapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa tulisi olla työntekijän maksuosuus työeläkevakuutuksen, lakisääteisen sairausvakuutuksen ja työttömyysvakuutuksen tapaan. Työntekijän maksuosuus jakaisi rahoitusvastuuta tarkoituksenmukaisesti, sillä vain hyvin harvoissa tapaturmissa ja ammattitaudeissa vahinko on työnantajan tuottamuksellisesti aiheuttama. Työntekijän maksuosuus voisi osaltaan vahvistaa työntekijöiden vastuullisuutta ja lisätä rahoituksen läpinäkyvyyttä.

SAK:n, STTK:n ja Akavan edustajien (palkansaajapuoli) mielestä tapaturma- ja ammattitautisuoja on työsuhteen etuihin ja oikeuksiin kuuluvan palkan ja irtisanomissuojan veroinen etu ja oikeus. Työnantajan velvollisuus on ennaltaehkäistä ja torjua työtapaturmia ja ammattitauteja. Tämä velvoite on lähtökohtana sekä kansallisessa lainsäädännössä että Suomea velvoittavissa Kansanvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksissa. Tämän vuoksi sekä Suomessa että Euroopan valtioissa tapaturmavakuutuksen maksaa työnantaja. Edellä mainittujen perusteiden vuoksi tätä periaatetta ei ole mahdollista murtaa Suomessa.

Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan tapaturmavakuutuksen rahoitusta ei voi verrata työttömyysturvan, lakisääteisen sairausvakuutuksen eikä työeläkkeiden rahoitukseen. Työttömyysturva suojaa työttömyyden aiheuttamalta sosiaaliselta riskiltä ja eläke on ansaittua turvaa vanhuuden varalle. Tapaturmavakuutuksen tarkoitus on sen sijaan korvata työssä sattuneiden tapaturmien ja ammattitautien aiheuttamaa ansionmenetystä vahingonkorvausperiaatteiden kaltaisesti.

Työryhmä ei päässyt asiassa yksimielisyyteen.

13.5 Työsuojelumaksu

Tapaturmavakuutuslain 35 §:n 4 momentin mukaan mainitun lain mukaisen vakuutuksen vakuutusmaksuun sisällytetään määrä, jonka suuruus on 1,75 prosenttia työnantajan vakuutusmaksusta lukuun ottamatta 57 §:ssä tarkoitettuja vapaaehtoisia vakuutuksia, käytettäväksi työsuojelun edistämiseen niin kuin siitä työsuojelurahastolaissa (407/1979) erikseen säädetään. Vakuutuslaitos suorittaa tämän määrän Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle, joka tilittää sen työsuojelurahastolle.

EK:n edustajien taholta on tuotu esille kysymys työsuojelumaksun nykyisen määrän tarkistamisesta. EK:n ja Suomen Yrittäjien edustajien (työnantaja- ja yrittäjäpuoli) mukaan asia tulisi käsitellä työryhmässä. Työnantaja- ja yrittäjäpuolen mielestä työsuojelumaksun tarkoituksena oli alun perin rahoittaa tutkimus-, koulutus- ja tiedotustoimintaa, jonka päämääränä on työsuojelun edistämisen avulla vähentää työtapaturmia ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Työsuojelurahastolle (TSR) kanavoitavan työsuojelumaksun tuotto on noussut tapaturmavakuutuksen vakuutusmaksun kasvun mukana. Osin tämän seurauksena TSR:n avustusmahdollisuuksia laajennettiin vuonna 1998 työelämän suhteita edistävään tutkimukseen, koulutukseen ja tiedotukseen. Työsuojeluun ja työelämän suhteisiin on panostettu muita voimavaroja aikaisempaa enemmän, minkä seurauksena entistä suurempi osa työsuojelun ja työelämän kehittämisen hankkeista toteutetaan muulla kuin TSR:n rahoituksella. Työsuojelumaksusta säädetään tapaturmavakuutuslaissa, joten maksun tason tarkistamiseen tulee työnantaja- ja yrittäjäpuolen näkemyksen mukaan ottaa kantaa lainvalmistelun yhteydessä.

SAK:n ja STTK:n edustajien (palkansaajapuoli) mielestä asiaa ei tulisi käsitellä tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen uudistamista koskevan työn yhteydessä. Palkansaajapuoli kuitenkin toteaa, että työsuojelu on globaali kilpailutekijä. Työsuojelusta huolimatta tapaturmien määrä on viime vuosien

aikana Suomessa kasvanut. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton tilastojen mukaan korvattujen tapaturmien määrä vuonna 2006 oli 133 375. Edellisvuoteen verrattuna kasvua oli 3 prosenttia ja tapaturmataajuudelle mitattuna nousu oli 1,6 prosenttia. Tapaturmavakuutuksessa toteutettu täyskustannusuudistus ei enää vaikuta vuosien 2005 - 2006 väliseen tilastovertailuun.

Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan työsuojelumaksun tarkoituksena on parantaa työsuojelua. Maksulla rahoitetaan mm. Työsuojelurahaston kautta erittäin olennaista ja tärkeää työsuojelun kehittämistä, koulutusta ja tutkimusta. Työsuojelumaksusta rahoitetaan myös Työturvallisuuskeskuksen toimintaa. Palkansaajapuolen mielestä työsuojelumaksun alentaminen heikentäisi työsuojelun kehittämistä nykyisestään. Työsuojeluun on kuitenkin tulevaisuudessa välttämätöntä panostaa aiempaa enemmän mm. työvoiman ikääntymisen, eläköitymisen myöhentämistavoitteiden, työelämän vaatimusten kiristymisen sekä ulkomaisen työvoiman lisääntymisen johdosta. Ottaen huomioon työelämän muutokset sekä synkät tapaturmatilastot, työsuojelumaksun korotuspaineet palkansaajapuolen näkemyksen mukaan päinvastoin lisääntyvät tulevaisuudessa.

Työryhmän jäsenet Leivo ja Ilveskivi ovat katsoneet olevansa esteellisiä osallistumaan työsuojelumaksun käsittelyyn työryhmässä.

Työryhmä ei päässyt asiassa yksimielisyyteen.

14 HARMAAN TALOUDEN ONGELMAT

14.1 Vakuuttamisen laiminlyöntiin ja turvan väärinkäyttöön liittyvät ongelmat

14.1.1 Nykytila

Työnantaja on vapaa työntekijän vakuuttamisvelvollisuudesta, kunnes tämän kalenterivuoden aikana teettämien työpäivien lukumäärä ylittää 12. Käytännössä vapautus vakuuttamisvelvollisuudesta koskee lähinnä kotitalouksia ja luonnollisia henkilöitä (ns. pientyönantajat), jotka teettävät työsuhdetyötä satunnaisesti. Jos jo työtä aloitettaessa tiedetään, että 12 päivän raja tulee ylittymään, työnantajan vakuuttamisvelvollisuus syntyy heti työn alkaessa. Työpäivää ei ole tapaturmavakuutuslaissa määritelty, mutta vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi 15 minuutin pituista työtä tai 20 tunnin työpäivää. Raja lasketaan työnantajakohtaisesti kalenterivuosittain siten, että 12 henkilön työskennellessä yhden päivän ajan vakuuttamisraja täyttyy. Rajaa ei siten lasketa työntekijäkohtaisesti.

Työnantajien tapaturmavakuutuslakiin perustuvan vakuuttamisvelvollisuuden valvonta kuuluu tapaturmavakuutuslain 8 §:n mukaan työsuojeluviranomaisille. Nämä tekevät ilmoituksen Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle havaittuaan tarkastuksessaan tai muutoin toiminnassaan, ettei työnantajalla ole lakisääteistä tapaturmavakuutusta. Saatuaan tiedon mahdollisesta vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä liitto käynnistää asian selvittelyn ja pyytää työnantajaa täyttämään palkkailmoituksen. Jos työnantaja on laiminlyönyt tapaturmavakuutuslain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa, liitto määrää työnantajalle tapaturmavakuutuslain 36 §:n mukaisen maksun. Tämä laiminlyöntimaksu vastaa työnantajalle tulevaa vakuutusmaksua, jota korotetaan enintään nelinkertaiseksi laiminlyönnin vakavuusasteesta riippuen. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton hallitus on vahvistanut maksun korotusperusteet. Vakuuttamisvelvollisuuden tahallinen laiminlyönti on säädetty tapaturmavakuutuslain 55 §:n 2 momentissa rangaistavaksi tapaturmavakuutuslain mukaisen työnantajavelvollisuuden rikkomisena. Rangaistusuhkana on sakkorangaistus.

Työsuojeluviranomaisten liitolle tekemien ilmoitusten määrät olivat vuoteen 2005 saakka erittäin vähäiset, vain muutama ilmoitus vuosittain. Vuosina 2006 ja 2007 tapahtui käänne ja ilmoitusten määrä kasvoi voimakkaasti. Erityisesti ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhdeasioiden valvonnan tehostuminen on tuonut ilmi myös pakollisen tapaturmavakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntejä.

Useimmiten vakuuttamisen laiminlyönti tulee ilmi, kun työtapaturmasta tehdään ilmoitus Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle ja laiminlyönti voidaan näyttää toteen. Kaikissa tapauksissa näyttöä ei saada ja silloin vahinko korvataan pientyönantajan työssä sattuneena, jos työ katsotaan tehdyksi työsuhteessa.

Laiminlyönti voi tulla liiton tietoon ja käsittelyyn myös ilman, että vahinkoa on sattunut, työnantajan tai työntekijän oma-aloitteisella ilmoituksella. Tällaisia ilmoituksia liitolle tulee vuosittain muutamia kappaleita. Taustalla vaikuttaa usein palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun suorittaminen, kun verotiedoista on työntekijän työttömyysturvaa selvitettäessä käynyt ilmi, ettei työnantaja ole pidättänyt palkasta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Työttömyysvakuutusmaksujen perintä työnantajalta tapahtuu osana lakisääteisen tapaturmavakuutuksen hoitoa. Jos se laiminlyödään, myös työttömyysvakuutusmaksujen suorittaminen laiminlyödään. Ainoa keino korjata tilanne ja päästä takautuvasti tilittämään työttömyysvakuutusmaksut, on tehdä laiminlyönti-ilmoitus Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle. Liitto perii tällöin sekä tapaturmavakuutuksen että työttömyysvakuutuksen laiminlyödyt maksut enintään nelinkertaisesti korotettuina kulumassa olevalta ja kolmelta edelliseltä laiminlyöntivuodelta.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton käsittelyyn tuli vuonna 2007 yhteensä 57 uutta laiminlyöntitapausta, jossa oli jo sattunut vahinko. Korvauksia laiminlyöntivahingoissa suoritettiin yhteensä hieman vajaat 900 000 euroa (sisältää vuonna 2007 tietoon tulleet tapaukset sekä edellisinä vuosina sattuneet vahingot, joiden perusteella edelleen suoritetaan korvauksia). Pientyönantajan työssä sattuneita uusia vahinkoja ilmoitettiin 88 ja korvauksia pientyönantajavahinkojen perusteella suoritettiin vuonna 2007 yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa. Laiminlyöntitapauksia ilman vahinkoa tuli ilmi 59 vuonna 2007. Laiminlyöntimaksuja saatiin perityksi työnantajilta hieman yli 120 000 euroa vuonna 2007, mikä oli tavanomaista suurempi määrä ja johtui yksittäisestä suuresta saadusta laiminlyöntimaksusta. Vuonna 2006 uusia laiminlyöntitapauksia, joissa oli jo sattunut vahinko oli 43 ja ilman vahinkoa 48. Vuonna 2005 laiminlyöntitapauksia, joissa oli jo sattunut vahinko, oli 61. Aikaisempina vuosina niitä tuli liiton tietoon keskimäärin 30 ja pelkkiä laiminlyöntitapauksia ilman vahinkoa vain muutama kappale vuodessa.

Työntekijällä on oikeus tapaturmavakuutuslain mukaisiin korvauksiin, vaikka hän olisi yhteistyössä työnantajansa kanssa toiminut siten, että tapaturmavakuutuslain mukainen vakuuttamisvelvollisuus jäisi täyttämättä. Tapaturmavakuutuslaissa ei ole nykyisellään säännöstä työtapaturmaturvan väärinkäytön varalta. Työntekijän eläkelain 189 §:ssä on nykyisin säännös, jonka mukaan eläketurvan järjestämisvelvollisuutta ratkaistaessa, työeläkevakuutusmaksua määrättäessä tai eläkeasiaa käsiteltäessä on meneteltävä asian todellisen luonteen tai tarkoituksen mukaisesti, jos eläketurvan järjestämisvelvollisuuden kiertämiseksi, työeläkevakuutusmaksun välttämiseksi, perusteettoman eläketurvan järjestämiseksi tai muusta vastaavasta syystä oikeustoimelle on annettu sellainen sisältö, joka ei vastaa asian todellista luonnetta tai tarkoitusta.

Tapaturmavakuutus on yleisvakuutus, mikä tarkoittaa, että yksittäisen työntekijän työsuhdetta tai palkkasummaa ei rekisteröidä vakuutuksessa. Vakuutusyhtiö saa työnantajalta palkkasummat ammattiluokittain eriteltyinä. Jos työntekijälle sattuu työtapaturma, korvauskäsittelyä varten hankitaan erikseen hänen työsuhde- ja ansiotietonsa työnantajalta ja verottajalta. Tapaturmavakuutus eroaa siten vakuutusteknisesti työeläkevakuutuksesta. Työeläkevakuutuksessa työntekijän eläke karttuu työansioiden mukaan ja työnantaja maksaa työeläkemaksut samasta palkkasummasta. Työeläkevakuutuksessa työntekijän oikeusturva edellyttää, että työsuhde- ja työansiotiedot tulevat oikein ilmoitettuina työeläkejärjestelmään eläkkeen karttumista varten ja että työnantajan ilmoittamien tietojen oikeellisuutta valvotaan erilaisin toimin.

Tapaturmavakuutuksen yleisvakuutusluonteesta johtuen vakuutetun työntekijän korvausoikeuksiin liittyvät oikeusturvavaatimukset eivät korostu vakuutusasian käsittelyssä ja vakuuttamisprosessissa samalla tavoin kuin työeläkevakuuttamisessa. Tapaturmavakuutuksessa työntekijän työ- ja ansiotiedot selvitetään vahinkotilanteessa, jolloin työntekijän oikeusturvavaatimukset vasta korostuvat.

Tapaturmavakuutuksen ja työeläkevakuutuksen eroista johtuen työnantajien vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen ja vakuutuksen hoitoa varten ilmoittamien tietojen valvonnassa ja valvonnan perusteissa on eroja. Erot näkyvät myös tapaturmavakuutusyhtiöiden ja Tapaturmavakuutuslaitosten liiton asemassa, kun on kysymys työnantajavelvoitteiden noudattamisen ja harmaan talouden selvittämisestä. Työeläkevakuutusyhtiöillä ja Eläketurvakeskuksella on jo lainsäädäntöön perustuen nimenomainen tehtävä vakuuttamisvelvollisuuden valvonnassa. Tapaturmavakuutuslain mukaisten työnantajavelvoitteiden valvontaa toteutetaan yhtiökohtaisesti kussakin vakuutusyhtiössä. Vakuutusyhtiö voi muun muassa pyytää verottajalta yksittäistä vakuutuksenottajaa koskevat tiedot ja verrata niitä yhtiölle ilmoitettuihin tietoihin. Työeläkevakuutuksen kaltaista, yhteistä valvontatoimintaa ei tapaturmavakuutuksessa ole. Nimenomainen, lakiin perustuva vakuuttamisvelvollisuuden valvontavastuu tapaturmavakuutuksessa on säädetty työsuojeluviranomaisille.

Tapaturmavakuutuslain 37 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta antaa vakuutuslaitokselle tietoja vakuutusmaksun määräämistä ja vakuutuksen hoitoa varten. Tapaturmavakuutuslain 55 §:n 1 momentti sisältää rangaistussäännökset, jos työnantaja tahallaan laiminlyö tapaturmavakuutuslain mukaisen tietojenantovelvollisuutensa.

14.1.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Tapaturmavakuutuslain 10 §:n säännös vakuuttamisvelvollisuuden rajasta on tulkinnanvarainen. Vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnit saattavat johtua osittain 12 päivän säännön vaikeaselkoisuudesta – pientyönantajalle voi olla epäselvää muun muassa se, mikä on työpäivä ja lasketaanko 12 päivää työnantaja- vai työntekijäkohtaisesti. Laissa pitäisi siksi nykyistä yksityiskohtaisemmin määritellä työpäivän käsite ja työpäivien laskeminen työnantajakohtaisesti. Myös nykyisen vakuuttamisrajan tarkoituksenmukaisuus olisi selvitettävä.

Tapaturmavakuutuslakiin perustuvan vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti paljastuu sattumanvaraisesti. Useimmiten vakuuttamisen laiminlyönti tulee ilmi, kun työtapaturma sattuu. Työsuojeluviranomaisten Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle tekemien vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiilmoitusten määrä on kasvanut kahtena edellisenä vuotena.

Käytännön korvaustoiminnassa pientyönantajan työssä sattuneen työtapaturman selvittäminen voi olla hankalaa, kun työsuhteesta ja/tai työntekijän työansioista ei ole saatavissa tietoja Eläketurvakeskuksen rekistereistä tai verottajalta. Muiden järjestelmien näkökulmasta pientyönantajan teettämässä työssä voi olla kyse harmaasta, pimeästi teetetystä työstä, jos verotusta tai työeläkevakuutusta koskevat työnantajavelvoitteet on laiminlyöty.

Tapaturmavakuutuksessa ei ole TVL:n ja vakuutusyhtiöiden käytössä ajan tasalla olevaa, työnantajakohtaista vakuutusrekisteriä. Rekisteri toisi tehokkuutta korvaus- ja vakuutusselvittelytyöhön muutoinkin, mukaan lukien ammattitautitapausten selvittely. Työttömyysvakuutusrahastolla on jo käytössään melko vastaavanlainen työnantajakohtainen vakuutusrekisteri.

Tapaturmavakuutuksessa ei ole työeläkejärjestelmän mukaista pakkovakuuttamismenettelyä, jolla liitto voisi ottaa vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle työnantajalle tapaturmavakuutuksen jostakin tapaturmavakuutusyhtiöstä. Liitto voi määrätä työnantajalle tapaturmavakuutuslain 36 §:n mukaisen korotetun vakuutusmaksun, jos työnantaja on jo laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa. Työnantaja voi jatkaa vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiä eikä sen estämiseksi ole tällä hetkellä säännöksiä. Työeläkevakuutuksessa tällainen mahdollisuus on työntekijän eläkelain 186 §:n perusteella. Jos työnantaja on laiminlyönyt työtekijän eläkelain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa, Eläketurvakeskus kehottaa työnantajaa määräajassa korjaamaan laiminlyöntinsä. Jos työnantaja ei näin menettele, Eläketurvakeskus ottaa työnantajan kustannuksella eläkevakuutuksen valitsemastaan eläkelaitoksesta.

Tapaturmavakuutuslaissa ei ole tällä hetkellä myöskään säännöksiä sitä tilannetta varten, että työntekijä ja työnantaja yhteistyössä kiertävät vakuuttamisvelvollisuutta tai väärinkäyttävät lain mukaista tapa-

turmaturvaa. Työtapaturmaturva koskee työntekijää myös silloin, kun hän yhteistoimin työnantajansa kanssa on menetellyt siten, että tapaturmavakuutuslain mukaiset velvoitteet jäävät noudattamatta.

Tapaturmavakuutuslain rangaistussäännöksiä ei sovelleta useinkaan eikä ilmoituksia vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönneistä tai tietojen antamatta jättämisestä tehdä tutkintaviranomaisille. Rikoslain 29 lukuun lisättiin työntekijän eläkelain säätämisen yhteydessä säännökset työeläkevakuutusmaksupetoksesta ja törkeästä työeläkevakuutusmaksupetoksesta. Rangaistussäännösten siirtämisellä rikoslakiin haluttiin korostaa tekojen paheksuttavuutta ja parantaa säännösten ennaltaehkäisevää vaikutusta. Työeläkevakuutusmaksupetoksen rangaistusuhkana on sakko tai enintään kahden vuoden vankeus sekä, kun petos on törkeä, vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta. Säännökset vastaavat veropetospykäliä.

Tapaturmavakuutuslain 6 luku sisältää rangaistussäännökset tapaturmavakuutuslain mukaisen tietojenantovelvollisuuden ja työnantajavelvollisuuden rikkomisesta. Rangaistusuhkana on sakkorangaistus. Rangaistussäännösten yhdenmukaistaminen työeläkejärjestelmän rangaistussäännösten kanssa ja säännösten siirtäminen rikoslakiin on työryhmän mielestä tarpeen samoin perustein kuin työeläkevakuutuksessa on tehty.

Ehdotus

Vakuuttamisvelvollisuuden alaraja tulisi laskea nykyisestä 12 päivästä 10 päivään, jolloin aika vastaisi kahta normaalia työviikkoa. Vakuuttamisvelvollisuuden syntymistä koskevaa säännöstä on tarpeen selventää tulkintavaikeuksien poistamiseksi.

Työryhmän mielestä on tarpeen, että Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ja vakuutusyhtiöiden käytettävissä olisi vakuuttamisvelvollisuuden selvittämistä ja korvausasioiden käsittelyä varten työnantajakohtainen vakuutusrekisteri. Selvitetään myöhemmin erikseen mahdollisuudet rekisterin toteuttamiseen ottaen huomioon siitä aiheutuvat kustannukset. Selvitetään myös, olisiko mahdollista hyödyntää ensisijaisesti jo olemassa olevia rekistereitä ja voisiko rekisteri olla julkinen.

Tapaturmavakuutusjärjestelmässä tulisi toteuttaa työeläkejärjestelmän tavoin mahdollisuus pakkovakuuttamiseen, kun työnantaja on laiminlyönyt tapaturmavakuuttamisvelvollisuutensa. Pakkovakuuttamisesta huolehtisi Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ottamalla tapaturmavakuutuksen työnantajan lukuun ja kustannuksella vakuutusyhtiöstä.

Tapaturmavakuutuslainsäädäntöön tulisi lisätä työntekijän eläkelain 189 §:n kaltainen säännös työtapaturmaturvan järjestämisvelvollisuuden kiertämisestä ja väärinkäyttämisestä.

Tapaturmavakuutuslain rangaistussäännökset tulisi siirtää työeläkevakuutuksen mallin mukaan rikoslakiin ja säätää myös tapaturmavakuutusmaksupetos rangaistavaksi.

Tapaturmavakuutuslainsäädäntöön tulisi sisällyttää mahdollisuus tapaturmakorvauksen epäämiseen, kun vakuuttaminen on laiminlyöty työnantajan ja työntekijän yhteisymmärryksessä osana muun sosiaaliturvan järjestämisvelvoitteiden järjestelmällistä laiminlyöntiä.

Ottaen huomioon ns. tilaajavastuulaista (1233/2006) saadut kokemukset tulisi selvittää, onko tarkoituksenmukaista ottaa tapaturmavakuutusvelvoitteen valvominen tilaajavastuulain piiriin.

14.2 Sopimuspakko

14.2.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain 31 §:n mukaan vakuutuslaitos ei voi kieltäytyä antamasta ja pitämästä voimassa siltä haettua tapaturmavakuutuslain mukaista vakuutusta (sopimuspakko). Tapaturmavakuutuslain mukaisia vakuutuksia ovat sekä pakollinen työajan tapaturmavakuutus että lain 57 §:n mukaiset va-

paaehtoiset työajan ja vapaa-ajan tapaturmavakuutukset. Pakollisen vakuutuksen irtisanomisesta ja päättymisestä on pakottavia säännöksiä lain 32 §:ssä.

Tapaturmavakuutus on voimassa, vaikka vakuutusmaksuja ei olisi maksettu. Ainoastaan, jos vakuutusmaksua ulosmittauksella perittäessä vakuutuksenottaja havaitaan varattomaksi tai jos hänen oleskelupaikkansa on myös täytäntöönpanoviranomaisille tuntematon, vakuutussopimus katsotaan toteamishetkestä rauenneeksi. Työnantajan joutuessa konkurssiin vastaa konkurssipesä konkurssin alkamisesta lukien työnantajan tapaturmavakuutuslain mukaisista velvollisuuksista.

Vakuutusyhtiöille tulee luottotappioita maksamatta jätetyistä vakuutusmaksuista. Luottotappiot siirtyvät viime kädessä muiden vakuutuksenottajien maksettaviksi. Sopimuspakon takia vakuutusyhtiö ei voi kieltäytyä myöntämästä lakisääteistä tapaturmavakuutusta vakuuttamisvelvolliselle työnantajalle, jolla on ollut vakavia maksuhäiriöitä tai joka on jopa jo todettu varattomaksi. Työnantaja voi tahallisesti jättää vakuutusmaksut suorittamatta ja kuitenkin saada uuden vakuutuksen voimaan.

Myös työeläkevakuutuksessa on sopimuspakko. Työntekijän eläkelain 143 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on annettava ja pidettävä voimassa yhtiöltä haettu vakuutus. Sopimuspakko koskee myös niitä tilanteita, jolloin työnantajalle ei ole asetettu vakuuttamisvelvollisuutta. Yrittäjän eläkelain 111 §:n mukaan sopimuspakko koskee työeläkevakuutusyhtiötä vain siltä osin kuin yrittäjä on vakuuttamisvelvollinen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työeläkevakuutusyhtiö voisi esimerkiksi irtisanoa vapaaehtoisen vakuutuksen siten kuin vakuutusehdoissa tarkemmin määrätään. Tilanteet koskevat perustelujen mukaan yrittäjän maksukyvyttömyyttä tai vakuutusmaksujen suorittamisen laiminlyöntiä.

EU:n vahinkovakuutusdirektiiveissä, joita sovelletaan myös tapaturmavakuutukseen, ei ole säännöksiä sopimuspakosta. Jäsenvaltioiden kansalliset säännökset eroavatkin toisistaan.

Kysymys kansallisen sopimuspakkoa koskevan sääntelyn ja EY-oikeuden palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisesta ristiriidasta on parhaillaan EY-tuomioistuimen ratkaistavana. Asiassa C-518/06, Komissio vastaan Italia, on yhtenä oikeudellisena kysymyksenä esillä komission vaatimus, jonka mukaan Italian lainsäädännön liikennevakuutusta koskeva sopimuspakkoa koskeva säännös on EY-oikeuden vastainen. Komissio katsoo, että sopimuspakko on EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan vastainen rajoitus, joka ei ole perusteltavissa perustamissopimuksen 46 artiklan mukaisen yleisen järjestyksen tai yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä.

Tapaturmavakuutuksen sääntely eroaa vahinkovakuutusdirektiiveissä liikennevakuutuksesta siten, että kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 55 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia myös ulkomaisia yhtiöitä noudattamaan pakollisesta työtapaturmavakuutuksesta annettuja kansallisen lainsäädännön erityisiä määräyksiä lukuun ottamatta talouden valvontaa koskevia säännöksiä, jotka ovat yksinomaan vakuutusyhtiön kotijäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia. Mainittuun 55 artiklaan ei voi kuitenkaan vedota tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisten vapaaehtoisten vakuutusten osalta.

14.2.2 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotus

Tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisten vapaaehtoisten vakuutusten sopimuspakko on ongelmallinen sekä Suomen lainsäädännön että EY-oikeuden näkökulmasta. Ensinnäkin tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisia vakuutuksia ei ole säädetty yrittäjille pakolliseksi. Toiseksi vakuutuksenottajat näissä vakuutuksissa ovat elinkeinonharjoittaja-asemassa olevia yrityksiä ja yrittäjiä. Yleensä sopimuspakosta on säädetty kuluttajien aseman turvaamiseksi tai tilanteissa, jolloin siihen on palvelun luonteen (perusturva/yleishyödylliset palvelut/ns. välttämättömyyspalvelut) vuoksi erityinen syy.

Tällä hetkellä sopimuspakko koskee tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisia vapaaehtoisia vakuutuksia, mutta ei esimerkiksi pakollisia vastuuvakuutuksia, joiden ottaminen on tietyn elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytys. Myös yrittäjän eläkelaissa omaksuttu linja, jonka mukaan sopimuspakko koskee vain pakollista vakuuttamisvelvollisuutta.

Toisaalta vapaaehtoinen työtapaturmavakuutus on lailla säännelty sosiaaliturvan muoto, jolla yrittäjä voi halutessaan järjestää itselleen työntekijän pakollista tapaturmaturvaa vastaavan tapaturmaturvan. Vaikka vakuutuksen ottaminen on vapaaehtoista, vakuutuksen myöntämispakko mahdollistaa oikeuden vakuutusturvan saamiseen terveydentilan estämättä ja vaikuttamatta vakuutuksen hintaan. Koska kuitenkin kysymys on muodoltaan vapaaehtoisesta vakuutuksesta, velvollisuus vakuutuksen myöntämiseen tai jatkamiseen ei ole tarkoituksenmukaista silloin, kun se johtaisi vakuutusjärjestelmän väärinkäyttöön.

Ehdotus

Vakuutusyhtiön velvollisuus tapaturmavakuutuslain 57 §:n mukaisten vapaaehtoisten vakuutusten myöntämiseen ja voimassa pitämiseen tulisi edelleen säilyttää säätämällä kuitenkin laissa edellytyksistä, joilla vakuutusyhtiö voisi kieltäytyä vakuutuksen myöntämisestä tai irtisanoa vakuutuksen.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ **ISSN 1236-2115**
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER
REPORTS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

2008: 1 Yhteenveto työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevan lain vaikutuksista. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2510-6 (PDF)

2 Pandemic Influenza Preparedness. Joint Self-Assessment Report. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2516-8 (PDF)

3 Terveydenhuollon työsuojelun valvontahankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2517-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2518-2 (PDF)

4 Miten potilasturvallisuutta edistetään? Kysely terveydenhuollon toimintayksiköille ja vanhainkodeille. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2519-9 (PDF)

5 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän loppuraportti. Vuosien 2002-2007 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2531-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2532-8 (PDF)

6 Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007. Loppuraportti. Salme Kallinen-Kräkin (toim.).
ISBN 978-952-00-2535-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2536-6 (PDF)

7 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2.
ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)

8 Slutrapport. Tillsynsprojekt för arbetarskyddet inom hälsovården.
ISBN 978-952-00-2539-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2540-3 (PDF)

9 Työurat pitenevät. Veto-ohjelman indikaattorit II.
ISBN 978-952-00-2541-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2542-7 (PDF)

10 Teoriasta toimivaksi käytännöksi. Mini-intervention jalkauttaminen terveyskeskuksiin ja työterveyshuoltoon. Kaija-Liisa Seppä (toim.).
ISBN 978-952-00-2543-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2544-1 (PDF)

11 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2008. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2545-8 (PDF)

12 Perhekeskustoiminnan kehittäminen. Perhe-hankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2546-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2547-2 (PDF)

13 Pysytään työssä. Vaikeavammaisten henkilöiden työssä pysymisen tukeminen.
ISBN 978-952-00-2548-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2549-6 (PDF)

14 Kirsi Alila, Tuija Portell. Leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen. Avointen varhaiskasvatuspalvelujen nykytila ja kehittämistarpeet 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2552-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2553-3 (PDF)

15 Heikki Hiilamo. Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries.
ISBN 978-952-00-2554-0 (pb)
ISBN 978-952-00-2555-7 (PDF)

16 Kaarin Ruuhilehto, Jari Knuuttila. Terveydenhuollon vaaratapahtumien raportointijärjestelmän käyttöönotto. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2560-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2561-8 (PDF)

17 Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF)

18 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostaminen. Työryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2563-2 (PDF)

19 Petri Hilli, Matti Koivu, Teemu Pennanen. Työeläkkeiden rahoitus ja sen riskienhallinta
ISBN 978-952-00-2596-0 (nid)
ISBN 978-952-00-2597-7 (PDF)

20 Lapsella on oikeus osallistua. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008.
ISBN 978-952-00-2598-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2599-1 (PDF)

21 Tapio Kuure, Tom Tarvainen, Antti Pelto-Huikko, Maija Säkäjärvi. ”Kaikki kymmenen tikkua laudalla!” Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2607-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2608-0 (PDF)

22 Miia Eloranta (toim.) Sosiaali- ja terveysministeriön perhevapaakampanja 2007-2008. Loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2611-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2612-7 (PDF)

23 Pirjo Pulkkinen-Närhi, Hanna Hakulinen, Päivi Jalonen, Pirjo Manninen. Kunnallisen työterveyshuoltojärjestemän kehittäminen. Erilaisten organisointi.- ja toimintamallien arviointia (Seutu-hanke). (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2617-2 (PDF)

24 Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa
ISBN 978-952-00-2618-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2619-6 (PDF)

25 Työpaikan palkkakartoitus. Tietoa ja kokemuksia. Johanna Matinmikko, Inkeri Tanhua (toim.). (Moniste)
ISBN 978-952-00-2620-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2621-9 (PDF)

26 Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot –hankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2622-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2623-3 (PDF)

27 Longer careers? 'Veto' programme indicator.
ISBN 978-952-00-2624-0 (pb)
ISBN 978-952-00-2625-7 (PDF)

28 Uusi terveydenhuoltolaki. Terveydenhuoltolakityöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2628-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2629-5 (PDF)

29 Antti Pelto-Huikko, Juha Kaakinen, Jukka Ohtonen. ”Saattaen muutettava”. Kehitysvammaisten laitoshoidon hajauttamisen seurantaraportti.
ISBN 978-952-00-2635-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2636-3 (PDF)

30 Jussi Huttunen. Lääkehuollon keskushallinnon kehittäminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 978-952-00-2638-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2639-4 (PDF)

31 Satu Ahopelto, Kristiina Harju, Armiliisa Pakarinen, Johanna Snellman. Uutta naisjohtajuutta Delfoi Akatemiasta –hankkeen analyyttinen loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2639-4 (PDF)

32 Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio.
ISBN 978-952-00-2644-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2645-5 (PDF)

33 Sirkku Kivistö, Eila Kallio, Greta Turunen. Työ, henkinen hyvinvointi ja mielenterveys
ISBN 978-952-00-2648-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2649-3 (PDF)

34 Pirjo Juvonen-Posti, Janne Jalava. Onnistunut työkykyasioiden puheeksiotto – Lupaavia käytäntöjä PK-työpaikoille työhyvinvoinnin ja sairauspoissaolojen hallintaan ja seurantaan
ISBN 978-952-00-2650-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2651-6 (PDF)

35 Tasoitusmäärätyöryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2658-5 (PDF)

36 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan palvelukeskustyöryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2659-2 (PDF)

37 Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta. Työryhmän muistio (Moniste)
ISBN 978-952-00-2664-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2665-3 (PDF)

38 Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008-2010. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2673-8 (PDF)

39 National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2674-5 (PDF)

40 Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajakausilla 2006 ja 1999. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2675-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2676-9 (PDF)

41 Masto-hankkeen toimintaohjelma 2008-2011. Masennuksen ehkäisyyn ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden vähentämiseen tähtäävä hanke. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2677-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2678-3 (PDF)

42 Elatustuen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitokselle selvittäneen työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2679-0 (PDF)

43 Raskauden keskeyttäminen ja steriloiminen. Lomakkeet ja täyttöohjeet sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle.(Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2682-0 (PDF)

44 Avbrytande av havandeskap och sterilisering. Blanketter och ifyllnadsanvisningar för social- och hälsovårdspersonalen. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2683-7 (PDF)

45 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2007. Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2007. The National Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2684-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2685-1 (PDF) (fin)
ISBN 978-952-00-2696-7 (PDF) (swe)
ISBN 978-952-00-2697-4 (PDF) (eng)

46 Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistaminen. Työryhmän muistio.
ISBN 978-952-00-2682-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2683-6 (PDF)

47 Päivi Voutilainen, Anne-Mari Raassina, Hanna Nyfors. Ikääntyneiden palveluiden uudet konseptit. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2702-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2703-2 (PDF)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ **ISSN 1236-2115**
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER
REPORTS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH

2008: 1 Yhteenveto työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevan lain vaikutuksista. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2510-6 (PDF)

2 Pandemic Influenza Preparedness. Joint Self-Assessment Report. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2516-8 (PDF)

3 Terveydenhuollon työsuojelun valvontahankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2517-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2518-2 (PDF)

4 Miten potilasturvallisuutta edistetään? Kysely terveydenhuollon toimintayksiköille ja vanhainkodeille. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2519-9 (PDF)

5 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän loppuraportti. Vuosien 2002-2007 toiminta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2531-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2532-8 (PDF)

6 Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007. Loppuraportti. Salme Kallinen-Kräkin (toim.).
ISBN 978-952-00-2535-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2536-6 (PDF)

7 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2.
ISBN 978-952-00-2537-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2538-0 (PDF)

8 Slutrapport. Tillsynsprojekt för arbetarskyddet inom hälsovården.
ISBN 978-952-00-2539-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2540-3 (PDF)

9 Työurat pitenevät. Veto-ohjelman indikaattorit II.
ISBN 978-952-00-2541-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2542-7 (PDF)

10 Teoriasta toimivaksi käytännöksi. Mini-intervention jalkauttaminen terveyskeskuksiin ja työterveyshuoltoon. Kaija-Liisa Seppä (toim.).
ISBN 978-952-00-2543-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2544-1 (PDF)

11 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2008. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2545-8 (PDF)

12 Perhekeskustoiminnan kehittäminen. Perhe-hankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2546-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2547-2 (PDF)

13 Pysytään työssä. Vaikeavammaisten henkilöiden työssä pysymisen tukeminen.
ISBN 978-952-00-2548-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2549-6 (PDF)

14 Kirsi Alila, Tuija Portell. Leikkitoiminnasta avoimeen varhaiskasvatukseen. Avointen varhaiskasvatuspalvelujen nykytila ja kehittämistarpeet 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2552-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2553-3 (PDF)

15 Heikki Hiilamo. Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries.
ISBN 978-952-00-2554-0 (pb)
ISBN 978-952-00-2555-7 (PDF)

16 Kaarin Ruuhilehto, Jari Knuuttila. Terveydenhuollon vaaratapahtumien raportointijärjestelmän käyttöönotto. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2560-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2561-8 (PDF)

17 Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2562-5 (PDF)

18 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostaminen. Työryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2563-2 (PDF)

19 Petri Hilli, Matti Koivu, Teemu Pennanen. Työeläkkeiden rahoitus ja sen riskienhallinta
ISBN 978-952-00-2596-0 (nid)
ISBN 978-952-00-2597-7 (PDF)

20 Lapsella on oikeus osallistua. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2008.
ISBN 978-952-00-2598-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2599-1 (PDF)

21 Tapio Kuure, Tom Tarvainen, Antti Pelto-Huikko, Maija Säkäjärvi. ”Kaikki kymmenen tikkua laudalla!” Onnistuvat opit -juurruttamishankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2607-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2608-0 (PDF)

22 Miia Eloranta (toim.) Sosiaali- ja terveysministeriön perhevapaakampanja 2007-2008. Loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2611-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2612-7 (PDF)

23 Pirjo Pulkkinen-Närhi, Hanna Hakulinen, Päivi Jalonen, Pirjo Manninen. Kunnallisen työterveyshuoltojärjestemän kehittäminen. Erilaisten organisointi.- ja toimintamallien arviointia (Seutu-hanke). (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2617-2 (PDF)

24 Isien ja isyyden tukeminen äitiys- ja lastenneuvoloissa
ISBN 978-952-00-2618-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2619-6 (PDF)

25 Työpaikan palkkakartoitus. Tietoa ja kokemuksia. Johanna Matinmikko, Inkeri Tanhua (toim.). (Moniste)
ISBN 978-952-00-2620-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2621-9 (PDF)

26 Segregaatio ja sukupuolten väliset palkkaerot –hankkeen loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2622-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2623-3 (PDF)

27 Longer careers? 'Veto' programme indicator.
ISBN 978-952-00-2624-0 (pb)
ISBN 978-952-00-2625-7 (PDF)

28 Uusi terveydenhuoltolaki. Terveydenhuoltolakityöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2628-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2629-5 (PDF)

29 Antti Pelto-Huikko, Juha Kaakinen, Jukka Ohtonen. ”Saattaen muutettava”. Kehitysvammaisten laitoshoidon hajauttamisen seurantaraportti.
ISBN 978-952-00-2635-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2636-3 (PDF)

30 Jussi Huttunen. Lääkehuollon keskushallinnon kehittäminen. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 978-952-00-2638-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2639-4 (PDF)

31 Satu Ahopelto, Kristiina Harju, Armiliisa Pakarinen, Johanna Snellman. Uutta naisjohtajuutta Delfoi Akatemiasta –hankkeen analyyttinen loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2639-4 (PDF)

32 Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio.
ISBN 978-952-00-2644-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2645-5 (PDF)

33 Sirkku Kivistö, Eila Kallio, Greta Turunen. Työ, henkinen hyvinvointi ja mielenterveys
ISBN 978-952-00-2648-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2649-3 (PDF)

34 Pirjo Juvonen-Posti, Janne Jalava. Onnistunut työkykyasioiden puheeksiotto – Lupaavia käytäntöjä PK-työpaikoille työhyvinvoinnin ja sairauspoissaolojen hallintaan ja seurantaan
ISBN 978-952-00-2650-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2651-6 (PDF)

35 Tasoitusmäärätyöryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2658-5 (PDF)

36 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan palvelukeskustyöryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2659-2 (PDF)

37 Asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta. Työryhmän muistio (Moniste)
ISBN 978-952-00-2664-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2665-3 (PDF)

38 Kansallinen sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008-2010. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2673-8 (PDF)

39 National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2008-2010. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2674-5 (PDF)

40 Pekingin toimintaohjelman seuranta Suomen EU-puheenjohtajakausilla 2006 ja 1999. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2675-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2676-9 (PDF)

41 Masto-hankkeen toimintaohjelma 2008-2011. Masennuksen ehkäisyyn ja masennuksesta aiheutuvan työkyvyttömyyden vähentämiseen tähtäävä hanke. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2677-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2678-3 (PDF)

42 Elatustuen siirtämistä kunnilta Kansaneläkelaitokselle selvittäneen työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2679-0 (PDF)

43 Raskauden keskeyttäminen ja steriloiminen. Lomakkeet ja täyttöohjeet sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle.(Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2682-0 (PDF)

44 Avbrytande av havandeskap och sterilisering. Blanketter och ifyllnadsanvisningar för social- och hälsovårdspersonalen. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2683-7 (PDF)

45 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2007. Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2007. The National Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2007. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2684-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2685-1 (PDF) (fin)
ISBN 978-952-00-2696-7 (PDF) (swe)
ISBN 978-952-00-2697-4 (PDF) (eng)

46 Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistaminen. Työryhmän muistio.
ISBN 978-952-00-2682-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2683-6 (PDF)

47 Päivi Voutilainen, Anne-Mari Raassina, Hanna Nyfors. Ikääntyneiden palveluiden uudet konseptit. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2702-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2703-2 (PDF)