

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.10.1998 työtaturma- ja ammattitautilainsäädännön kehittämistyöryhmän (TAKE).

Toimeksiannon taustalla oli Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ja työmarkkinajärjestöjen selvitystyöryhmän 7.4.1998 sosiaali- ja terveysministeriölle luovuttama raportti tapaturmavakuutukseen liittyvistä uudistustarpeista sekä raporttiin liittynyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n ja AKAVA:n täyden-

tävä lausuma, jonka mukaan mainitut järjestöt pitivät välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriö asettaa kolmikantaisen asiantuntijatyöryhmän uudistustarpeiden jatkoselvittelyä varten. Mainittu selvitystyöryhmän raportti sisältää osin myös tämän työryhmän toimeksiantoon sisältyvien asioiden osalta kuvauksen voimassa olevasta normistosta sekä korvauskäytännöstä (liite 1).

Työryhmän tehtävänä oli selvittää

- 1) ammattitautiluettelon tarkistaminen kvartsipölyn, dioksiinien, hiilivetyjen halogeenijohdannaisien sekä hepatiitti C:n osalta,
- 2) ammattitautien korvausperiaatteiden selventäminen yläraajan sairauksien, kuten olkaluun sivunastan tulehduksen ja rannekanavaoireyhtymän kohdalla,
- 3) haittaluokituksen kohdentuminen lääketieteen kehitys huomioon ottaen ja sen vaikutus haittarahaan,
- 4) mahdollisuudet kuntoutukseen ja työllistämistoimenpiteisiin liittyvässä palkattomassa harjoittelussa olevien sekä oppilaiden ja koululaisten vakuutusturvan yhtenäistämiseen,
- 5) kuntoutusetuuksiin liittyen tapaturmavakuutuslainsäädännön ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön väliset suhteet tapaturmavakuutuksen ja muiden tahojen, kuten kansaneläkelaitoksen ja kuntien vastuiden täsmentämiseksi samoin kuin vastuut ja menettelytavat pitkittyneissä kuntoutustilanteissa tapaturmavakuutuksesta korvattavan ja muun lääkinnällisen kuntoutuksen välillä,
- 6) yksityisen terveydenhuoltojärjestelmän käyttäminen ja toimintamahdollisuudet ammattitauti- ja tapaturmatilanteissa ottaen huomioon julkisen terveydenhuollon tavoitteet,
- 7) muut olennaiset tapaturma- ja ammattitautijärjestelmään liittyvät asiat, joiden selvittämistä keskeiset työmarkkinajärjestöt pitävät tarpeellisena,

sekä laatia edellä mainituista selvityksistä aiheutuvat tarpeelliset tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön muutosehdotukset. Lisäksi työryhmän tuli valmistella valtuetussäännös haitta-, vaate- ja opaskoiraalisien luokittelun siirtämiseksi lainsäädäntötasolle.

Työryhmän puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja varapuheenjohtajana hallitussihteeri Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmän jäseninä olivat asiamies Jukka Karhu Palvelutyönantajat ry:stä, ylilääkäri Kari Kaukinen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, lakimies Markku Kojo AKAVA ry:stä, asiamies Tapio Kuikko Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, sosiaalipoliittinen sihteeri Aarne Lehkonen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y.:stä, toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta, sosiaalsihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä ja ylilääkäri Sakari Tola Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut johtaja Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y.:stä.

Työryhmän sihteerinä toimivat lakimies Arja Lehtinen Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjolasta ja lakimies Kirsi Pohjolainen Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta sekä 12.9.2000 alkaen lakimies Mika Mänttari Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta.

Työryhmän toimikausi oli 12.10.1998-30.4.1999. Sosiaali- ja terveysministeriö on pidentänyt työryhmän määräaikaan päätöksillään 22.4.1999, 16.12.1999 ja 20.6.2000 30.9.2000 saakka. Työryhmä kokoontui työnsä aikana 33 kertaa.

Ensimmäisenä päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lain tasoisella normilla. Tästä syystä työryhmä esittää, että osa nykyisin asetus- tai sitä alemmantasoisella normilla säädettävistä asioista siirretään säänneltäväksi lain tasolla.

Työryhmä on laatinut ehdotuksensa säädöstekstien muotoon. Tarkoituksena on, että tarvittava hallituksen esitys voidaan laatia näiden pohjalta. Osa ehdotuksista edellyttää myös Tapaturma-asiain korvauslautakunnan tarkempia ohjeita. Työryhmä pitää tarpeellisena, että nämä ohjeistukset tarkistetaan samassa yhteydessä, kun työtapaturma- ja ammattitautilainsäädännön kehittämistä koskevaa hallituksen esitystä valmistellaan kolmikantaisesti. Lakimuutoksia sovelletaan maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksessa maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain nykyisten viittaussäännösten nojalla.

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

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2000

Tuulikki Haikarainen

Jaakko Hannula

Jukka Karhu

Kari Kaukinen

Markku Kojo

Tapio Kuikko

Aarne Lehtonen

Tapani Miettinen

Veikko Simpanen

Sakari Tola

Kaarina Knuuti

Kirsi Pohjolainen

Arja Lehtinen

Mika Mänttari

1. Ammattitautiluettelon tarkistaminen kvartsipölyn, dioksiinien, hiilivetyjen halogeenijohdannaisten sekä hepatiitti C:n osalta

1.1. Taustaa

Työryhmällä oli taustamateriaalina käytössään Työterveyslaitoksen aiemmin Tapaturmavakuutuslaitosten liiton selvitystyöryhmälle 10.11.1997 antama lausunto ammattitautiluettelon tarkistamisesta otsikossa mainittujen aineiden / sairauksien osalta. Työterveyslaitoksen lausuntoon oli koottu eräitä uusia ammattitauteja, joiden osalta on kertynyt lääketieteellistä näyttöä niiden työperäisyydestä.

Työryhmä on saanut Työterveyslaitoksen lisälausunnon (29.2.1999) sekä kuullut Euroopan unionin ammattitautiluokituksesta asiantuntijana Asko Aaltoa sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolta.

1.2. Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa mainittuihin Työterveyslaitoksen lausuntoihin viitaten, että ammattitautiasetuksen 3 §:n sisältämään luetteloon lisättäisiin uuden lääketieteellisen tutkimustiedon perusteella kvartsipöly, hiilivetyjen halogeenijohdannaiset ja hepatiitti C.

1.2.1 Kvartsipölyaltistuksen ja keuhkosityövän syy-yhteyden arviointi korvauskäytännössä

Yksittäisten tapausten korvattavuutta arvioitaessa voidaan käytännön korvaustoiminnassa soveltaa asbestialtistuksen yhteydessä ammattisyöpätyöryhmässä (Tapaturmavakuutuslaitosten liitto 1988) suositeltuja ja sittemmin korvauskäytännöksi vakiintuneita periaatteita. Tällöin keuhkosityöpä olisi korvattava kvartsin aiheuttamana, mikäli henkilön työssä tapahtunut altistus on ollut voimakkuudeltaan sellainen, että se tutkimusten mukaan lisää keuhkosityövän vaaraa kaksinkertaiseksi. Tämä arvioitaisiin tapauskohtaisesti mahdollisimman yksityiskohtaisen altistushistorian perusteella.

Asbestin aiheuttaman keuhkosityövän yhteydessä on korvauskäytännössä sovellettu asbestityöryhmän ehdotuksen mukaisesti latenssiajan käsitettä. Se perustuu tieteelliseen tietoon, jonka mukaan syöpää aiheuttavan altistumisen ja syövän toteamisen välillä kuuluu kullekin altistus- ja syöpätyypille ominainen väliaika, jonka kuluessa syöpä ei vielä

ole ehtinyt kehittyä. Mikäli sellainen tänä aikana kuitenkin todetaan, sen aiheuttajan täytyy olla joku muu tekijä kuin kyseinen altistuminen. Soveltamalla latenssiajan käsitettä korvauskäytäntöön, korvausvastuu kohdistuu todennäköisesti oikeampaan altistukseen kuin ilman sen soveltamista tapahtuisi. Vakiintuneessa korvauskäytännössä on latenssiaikana asbestin aiheuttaman keuhkosyövän kohdalla pidetty 10 vuotta. Vaikka kvartsin ja asbestin syöpää synnyttävissä ominaisuuksissa muuten on eroja, 10 vuoden latenssiaika vastaa hyvin myös kvartsin yhteydessä tehtyjä tieteellisiä havaintoja. Täten olisi perusteltua, että kvartsin ja asbestin aiheuttamissa syövässä noudatettaisiin samaa käytäntöä, eli 10 vuoden latenssiaikaa. Tällöin korvausvelvollinen olisi se tapaturmavakuutuslaitos, jonka vakuuttamassa työssä työntekijä viimeksi on altistunut 10 vuotta tai aikaisemmin ennen sairauden ilmenemistä.

Asbestin aiheuttama keuhkosyöpä korvataan pääsääntöisesti erillisenä, uutena ammattitautina riippumatta muista mahdollisesti asbestin aiheuttamista sairauksista. Ilmenemisaika on se ajankohta, jolloin työntekijä ensimmäisen kerran hakeutui lääkäriin syövän toteamiseen johtaneiden oireiden takia. Vain kliinisen asbestoosin yhteydessä keuhkosyöpä on korvattu asbestoosin komplikaationa. Tämä perustuu vakuutusosoikeuden ratkaisuihin ennen ammattitautityöryhmän suosituksia, siis ennen nykyisen, altistumisen voimakkuuteen perustuvan korvauskäytännön vakiintumista.

Kun kvartsipölyn aiheuttaman keuhkosyövän korvaamisesta ei vielä ole vakiintunutta käytäntöä, on näiden syöpätapausten yhdenmukaisen kohtelun kannalta perusteltua noudattaa ammattisyöpätyöryhmän mietinnön mukaisia periaatteita myös ilmeneemisajankohdan suhteen. Tällöin ilmenemisajankohta olisi se ajankohta, jolloin työntekijä ensimmäisen kerran hakeutui lääkäriin syövän toteamiseen johtaneiden oireiden takia. Syöpä siis katsottaisiin aina erilliseksi uudeksi ammattitaudiksi, myös silloin, kun syöpään sairastuneella on aikaisemmin todettu silikoosi. Tällöin kaikki kvartsipölyaltistumiseen liittyvät syöpätapaukset saavat samanlaisen käsittelyn.

Koska keuhkosyöpä sairautena on samanlainen aiheuttajasta riippumatta, noudatettaisiin haittarahan määrittämisessä tapaturmavakuutuslain 18 b §:n 2 momentin säännöstä.

1.2.2 Dioksiini

Työryhmä ei ehdota dioksiinin lisäämistä ammattitautiasetuksen 3 §:n ammattitautiluetteloon. Sairauden ottaminen tähän luetteloon edellyttää, että syy-seuraus –suhde yksittäisen sairaudenmuodon ja altisteen välillä on yleisellä tasolla riittävän selvästi osoitettu. Tähänastisten tutkimusten mukaan dioksiinien ja syövän väliset riskisuhteet ovat varsin matalia ja epäspesifejä syöpätyypin osalta. Tutkimustiedon taso altisteen ja sairauden välisestä syy-yhteydestä ei ole dioksiinin osalta verrattavissa muihin ammattitautiasetuksen 3 §:n luettelossa jo nykyisin mainittuihin syöpää aiheuttaviin aineisiin ja niiden aiheuttamiin syöpämuotoihin, kuten asbesti ja keuhkosyöpä, nikkeli ja nenän sivuontelosyöpä tai nyt työryhmän luetteloon lisättäväksi ehdottama kvartsi ja keuhkosyöpä. Dioksiinin puuttuminen ammattitautiluettelosta ei kuitenkaan estäisi dioksiinin aiheuttamaksi epäillyn ammattitaudin korvaamista ammattitautilain 1 §:n perusteella silloin, kun altisteen ja syövän välinen syy-yhteys voidaan yksittäistapauksessa riittävästi osoittaa. Tämän vuoksi on tarpeellista, että kaikki selvät dioksiinialtistukset tutkitaan Työterveyslaitoksella. Yhtenäinen tutkimuskäytäntö tulee varmistaa tapaturma-asiain korvauslautakunnan ohjeistuksella lähetekirjeessä sovitun periaatteen mukaan.

1.2.3 Ns. sairaalabakteerit

Työryhmä on ammattitautiluetteloon liittyen keskustellut myös ns. sairaalabakteereista ja niiden aiheuttamista ammattitaudeista. Ammattitautiasetuksen 3 §:ssä mainitaan biologisten tekijöiden aiheuttamina ammattitauhteina muun muassa bakteerien aiheuttamat sairaudet. Säännöksessä on mainittu eräitä tyypillisiä sairauden muotoja. Työryhmä toteaa, että myös erilaisten sairaalabakteerien aiheuttamat ammattitaudit korvataan vakiintuneen korvauskäytännön mukaan jo nykyisen lainsäädännön säännöksen perusteella ammattitautina, jos syy-yhteys työhön on osoitettu. Korvaamista ei estä se, ettei bakteeri aiheuta oireita. Jos työn jatkaminen estyy bakteeriin liittyvien terveydellisten määräysten takia, tapaturmavakuutusjärjestelmä on tarvittaessa kuntouttamisvelvollinen. Työryhmän mielestä on kuitenkin tarpeen, että nykyisen korvauskäytännön yhtenäisyys varmistetaan tapaturma-asiain korvauslautakunnan bakteeritauhteja yleisesti koskevalla ohjeistuksella lähetekirjeessä sovitun periaatteen mukaan.

1.2.4 Säännösehdotukset

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa ammattitautiasetuksen 3 §:n muuttamista seuraavasti:

3 §

Kemialliset tekijät

23. Hiilivetyjen halogeenijohdannaiset

Tyypilliset sairauden muodot

Äkilliset tai krooniset pääosin hermostoon kohdistuvat myrkytykset; ihomuutokset (kosketusihottuma); freonien aiheuttamat sydämen rytmihäiriöt ja hengityselinärstysoireet; freoneita korvaavien hiilivetyjen halogeenijohdannaisten, HCFC-aineiden eli hydrokloorifluorihilivetyjen aiheuttamat maksavauriot.

33. Mineraalipölyt

Tyypilliset sairauden muodot

Kvartsi- ja asbestipölyjen aiheuttamat keuhkosairaudet (pneumokonioosit); asbestin aiheuttama keuhkosyöpä ja mesoteliooma; kvartsipölyn aiheuttama keuhkosyöpä; pölykeuhkosairauksien jälkiseuraukset hengitys- ja verenkiertoelimissä.

Biologiset tekijät

3. Virukset, bakteerit, sienet, alkueläimet ja halkiomadot

Tyypilliset sairauden muodot

Hepatiitti B, hepatiitti C, lypsäjän kyhmyt, sikaruusu, luomatauti, pernarutto, listerioosi, ihon sienitaudit, toxoplasmoosi, malaria, bilhartsia.

2. Ammattitautien korvausperiaatteiden selventäminen yläraajan sairauksien, kuten olkaluun sivunastan tulehduksen ja rannekanavaoireyhtymän kohdalla

Työryhmä on saanut yläraajan rasitusvammoista lausunnon Työterveyslaitokselta (19.3.1999) sekä kuullut asiantuntijana yllääkäri Eira Viikari-Junturaa Työterveyslaitokselta. Esillä on ollut sekä rannekanavaoireyhtymän korvaaminen ammattitautina että yläraajan rasitusvammojen korvauskäytäntö.

2.1. Jännetupen tulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus

Jännetupen tulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus ovat yläraajan kiputiloja, joiden syntymiseen ulkoisella kuormituksella on katsottu olevan merkittävä osuus. Lääketieteellisesti ne ovat kaksi eri sairautta, joiden korvattavuudesta ammattitautina on säädetty samassa lain kohdassa, koska niiden aiheuttajaksi katsotut ulkoiset kuormitustekijät ovat samankaltaisia.

2.1.1 Diagnoosin perusteet

Jännetupen tulehduksella tarkoitetaan käytännössä sekä jännetupen että jänteen ympärystulehdusta, joita ei useinkaan pystytä pelkästään kliinisen tutkimuksen perusteella erottamaan toisistaan. Kyseessä on lihas-jänneyksikön tulehduksellinen kiputila, joka usein liittyy kyseisen alueen ylikuormitukseen. Diagnoosi perustuu tyypilliseen taudinkuvaan, jossa jänneiden alueella esiintyy turvotusta, painoarkuutta ja kipua liikuteltaessa, jolloin taudin äkillisessä vaiheessa voi myös esiintyä ritinää.

Olkaluun sivunastan tulehduksella tarkoitetaan käden ojentaja- tai koukistajalihasten kiinnittymiskohdalle olkaluun sivunastaan paikantuvaa kiputilaa, joka ilmenee erityisesti lihasten aktiivisesti jännittyessä. Paikallinen painoarkuus ja ranteen vastustettujen liikkeiden aiheuttama kipu ovat tyypillisiä löydöksiä. Erotusdiagnoosin kannalta on erityisen tärkeää huomioida lähellä olkaluun sivunastaa sijaitsevan ns. Frohsen arkadin kohdalla esiintyvä värttinähermon haaran pinnetila.

Kummassakin taudissa diagnoosi on kliininen eikä sen kriteereitä voi pitää erityisen täsmällisenä. Käytännössä taudin tunnistamisessa ongelmia esiintyy kuitenkin melko harvoin. Korvattavuuden arviointi voi sen sijaan olla ongelmallista, mikäli yläraajan alueella esiintyy useita eri oireyhtymiä, joissa yhtenä osakokonaisuutena on jompikumpi tai molemmat korvattavaksi säädettyistä sairauksista.

2.1.2 Ulkoisten tekijöiden merkitystä koskevat tutkimukset

Jännetupen tulehduksen ulkoisina riskitekijöinä pidetään toistuvaa rasitusta työssä, ranteen taipuneita asentoja sekä tylppää vammaa tai venähdystä. Toistotyöhön tottumattomat ja lomalta palaavat työntekijät ovat erityisen alttiita sairastumaan.

Olkaluun sivunastan tulehduksen syyt tunnetaan huonommin kuin jännetupen tulehduksen syyt. Lihasten kiinnittymiskohdan ylikuormituksen vaikutusmekanismeista on erilaisia käsityksiä eikä täsmällistä taudinmekanismia tunneta. Työhön liittyvinä riskitekijöinä pidetään toistuvia voimaa vaativia ranteen ja sormien koukistus- ja ojennusliikkeitä sekä kyynärvarren kierto liikkeitä. Kuitenkin esimerkiksi olkaluun sivunastan tulehdukseen sairastuneiden ikäjakauma viittaa myös sisäsyntyisten tekijöiden merkitykseen taudin synnyssä.

Viime aikaisissa perusteellisiin kirjallisuusselvityksiin nojaavissa kansainvälisissä raporteissa pidetään työn kuormitustekijöiden ja jännetupen tulehduksen välistä syyhteyttä selvemmin osoitettuna kuin olkaluun sivunastan tulehduksen kohdalla. Sellaista uutta tietoa, jonka perusteella nykyisestä rinnasteisesta käsittelymallista olisi syytä luopua, ei kuitenkaan ole tullut esiin.

2.1.3 Korvattavuus ammattitautina

Varsinkin ritisevän jännetupen tulehduksen yhteys työhön on ollut pitkään tunnettu ja siinä määrin ilmeinen, että se on mainittu jo vuonna 1948 annetussa asetuksessa eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista (852/48). Ennen vuonna 1987 tehtyä ammattitautiasetuksen muutosta jännetupen tulehdukset korvattiin pääasiassa tällä perusteella, joskin niitä voitiin korvata myös fyysikaalisen tekijän aiheuttamana ammattitautina.

Ennen vuoden 1987 ammattitautiasetuksen muutosta olkaluun sivunastan tulehdus voitiin korvata ammattitautina ammattitautilain ns. poikkeuspykälän nojalla, mikä edellytti ilmeisen syy-seuraussuhteen osoittamista. Tästä syystä korvattavuudelle oli käytännössä asetettu tiukemmat ehdot kuin jännetupen tulehduksen korvaamiselle. Olkaluun si-

vunastan tulehduksen korvaaminen ammattitautina edellytti, että sairastumista edeltävä työ oli paitsi tavan takaa toistuvaa, myös samanaikaisesti työntekijälle outoa.

Jännetupen tulehduksen ja olkaluun sivunastan tulehduksen erilaisia korvaamisperusteita pidettiin epäkohtana ja korvausperusteet yhtenäistettiin muuttamalla ammattitautiasetusta 1.3.1987 siten, että jännetupen tulehduksen ja olkaluun sivunastan tulehduksen korvaamisesta säädettiin erikseen:” Fysikaalisen tekijän aiheuttamana ammattitautina korvataan myös jännetupen tulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus, jos se on aiheutunut tavan takaa toistuvan ja yksipuolisen taikka työntekijälle oudon liikkeen suorittamisesta”. Säännös siirrettiin sittemmin samansisältöisenä nykyisin voimassa olevaan ammattitautiasetuksen 4 §:ään (1347/88).

Ammattitautiasetuksen muutoksen jälkeen jännetupentulehdus on korvattu aina ammattitautilain ja ammattitautiasetuksen nojalla, joten ritisevää jännetupentulehdusta koskeva maininta eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista annetussa asetuksessa on jäänyt tarpeettomaksi. Säännös on tarpeeton myös siksi, että ritisevyys ei ole edellytys arvioitaessa jännetupentulehduksen korvattavuutta.

Asetusmuutoksella oli tarkoitus laajentaa nimenomaan olkaluun sivunastan tulehduksen korvaamista, koska ennen asetuseruutosta olkaluun sivunastan tulehduksen korvaamiselle oli asetettu ankarammat syy-yhteysvaatimukset kuin jännetupen tulehduksen korvaamiselle. Täten asetuseruutos ei juurikaan vaikuttanut jännetupen tulehduksen korvaamiseen, joka jo sitä ennen oli vakiintunutta.

Säännöksessä ei ole nimenomaista mainintaa työn kuormittavuudesta, mutta vakiintuneessa käytännössä on katsottu, että aiheuttaakseen sairauden, työn täytyy olla jossakin määrin fyysisesti yläraajoja kuormittavaa. Täten esimerkiksi tavanomaista toimistotyötä ei yleensä ole pidetty riittävän kuormittavana, jotta sen yhteydessä syntyneitä yläraajojen kiputiloja olisi korvattu ammattitautina. Poikkeavien kuormitushuippujen kohdalla tapauksia on tosin katsottu korvattavaksi myös toimistotyypisessä työssä

Korvauskäytännössä jännetupen tulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus on katsottu korvattavaksi ammattitaudiksi, mikäli sairastuneen työ ennen sairastumista on sisältänyt joko tavan takaa toistuvia tai työntekijälle outoja liikkeitä. Ei siis ole edellytetty, että työ

olisi ollut sekä tavan takaa toistuvaa että poikkeuksellista, vaan jommankumman kriteerin katsotaan olevan riittävä peruste ammattitaudiksi hyväksymiselle.

Asetuksessa mainitun tavan takaa toistuvan ja yksipuolisen työn on katsottu tarkoittavan liukuhihnatyön kaltaista tilannetta, jossa työliikkeet ovat liikeradoiltaan yksipuolisia ja niiden toistuvuus työpäivän aikana on suuri. Korvattavuus ei kuitenkaan ole rajoittunut liukuhihnatyöhön eikä välttämättä muuhunkaan pakkotahtiseen työhön, vaan arvio on tehty tapauskohtaisesti kuormitusfysiologiset tekijät huomioiden.

Poikkeukselliselle työlle ei myöskään ole voitu asettaa yksiselitteisiä kaavamaisia kriteerejä. Käytännössä poikkeavuuden eräänlaisena rajana on pidetty kesälomalta palautumisesta. Mikäli työntekijä sairastuu nopeasti lomalta palattuaan, työ tulkitaan hänelle poikkeavaksi ja jännetupen tulehdus tai olkaluun sivunastan tulehdus korvataan ammattitautina.

2.2. Työryhmän ehdotus

Nykyinen korvauskäytäntö perustuu jännetupen tulehduksen ja sivunastan tulehduksen osalta lääketieteelliseen tietoon, jonka mukaan sitä voidaan pitää edelleen siinä määrin osuvana kuin käytettävissä olevat arviointimenetelmät mahdollistavat. Siksi nykyistä ammattitautiasetuksen 4 §:ää on tarpeen tarkentaa vain siten, että se sanamuodoltaan vastaisi edellä kuvattua vakiintunutta soveltamiskäytäntöä. Nykyisessä sanamuodossa työn on edellytetty sisältävän joko tavan takaa toistuvia ja yksipuolisia tai työntekijälle outoja liikkeitä. Käytännössä toistotyöhön kuitenkin yleensä liittyy myös yksipuolisia liikeratoja eikä näiden työn kahden ominaispiirteen erottaminen ole ollut korvattavuutta ratkaistaessa tarpeen. Tästä syystä ehdotetaan, että työn luetellut kuormitustekijät ovat toisilleen rinnasteisia. Tarkoituksena on myös, että tapaturma- ja korvausselvittelyssä työkuvaukseen käytettävät lomakkeet ovat yhdenmukaiset kaikissa lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavissa vakuutuslaitoksissa.

Työryhmä ehdottaa, että jännetupen tulehduksen ja olkaluun sivunastan tulehduksen korvauserusteista säädettäisiin erikseen ammattitautilaissa, koska perustuslaki edellyttää yksilön oikeuksien perusteiden säätämistä lailla. Työryhmä ehdottaa tämän vuoksi ammattitautilakiin uutta 4 a §:ää, joka kuuluisi seuraavasti:

4 a §

Jännetupentulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus korvataan fysikaalisen tekijän aiheuttamana ammattitautina, jos työntekijän työ on ennen oireiden ilmaantumista sisältänyt tavan takaa toistuvia, yksipuolisia tai työntekijälle outoja liikkeitä.

Eräistä työtapaturmana korvattavista vammoista annetun asetuksen (852/1948) 1 momentin 5)-kohta ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi mainittu asetusta on muilta osin syytä siirtää lain tasolle, kuten jäljempänä ehdotetaan.

2.3 Rannekanavaoireyhtymä

Rannekanavaoireyhtymä on ranteen pehmytkudosten, pääasiassa jänne- ja hermorakenteiden puristuksesta aiheutuva sairaus, joka liittyy ranteen alueen anatomiseen rakenteeseen. Sen on pitkään katsottu olevan pääasiassa rakenteellisten ja sisäsyntyisten tekijöiden aiheuttama sairaus eikä sitä ole korvattu ammattitautina. Sen sijaan tapaturmien jälkitilana syntynyt rannekanavaoireyhtymä on korvattu ao. tapaturman seurauksena.

2.3.1 Diagnoosin perusteet

Rannekanavaoireyhtymällä tarkoitetaan tilaa, jossa ranteen kämmenpuolella olevassa luiden ja jännekalvojen muodostamassa kanavassa kulkevien sormien yhdeksän koukistajajänteen ja keskihermon käsittävä rakenne puristuu siten, että tästä aiheutuu – pääasiassa keskihermon puristukseen liittyen – pistelyä, puutumista ja kipua ranteessa ja käden alueella, erityisesti peukalossa sekä etu- keski- ja nimettömässä sormessa. Tilan pitkittyessä oireisiin saattaa liittyä käsien kömpelyyttä, turvotuksen tunnetta ranteessa ja peukalon tyven lihasten surkastumista.

Diagnoosi perustuu yleensä kliiniseen tutkimukseen, jota voidaan täydentää keskihermon johtumisnopeusmittauksilla. Kliinisessä tutkimuksessa ranteen ääritaivutusasento (ns. Phalenin koe) tuo esiin oireet, keskihermon alueen koputtelu aiheuttaa tikkuilun

tunteen keskihermon hermottamalla alueella kämmenessä ja vaikeissa tapauksissa voidaan havaita tällä alueella myös lihasten surkastumista.

Taudille on siis olemassa vakiintuneet diagnostiset kriteerit, mutta niitä ei voi pitää kovin täsmällisinä. Diagnostiikkaa ja taudin luonteen tulkintaa vaikeuttaa, että rannekanavaoireyhtymään liittyy usein muita yläraajan vaivoja ja sairauksia, jolloin rannekanavaoireyhtymän tarkasteleminen erillisenä sairautena voi olla varsinkin korvattuusuuskysymyksiä ratkaistaessa ongelmallista. Tilanne on kuitenkin samantapainen myös jo korvattavien yläraajasairauksien, etenkin olkaluun sivunastan tulehduksen kohdalla.

2.3.2 Yleisyys

Rannekanavaoireyhtymän yleisyydestä Suomessa ei ole täsmällistä epidemiologista tietoa, mutta tauti on varsin yleinen ja tavallisempi naisilla. Esimerkiksi hollantilaisessa epidemiologisessa tutkimuksessa taudin esiintyvyys oli naisilla 9.2% ja miehillä 0.6%. Sukupuoliero selittynee ainakin osin rakenteellisilla tekijöillä.

2.3.3 Ulkoisten tekijöiden merkitystä koskevat tutkimukset

Rannekanavan rakenteellisen ahtauden tiedetään altistavan rannekanavaoireyhtymälle, samoin tälle alueella kohdistuneiden tapaturmien. Muita altistavia tekijöitä ovat ainakin raskaus, tulehdukselliset nivelsairaudet ja monihermotulehdus sekä sokeritauti.

Rannekanavaoireyhtymän yhteyttä työhön on varsin pitkään pidetty epäselvänä ja aiempi lääketieteellinen kanta on ollut, ettei syy-yhteyttä työhön olisi. Vakiintunut käsitys varsinkin leikkaavien ortopedien piirissä Suomessa vielä 1990-luvulla on ollut, ettei kyseessä ole työstä aiheutuva sairaus, vaan enemmän rakenteellisiin ja muihin pääasiassa sisäsyntyisiin tekijöihin liittyvä tila. Myös varsin uusi syy-yhteyttä perinpohjaisesti analysoiva amerikkalainen kirja (Cumulative Trauma Disorders, toim. M. Erdil, D.B. Dickerson, 1997) tuo esille perinteisen käsityksen sairauden ei-työperäisestä luonteesta ja päätyy uusimpienkin tutkimusten valossa toteamaan ”On riittävästi näyttöä siitä, että rannekanavaoireyhtymä on yhteydessä (associated) työhön, mutta tähänastisten tutkimusten perusteella ei ole voitu todistaa eikä kumota syy-yhteyden olemassaoloa”.

Aivan viime vuosina on kuitenkin saatu lisää tutkimuksellista näyttöä syy-yhteyden puolesta (Viikari-Juntura ja Silverstein Scand journal work environ health 1999;25(3):163-185) ja voitu tunnistaa työssä esiintyviä kuormitustekijöitä, jotka lisäävät rannekanavaoireyhtymän todennäköisyyttä. Tällaisia ovat a) käden suuren voiman käyttö, b) ranteen ja käden toistuvat liikkeet, c) ranteen keskiasennosta poikkeavat asennot sekä mahdollisesti käden pinsettiote ja d) tärisevien työkalujen käyttö. Viimeksi mainitusta näyttö on kuitenkin puutteellista.

2.3.4 Korvattavuuden laajentamisesta

Viimeaikaisten tutkimusten perusteella näyttäisi olevan syytä tarkistaa perinteistä (kielteistä) kantaa työn kuormitustekijöiden ja rannekanavaoireyhtymän välisestä yhteydestä. Epidemiologisissa tutkimuksissa saadun ryhmätason näytön soveltaminen yksilödiagnostiikassa on tunnetusti ongelmallista. Rannekanavaoireyhtymän kohdalla erityisongelman muodostavat sairauden suhteellinen yleisyys ja sen liittyminen laajempiin yläraajan sairauskokonaisuuksiin. Kun lisäksi syy-yhteyttä tukevan dokumentaation vahvistuminen on tapahtunut varsin äskettäin, on siihenkin vielä syytä suhtautua tietyllä varovaisuudella ainakin mitä syy-yhteyden voimakkuuteen ja laajempaan yleistettävyyteen tulee.

Mikäli korvattavuutta laajennettaisiin kovin yleisellä ilmaisulla, tämä voisi johtaa suureen hakemusten määrään, joista kuitenkin yksilöharkinnan perusteella jouduttaisiin hylkäämään suuri osa. Kovin lavea tulkinta taas voisi johtaa korvattavien tapausten ja täten korvausmenon huomattavaan kasvuun, joka olisi epäsuhtainen verrattuna esimerkiksi nykyisin vakiintuneeseen jännetupen tulehdusten ja olkaluun sivunastan tulehdusten korvauskäytäntöön. Tämä ei olisi lääketieteellisesti perusteltua. Tämän vuoksi rannekanavaoireyhtymän korvaamista koskeva säännös perusteluineen on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman yksityiskohtaiseksi.

Ammattitautilain mukaista korvattavuutta harkittaessa on tärkeää, että sekä sairaus, että sen aiheuttajaksi määritelty syytekijä ovat yksiselitteisesti tunnistettavissa.

Korvattavuuden piiriin tuleva sairaus on määriteltävä mahdollisimman täsmällisesti. Rannekanavaoireyhtymän kohdalla tämä tarkoittaisi sitä, että kliinisessä tutkimuksessa

totetun tyypillisen taudinkuvan lisäksi edellyttäisiin hermopinteen objektiivista osoittamista, joko hermojen johtumisnopeustutkimuksen (ENMG) avulla tai leikkauksessa varmistetulla löydöksellä.

Vain oireisiin perustuvaa diagnoosia ei voida pitää riittävänä edellytyksenä korvaamiselle siihen liittyvien erotusdiagnostisten vaikeuksien takia. Koska hermojen johtumisnopeustutkimus on kliinistä tutkimusta herkempi, ei tällä tavalla rajata korvattavuuden ulkopuolelle esimerkiksi lieviä taudinmuotoja, vaan ainoastaan sellaiset tapaukset, joissa diagnostiset kriteerit eivät täyty. Joissakin tapauksissa kliinisessä käytännössä on toteutettu leikkaushoitoa ilman hermojen johtumisnopeustutkimuksia. Mikäli tällöin leikkauksessa todetaan tyypillinen hermon puristukseen viittaava tiimalasimainen löydös, tämä voitaisiin kuitenkin korvata ilman hermojen johtumisnopeustutkimusta.

Myös korvattavuuden edellytyksenä olevat työssä esiintyvät kuormitustekijät tulee määrittellä mahdollisimman yksiselitteisesti. Kun kyseessä on anatomisesti ranteen alueen sairaus, on selkeintä myös kuormitusta koskevassa lakitekstissä käsitellä vain rannetta. Myös käden alueelle kohdistuvan voimakkaan kuormittumisen ranteen ääriasentojen yhteydessä tiedetään voivan eräissä tapauksissa tuoda esiin rannekanavaoireyhtymän.

Kuormituksen ajalliseen keston tulee myös kiinnittää huomiota. Rannekanavaoireyhtymä on sairaus, jonka synnyssä rakenteellisilla tekijöillä on huomattava merkitys. Voidaan ajatella, että nopeasti kuormittavan työn aloittamisen jälkeen kehittyvissä tapauksissa on todennäköisemmin kysymyksessä rakenteellinen heikkous kuin pitemmän altistumisajan kuluessa kehittyvissä tapauksissa. Täten on perusteltua ottaa tätä tarkoittava sanonta myös säädöstekstiin.

2.4. Työryhmän ehdotus

Rannekanavaoireyhtymä ehdotetaan korvattavaksi ammattitautina vastaavalla tavalla kuin jännetupen tulehdus ja olkaluun sivunastan tulehdus. Koska taudin aiheuttamat kuormitustekijät poikkeavat näiden tautien kuormitustekijöistä, rannekanavaoireyhtymän korvausperusteista on syytä säätää erikseen.

Rannekanavaoireyhtymällä tarkoitetaan asianmukaiseen kliiniseen tutkimukseen perustuvaa sairautta, joka on varmennettu hermojen johtumisnopeustutkimuksella tai leikkauksessa on todettu tyypillinen tiimalasimainen keskihermon kaventumalöydös.

Arvioitaessa rannekanavaoireyhtymän yhteyttä työn kuormitustekijöihin tulee ottaa huomioon normaalit lääketieteelliseen erotusdiagnostiikkaan kuuluvat seikat työstä riippumattomien syytekijöiden suhteen. Työn ominaispiirteet arvioidaan yksilöllisesti työn kuormitusfysiologiset näkökohdat huomioiden. Tällöin kiinnitetään erityisesti huomiota ranteen keskiasennosta poikkeaviin työasentoihin ja työn kuormittavuuteen rannekanavan alueen kannalta. Koska rakenteellisilla seikoilla tiedetään olevan merkitystä rannekanavaoireyhtymän synnyssä, voidaan välittömästi kuormittavan työn aloittamisen jälkeen esille tulevia oireita pitää todennäköisesti vain työssä esille tulleina, mutta ei siitä aiheutuvina. Tästä syystä edellytetään, että korvattavissa tapauksissa työkuormitus on kestänyt siinä määrin pitkän ajan, että kyseessä ei voida katsoa olevan tähän työhön tottumattoman työntekijän.

Edellä todetun perusteella työryhmä esittää, että edellä ehdotetun ammattitautilain uuden 4 a §:n 2 momentissa säädettäisiin rannekanavaoireyhtymän korvausperusteista seuraavasti:

4 a §

Rannekanavaoireyhtymä korvataan fyysisen tekijän aiheuttamana ammattitautina, jos työntekijän työ on ennen oireiden ilmaantumista sisältänyt pitkäaikaisesti ranteen keskiasennosta poikkeavia, rannetta kuormittavia liikkeitä.

2.5 Tapaturmavakuutuslaki 4 § 2 momentti, asetus eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista (852/1948)

Uuden perustuslain mukaan laissa on määriteltävä ne perusteet, joiden mukaan henkilöllä on oikeus toimeentuloturva koskeviin etuihin. Tämän vuoksi tapaturmavakuutus-

lain 4 §:n 2 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siihen siirretään nykyisin eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista annetussa asetuksessa olevat säännökset. Asetuksen 1 §:n 5 kohtaa ei kuitenkaan tarpeettomana säännöksenä siirretä lakiin, koska jännetupentulehdus korvataan nykyisin ammattitautilain ja –asetuksen perusteella.

Tapaturmavakuutuslaki

4 § 2 momentti

Seuraava, työntekijän 1 momentissa tarkoitetuissa olosuhteissa saama vamma, joka on syntynyt lyhyehkönä, enintään yhden vuorokauden pituisena aikana ja jota ei korvata ammattitautina, voidaan katsoa työtapaturman aiheuttamaksi:

- 1) hiertymä tai hankautuma;*
- 2) syövyttävän aineen aiheuttama vamma;*
- 3) terveydelle vaarallisten kaasujen hengittämisestä aiheutunut vamma;*
- 4) polvilumpion tai kyynärpäähän tulehdus, jos sen on aiheuttanut mainittujen kohtien jatkuva tai tavan takaa toistuva tahi työntekijälle poikkeuksellinen puristus;*
- 5) työliikkeen yhteydessä tapahtunut lihaksen tai jänneen kipeytyminen siltä osin kuin se ei johdu muusta sellaisesta viasta, vammasta tai sairaudesta, josta tämän lain mukaan ei suoriteta korvausta;*
- 6) tavallisuudesta poikkeavan lämpötilan aiheuttama vamma, kuten paleltuminen tai auringonpistos; sekä*
- 7) ilmanpaineen huomattavasta vaihtelusta syntynyt vamma.*

3. Haittaluokituksen kohdentuminen lääketieteen kehitys huomioon ottaen ja sen vaikutus haittarahaan

3.1 Taustaa

Tapaturmavakuutuslain 18 a §:n 2 momentin mukaista haittaluokitusta (sosiaali- ja terveysministeriön päätös tapaturmavakuutuslain 18 a §:ssä tarkoitettusta haittaluokitukses-

ta, 1012/1986) on alettu käyttää korvauksen arvioinnin ohjeistamisessa myös useissa muissa korvaus- ja etuusjärjestelmissä. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen kannalta haittaluokituksen tehtävänä on yleistä haittaa arvioitaessa suhteuttaa tapaturmavammat toisiinsa nähden yhteismitallisiksi. Työryhmä ei ole saanut sellaista tietoa, että nykyinen haittaluokituksen arviointiperuste olisi tapaturmavakuutuksen kannalta vinoutunut. Sen vuoksi työryhmän ehdotukset haittarahaa koskevan korvausjärjestelmän tarkistamisesta perustuvat vuonna 1986 annettuun haittaluokitukseen.

Tapaturmavakuutuslain perusteella maksettavista haittarahoista 2/3 sijoittuu haittaluokkiin 1-5. Haittarahan määrä nousee lisäksi haittaluokan suuruuden mukaan suhteellisesti enemmän korkeimmissa haittaluokissa. Siksi työryhmän on selvittänyt mahdollisuudet haittarahan määrän nostamiseen alimmissa haittaluokissa.

Työryhmä on saanut haittarahoihin liittyviä selvityksiä (25.11.1999 ja 14.2.2000) Tapaturmavakuutuslaitosten liitolta.

3.2. Työryhmän ehdotukset

Saamiensa selvitysten perusteella työryhmä katsoo, että alimpien haittaluokkien korvaustasoa tulisi nostaa. Siksi työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslain 18 a §:n 3 momentin muuttamista siten, että haittaluokan 1 prosenttimäärää korotetaan 15 %, haittaluokan 2 prosenttimäärää 13,5 %, haittaluokan 3 prosenttimäärää 12,0 %, haittaluokan 4 prosenttimäärää 10,5 %, haittaluokan 5 prosenttimäärää 9 %, haittaluokan 6 prosenttimäärää 7,5 %, haittaluokan 7 prosenttimäärää 6 %, haittaluokan 8 prosenttimäärää 4,5 %, haittaluokan 9 prosenttimäärää 3 % ja haittaluokan 10 prosenttimäärää 1,5 %. Näin olleen korotus painottuisi suhteellisesti korkeampana alhaisimpiin haittaluokkiin. Korotuksia ei ehdoteta tehtäväksi lainkaan haittaluokkiin 11-20.

Myös 18 b §:n 3 momentin mukaisesti haittarahan kertakorvauksen laskentaperusteisiin ehdotetaan tehtäväksi uuden kuolleisuusmallin ja laskuperustekoron edellyttämät muutokset. Laskuperustekorona käytettäisiin 4,5 % ja kuolleisuusmallina samaa kuin tapaturmaeläkkeissä. Muutokset näihin sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamiin perusteisiin tulisi tehdä siten, että ne tulisivat voimaan 1.1.2001.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslain 18 a §:n 3 momentin muuttamista seuraavasti:

18 a § 3 momentti

Haittarahan suuruus määräytyy työntekijälle vamman haittaluokan perusteella alla olevan taulukon mukaan

<i>Haittaluokka</i>	<i>Määrä prosentteina 28 §:n 6 momentin tarkoittamasta rahamäärästä</i>
<i>1</i>	<i>1,15</i>
<i>2</i>	<i>2,27</i>
<i>3</i>	<i>3,36</i>
<i>4</i>	<i>4,42</i>
<i>5</i>	<i>5,45</i>
<i>6</i>	<i>6,45</i>
<i>7</i>	<i>7,42</i>
<i>8</i>	<i>8,36</i>
<i>9</i>	<i>9,27</i>
<i>10</i>	<i>10,15</i>
<i>11</i>	<i>13</i>
<i>12</i>	<i>16</i>
<i>13</i>	<i>19</i>
<i>14</i>	<i>22</i>
<i>15</i>	<i>25</i>
<i>16</i>	<i>32</i>
<i>17</i>	<i>39</i>
<i>18</i>	<i>46</i>
<i>19</i>	<i>53</i>
<i>20</i>	<i>60</i>

4. Mahdollisuudet kuntoutukseen ja työllistämistoimenpiteisiin liittyvässä palkattomassa harjoittelussa olevien sekä oppilaiden ja koululaisten vakuutusturvan yhtenäistämiseen

Työryhmä on saanut lausunnot opetusministeriöltä (12.5.1999 ja 10.4.2000), työministeriöltä (4.3.1999 ja 31.3.2000), oikeusministeriöltä (13.9.1999, Vankeinhoidon koulutuskeskus), sisäasiainministeriöltä (26.7.1999 ja 13.4.2000), Kansaneläkelaitokselta (9.8.1999), Suomen Kuntaliitolta (17.3.2000), Teuvan Ammatilliselta Aikuiskoulutuskeskukselta (1.6.1999). Lausunto on pyydetty myös Kiipulan koulutus- ja kuntoutuskeskukselta. Lisäksi työryhmä on kuullut asiantuntijana opetusneuvos Matti Vatkaa ja vanhempi hallitussihteeri Kaija Suorsa-Aarniota opetusministeriöstä.

4.1 Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta perustuu lakiin työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta (763/1990). Työvoimaviranomaiset voivat hankkia koulutusta ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta sekä korkeakouluilta (koulutuspalvelujen tuottaja). Lisäksi koulutusta voidaan hankkia muilta työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen soveltuvilta koulutuspalvelujen tuottajilta.

Hankittavasta koulutuksesta laaditaan kirjallinen hankintasopimus, joka sisältää keskeiset koulutuksen toteuttamiseen liittyvät asiat, kuten koulutuksen tavoitteet, sisällön, keston, ajoituksen, opiskelijan ja koulutuksen hinnan. Koulutuksen hinta pitää sisällään kaikki koulutuksesta aiheutuvat kustannukset, siis myös oppilaiden tapaturmavakuutuksesta aiheutuvat kulut.

Tapaturmavakuutuslain 3 § 3 momentin mukaan työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa olevalle henkilölle sattuva tapaturma korvataan työtapaturmana tapaturmavakuutuslain mukaisesti ja tällainen opiskelija rinnastetaan työntekijään vakuutusturvan laajuutta määrättäessä. Tästä syystä työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla korvataan mm. kodin ja opiskelupaikan välisillä matkoilla sattuvat tapaturmat. Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen tuottajaan sovelletaan samoja tapaturmavakuutuslain määräyksiä kuin työnantajaan.

Työministeriö on antanut määräyksen työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista. Niissä määritellään mm. koulutuspalvelujen tuottajan eli koulutuksen myyjän velvollisuudet. Hankintaehtojen kohdan 3.9. mukaan myyjä on velvollinen järjestämään opiskelijoille tapaturmavakuutuksen tapaturmavakuutuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti. Tapaturmavakuutuksen ottaa siten oppilaitos.

Työministeriön lausunnon mukaan työvoimapoliittista aikuiskoulutusta koskevassa lainsäädännössä ja sen perusteella annetuissa määräyksissä ja ohjeissa on selkeästi määritely työvoimakoulutuksen ostajan ja myyjän velvollisuudet myös tapaturmavakuutuksen osalta.

4.2 Työllistämistoimenpiteisiin liittyvä palkaton työharjoittelu

Työnhakija voidaan ammatillisten valmiuksiensa parantamiseksi ja ylläpitämiseksi osoittaa työharjoitteluun työpaikalle. Työharjoittelun ajalta työttömyyspäivärahaan oikeutetulle harjoittelijalle maksetaan työllisyysasetuksen mukaista työllistämistukea. Työmarkkinatukeen oikeutetulle harjoittelijalle maksetaan harjoittelun ajalta täysimääräistä työmarkkinatukea.

Työharjoittelun aikaisesta etuusmuodosta riippumatta työharjoittelussa sattuneesta tapaturmasta suoritetaan harjoittelijalle korvaus valtion varoista samoin perustein kuin tapaturmavakuutuslain mukaan (työllisyyslaki 17 § 4 momentti ja laki työmarkkinatuesta 9 § 1 momentti). Valtiokonttori maksaa korvaukset.

Ennen vuotta 1999 työllisyysasetuksen mukaisessa työharjoittelussa sattunut työtapa- turma korvattiin työmarkkinatukiharjoittelusta poiketen työministeriön järjestämästä ryhmätapaturmavakuutuksesta. Ryhmätapaturmavakuutus oli soveltamisalaltaan suppeampi kuin työmarkkinatukiharjoittelussa sovellettava tapaturmavakuutuslakiin perustuva vakuutusturva, eikä siitä korvattu lainkaan esimerkiksi ammattitautia. Ryhmätapaturmavakuutuksen korvaustaso oli myös huomattavasti alhaisempi verrattuna työmarkkinatukiharjoittelijan vakuutusturvaan. Näiden puutteiden poistamiseksi ja työharjoittelun aikaisen vakuutuskäytännön yhdenmukaistamiseksi työllisyyslakia muutettiin 1.1.1999 alkaen siten, että myös työllisyysasetuksen mukaisessa työharjoittelussa olevan

vakuutusturva maksetaan nykyisin valtion varoista tapaturmavakuutuslain perusteiden mukaisesti.

Työmarkkinatukiharjoittelusta saatujen kokemusten valossa työharjoittelun aikaista tapaturmavakuutusjärjestelmää pidetään työministeriön lausunnossa sekä kattavuudeltaan että tasoltaan varsin hyvänä. Lausunnon mukaan ei ole aihetta epäillä, etteikö järjestelmä toimisi vastaavalla tavalla myös työllisyysasetuksen mukaisen työharjoittelun kyseessä ollessa. Valtiokonttorin rooli vakuutusasioiden käsittelijänä ei ole aiheuttanut ongelmia. Työharjoittelun aikaisessa tapaturmavakuutusjärjestelmässä ei näin ollen ole työministeriön lausunnon mukaan nähtävissä kehittämistarpeita.

4.3 Työkokeilu

Työministeriö järjestää työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1251/1993) 20 §:n mukaan työkokeiluissa työpaikoilla, työ- ja koulutuskokeilussa oleville sekä tutustumiskäynneillä oppilaitoksiin käyville työvoimatoimistojen asiakkaille tapaturmavakuutuksen. Vuonna 1998 vakuutusturvan piiriin kuului 8200 henkilöä.

Työkokeilun aikana työpaikalla voimassa olevasta tapaturmavakuutuksesta on merkintä työkokeilusta sopijapuolten kesken tehtävässä työkokeilusopimuksessa.

Työministeriön ottaman vakuutuksen perusteella korvataan tapaturmat, jotka sattuvat vakuutetulle hänen osallistuessaan työhallinnon toimesta järjestettäviin työkokeiluihin työpaikoilla (sekä muihin yllämainittuihin toimenpiteisiin) sekä välittömällä matkoilla asunnosta työkokeilupaikkaan ja päinvastoin. Korvausta ei suoriteta, mikäli tapaturma korvataan liikennevakuutuslain nojalla tai sitä on pidettävä tapaturmavakuutuslain mukaisena työtapaturmana.

Vakuutuksesta korvataan vamman hoito tiettyyn ylärajaan asti, päiväkorvaus, haittakorvaus pysyvästä haitasta kertakorvauksena sekä kuolemantapaus.

Työhallinnon ryhmätapaturmavakuutus työpaikalla tapahtuvassa työkokeilussa on ollut voimassa vuodesta 1966 lähtien. Työministeriön mukaan vakuutus on kohtuullisen hyvin korvannut sattuneet tapaturmat. Ongelmana vakuutuksessa on ollut kiinteä päivä-

korvaus, joka on työkokeilun ajalta toimeentulon turvaamiseksi maksettua päivärahaa pienempi ja jonka yhteensovittamisesta sairausvakuutuksen päivärahaan ja omavastuuseen on esiintynyt epätietoisuutta. Ryhmätapaturmavakuutus ei myöskään korvaa mahdollisia työperäisiä sairauksia kuten pakollisessa tapaturmavakuutuksessa.

Eduskunnalle on annettu 15.9.2000 hallituksen esitys (HE 119/2000), joka koskee työvoimapalvelulain muuttamista siten, että lakiin lisättäisiin uusi 13 a §. Pykälä vastaisi työllisyyslain 17 §:n 4 momenttia ja työmarkkinatuesta annetun lain 9 §:n 1 ja 3 momenttia. Lain 13 a §:n mukaan työkokeilussa työpaikalla, koulutuskokeilussa ja työ- ja koulutuskokeilussa taikka tutustumiskäynnillä oppilaitoksessa sattuneesta tapaturmasta tai saadusta ammattitaudista suoritetaan korvaus valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin tapaturmavakuutuslaissa säädetään työtapaturmasta. Eesityksen mukaan tapaturmasta tai ammattitaudista maksettavaa korvausta koskevat asiat käsittelee valtiokonttori. Laki esitetään tulevaksi voimaan 1.1.2001.

4.4 Kelan kuntoutusraha ja työkokeilu

Kela ei järjestä työkokeilua työpaikalla, johon kuntoutuja on edelleen työsuhteessa. Jos kuntoutuja ei enää ole työsuhteessa entiseen työnantajaansa, Kela voi järjestää työkokeilun entisellä työpaikalla. Kela vastaa tällöin kuntoutuspäätöksensä perusteella tapaturmavakuutuksesta, ja vakuutus on otettu vakuutusyhtiöstä. Se korvaa tapaturman sattumissa kuntoutujalle sairaanhoitokustannukset 15 000 mk asti, päivärahaa ohimenevän työkyvyttömyyden ajalta 33 mk/päivä, korvausta pysyvästä työkyvyttömyydestä 10 000 mk/vuosi sekä mahdollisesta kuolemantapauksesta 70 000 mk.

4.5 Eri vakuutusjärjestelmien perusteella korvattavat kuntoutukset

4.5.1 Tapaturmavakuutuslain perusteella korvattava kuntoutus

Jos vahingoittuneelle korvataan työ- ja ansiokykyyn liittyvänä kuntoutuksena joko työkokeilu tai työhönvalmennus työpaikalla, kuntoutuksen aikainen tapaturmavakuutusturva on käytännössä järjestetty ottamalla tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukainen vapaaehtoinen vakuutus. Vakuutuksen ottaa kuntoutuksen korvaava vakuutuslaitos.

Jos kuntoutuksessa oleva henkilö, joka on edelleen työsuhteessa työnantajaansa, menee työkokeiluun tai työhönvalmennukseen tämän työhön, hän kuuluu työnantajansa ottamaan lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen.

Kuntoutusta voidaan järjestää työpaikalla myös oppisopimuskoulutuksena. Jos kyseessä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 17 §:n mukainen oppisopimus (kirjallinen määräaikainen työsopimus) ja työnantajan maksaa kuntoutettavalle henkilölle lain mukaista rahapalkkaa, tällainen henkilö kuuluu työnantajan pakolliseen tapaturmavakuutukseen.

Kuntoutuksena korvattavaa oppisopimuskoulutusta on käytännössä järjestetty myös siten, ettei työnantaja maksa oppisopimuskoulutuksessa olevalle kuntoutujalle rahapalkkaa, vaan kuntoutuksen korvaava vakuutuslaitos maksaa kuntoutujalle täysimääräisen ansionmenetykskorvauksen. Näissä tapauksissa vakuutuslaitokset ovat katsoneet, että kyseessä on palkattomaan työhönvalmennukseen tai työkokeiluun rinnastettava tilanne, jolloin kuntoutuksen korvaava vakuutuslaitos on ottanut kuntoutettavalle tätä varten tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisen tapaturmavakuutuksen.

4.5.2 Liikennevakuutuslain ja työeläkelakien perusteella korvattava kuntoutus

Myös liikennevakuutuslain ja eri työeläkelakien (TEL, LEL, MYEL, YEL, TaEL, MEL, VEL, KES) perusteella ammatillisena kuntoutuksena korvattavassa työhön valmennuksessa ja työkokeilussa vakuutus- tai eläkelaitos ottaa tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentin mukaisen vapaaehtoisen vakuutuksen.

Työryhmä katsoo, että tapaturmaturvan tulisi olla yhtenäinen silloin, kun kysymys on eri lakien piiriin kuuluvista saman luonteisesta työolosuhteissa tapahtuvasta työharjoittelusta tai työkokeiluista. Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen eikä työllisyyslain ja työmarkkinatuesta annetun lain mukaisen työharjoittelun osalta ole tapaturmaturvan osalta kehittämistarpeita, koska se vastaa tapaturmavakuutuslain mukaista tapaturmaturvaa. Hallituksen esitykseen 119/2000 sisältyvällä lakimuutoksella parannetaan myös työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen mukaisten työ- ja koulutuskokeilujen ja työpaikalle tapahtuvien tutustumiskäyntien osalta tapaturmaturva edellisiä vastaavaksi.

Sen sijaan tapaturmaturva on puutteellinen eräissä tilanteissa kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kohdalla. Mahdollisuudet näiden puutteiden korjaamiseen tulee selvittää kansaneläkelainsäädännön kehittämisestä vastaavien tahojen kanssa. Sama koskee tapaturmaturvan järjestämisvelvollisuuden säätämistä pakolliseksi myös työeläke- ja liikennevakuutusjärjestelmien piirissä.

4.6 Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että tapaturmavakuutuslaitoksen velvollisuudesta järjestää kuntoutuksen aikainen tapaturmaturva tapaturmavakuutuslain perusteella korvattaviin kuntoutustoimenpiteisiin kuuluvassa työkokeilussa ja työharjoittelussa säädettäisiin tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetussa laissa. Työryhmä ehdottaa lakiin lisättäväksi uusi seuraavan sisältöinen 8 a §, johon kirjattaisiin käytännössä jo noudatettu menettely:

Laki tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta

8 a §

Vakuutuslaitoksen on järjestettävä kuntoutujalle tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus tämän lain mukaan korvattavassa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittävässä työ- tai koulutuskokeilussa, työhönvalmennuksessa tai –harjoittelussa taikka sopeutumisvalmennuksessa sattuvan tapaturman varalta siltä osin kuin kuntoutujalla ei ole muulla perusteella oikeutta tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa vakuutuksessa vakuutetun vuosityöansiona käytetään kuntoutustoimenpiteiden tai kuntoutusselvittelyn tarpeen aiheuttaneen tapaturman tai ammattitaudin johdosta maksetun ansionmenetyskorvauksen perusteena ollutta vuosityöansiota, johon tehdään vakuutusta otettaessa indeksitarkistus noudattaen vastaavasti, mitä työntekijäin eläkelain 9 §:n 2 momentin 1 virkkeessä (työikäisen indeksi) säädetään.

4.7 Opiskelutapaturman korvaaminen

4.7.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain (608/1948) 3 §:n 2 momentin mukaan, milloin koulussa, laitoksessa tai opetuskursseilla opiskeluun liittyy olennainen tapaturmanvaara, voidaan asetuksella määrätä, että opetusta saavaa henkilöä kohdannut tapaturma, jota ei muuten korvattaisi tämän lain mukaan, on korvattava työtapaturmana, ja että koulun ja laitoksen pitäjään ynnä kurssien toimeenpanijaan on sovellettava, mitä tässä laissa on työnantajasta säädetty.

Tapaturmavakuutuslain 3 §:n 2 momentin nojalla on annettu asetus opiskelutapaturman korvaamisesta (851/1948). Asetuksen 1 §:n mukaan laboratorio- tai kenttätyössä tai muussa käytännöllisessä harjoittelutyössä sattunut ja kysymyksessä olevalle opiskelumuodolle ominaisten olosuhteiden aiheuttama tapaturma korvataan työtapaturmana, jos opiskelu on tapahtunut asetuksen 2 §:ssä mainitussa tai tarkoitettussa koulussa, laitoksessa tai opetuskursseilla. Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan korvattavia ovat myös sellaiset tapaturmat, jotka voimistelun tai urheilun opiskelulle ominaisten olosuhteiden aiheuttama ovat kohdanneet Helsingin yliopiston voimistelulaitoksen, Jyväskylän yliopiston liikuntatieteellisen tiedekunnan taikka urheiluopiston oppilasta. Asetuksen 2 § sisältää oppilaitos- ja kurssiluettelon. Asetuksen 3 §:n mukaan 1 §:n 2 momentissa ja 2 §:ssä mainitun tai tarkoitettun koulun ja laitoksen pitäjään ynnä kurssien toimeenpanijaan on sovellettava, mitä tapaturmavakuutuslaissa on työnantajasta säädetty.

Asetukseen opiskelutapaturman korvaamisesta pyrittiin sen säätämisaikaan ottamaan sellaiset oppilaitokset ja opetuskurssit, joissa katsottiin opiskeluun liittyvän olennainen tapaturmanvaara. Asetusta on viimeksi tarkistettu vuonna 1971, jolloin mm. asetuksen 2 §:n oppilaitosluetteloon lisättiin peruskoulujen yläasteet.

Keskeinen käytännön ongelma on asetuksen 2 §:n oppilaitosluettelon vanhentuneisuus. Nykyisen asetuksen luettelo ei ole ajantasainen eikä kaikkia luettelossa mainittuja oppilaitoksia ole samannimisinä enää olemassa. Käytännön vakuutustoiminnassa on harkittava uusien oppilaitosten osalta erikseen, voidaanko tulkinalla katsoa tietyn oppilaitok-

sen olevan asetuksen 2 §:n tarkoittama koulu, laitos tai opetuskurssi. Näin on menetelty esimerkiksi luettelosta puuttuvien ammattikorkeakoulujen kohdalla.

Erityisesti vuoden 1999 alusta voimaantullut koululainsäädännön kokonaisuudistus on lisännyt tarvetta asetuksen uudistamiseen. Koululainsäädännön uudistuksen yhteydessä luovuttiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta oppilaitosmuotojen ja –ryhmien mukaisesta institutionaalisesta sääntelystä. Säädetty lait koskevat samalla tavoin valtion, kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämää koulusta. Kunkin koululain soveltamisala kattaa kaiken asianomaisessa laissa tarkoitetun koulutuksen oppilaiden iästä ja järjestämistavasta tai –paikasta riippumatta.

Lähes kaikkeen uusien koulutusta koskevien lakien mukaiseen opiskeluun kuuluu käytännön harjoittelu. Esimerkiksi ammatillista koulutusta koskevan lain (630/1998) mukaan ammatillisena peruskoulutuksena suoritettu tutkinto sisältää mm. ammatillisia opintoja ja niitä tukevaa työssäoppimista. Työssäoppiminen tarkoittaa työpaikalla käytännön tehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta, ja se perustuu koulutuksen järjestäjän ja työpaikan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Lain 16 §:n mukaan muuten kuin oppisopimuskoulutuksena järjestettävä työpaikalla tapahtuva koulutus järjestetään siten, että opiskelija ei ole työsopimussuhteessa työnantajaan, tai erikseen niin sovittaessa, laatimalla työsopimus. Pääsääntöisesti opiskelijat eivät siis ole työssäoppimisjaksoilla työsopimussuhteessa. Jos opiskelija on tehnyt työsopimuksen harjoittelupaikan kanssa, hän kuuluu työntekijänä työnantajansa lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen ja tapaturma korvataan tästä vakuutuksesta.

Korvauskäytännössä voimassaolevaa asetusta opiskelutapaturman korvaamisesta on sovellettu peruskoulun yläastetta lukuun ottamatta vain ammattiin tai tutkintoon valmistavaan opiskeluun. Yleissivistävän tai harrastepohjaisen opiskelun ei ole katsottu kuuluvan asetuksen soveltamisalaan, eikä asetuksen mukainen vakuuttamisvelvollisuus koske tällaista opiskelua.

Asetuksen 1 §:n mukaan oppilaiden ja opiskelijoiden tapaturmaturva kattaa vain laboratorio- tai kenttätöissä tai muussa käytännöllisessä harjoittelutyössä sattuneet ja kysymyksessä olevalle opiskelumuodolle ominaisten olosuhteiden aiheuttamat tapaturmat, ja se on siten suppeampi kuin työntekijöiden tapaturmavakuutusturva. Esimerkiksi kodin

ja oppilaitoksen välisellä matkalla taikka oppilaitoksen ja harjoittelupaikan välisellä matkalla sattuvat tapaturmat eivät ole nykyisen asetuksen mukaan korvattavia. Turvaa ei ole myöskään teoriatunneilla, ruokailussa eikä välitunneilla. Liikuntatunnilla sattuneet tapaturmat korvataan vain poikkeuksellisesti, kun kyse on asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaisista oppilaitoksista kuten urheiluopistoista. Esimerkiksi peruskoulun yläasteen liikuntatunneilla sattuvia tapaturmia ei vakiintuneen korvauskäytännön mukaan korvata asetuksen perusteella. Yläasteen käsityö-, kotitalous- ja teknisen työn tunneilla sattuneet tapaturmat on korvattu käytännöllisessä harjoittelutyössä sattuneina. Lisäksi korvattavia ovat yläasteen ns. työharjoittelujaksolla sattuvat tapaturmat.

Asetuksen 1 §:n mukaisena lisäedellytyksenä laboratorio- tai kenttätöissä tai käytännön harjoittelutyössä sattuneen tapaturman korvaamiselle on, että tapaturma on kysymyksessä olevalle opiskelumuodolle ominaisten olosuhteiden aiheuttama. Mitä tahansa käytännön harjoittelutyössä sattunutta tapaturmaa ei asetuksen mukaan korvata opiskelutapaturmana. Esimerkiksi käytännön harjoittelutyöhön liittymätöntä kaatumista ei välttämättä korvata opiskelutapaturmana, vaikka se sattuisi käytännön opetuksen aikana. Tästä paikoin tiukasta tulkinnasta ja korvauskäytännöstä on esitetty myös kritiikkiä.

Opiskelutapaturman korvaamisesta annetun asetuksen mukainen tapaturmavakuutus turva on voimassa samoin edellytyksin sekä Suomessa että ulkomailla. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa asetuksen tarkoittamassa oppilaitoksessa opiskelevan henkilön lähtiessä tilapäisesti ulkomaille suorittamaan opintojaan, hänelle ulkomailla asetuksen 1 §:n tarkoittamissa olosuhteissa sattuva tapaturma on korvauskäytännössä korvattu suomalaisen lähettävän oppilaitoksen vakuutuksesta.

4.7.2 Työhön rinnastettavan opiskelun aikainen tapaturmaturva

Työryhmä on valmistellut seuraavan pykäläluonnoksen perusteluineen opiskelutapaturmaturvan määritteleväksi säännökseksi. Turvasta säädettäisiin perustuslain edellyttämällä tavalla laintasoisesti tapaturmavakuutuslaissa.

Sellainen opiskelijaa kohdannut tapaturma, jota ei muuten korvattaisi tämän lain mukaan, korvataan jäljempänä 2-5 momentissa mainituin edellytyksin työtapaturmana. Koulutuksenjärjestäjään sovelletaan tällöin, mitä tässä laissa on työnantajasta säädetty.

Edellä 1 momentin mukaisesti korvataan tapaturma, joka sattuu

- *ammattillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), lukuun ottamatta sen 3 §:n 2 momentin mukaista opetukseen läheisesti liittyvää muuta toimintaa,*
- *ammattillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998),*
- *ammattikorkeakouluopinnoista annetussa laissa (255/1995),*
- *yliopistolaissa (645/1997),*
- *perusopetuslaissa (628/1998), lukuun ottamatta lain tarkoittamaa esiopetusta, tai*
- *lukiolaissa (629/1998) tarkoitetussa koulutuksessa olevalle henkilölle*

opiskelulle ominaisissa olosuhteissa hänen osallistuessaan opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteiden mukaiseen työhön rinnastettavaan käytännön opetukseen, työssäoppimisjaksoon tai työharjoitteluun oppilaitoksessa tai muussa koulutuksenjärjestäjän osoittamassa paikassa. Sama koskee tapaturman sattumista siirryttäessä välittömästi oppilaitoksesta tai kotoa edellä mainittuun koulutuksenjärjestäjän osoittamaan työharjoittelu- tai työssäoppimispaikkaan oppilaitoksen ulkopuolelle tai takaisin.

Edellä 2 momentin mukaisesti korvataan myös sellainen tapaturma, joka sattuu henkilölle hänen osallistuessaan 2 momentissa mainittujen lakien mukaiseen näyttötutkintoon.

Mitä edellä 1 ja 2 momentissa on säädetty, sovelletaan myös poliisikouluun, palo- ja pelastusopistoihin, vankeinhoitolaitoksen perus- ja jatkokoulutukseen sekä muuhun näihin rinnastettavaan koulutukseen myös siltä osin kuin ne eivät ole 2 momentissa mainittujen lakien mukaista koulutusta.

Perustelut

Tapaturmavakuutuslakiin lisättäisiin uusi 3 b § ja samalla opiskelutapaturman korvaamisesta annettu asetus (851/1948) kumottaisiin. Uudessa pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joiden mukaan opiskeluun liittyvät tapaturmat olisivat korvattavia työtapaturmina tapaturmavakuutuslain mukaisesti.

Kouluja, laitoksia ja opetuskursseja koskevan luetteloinnin sijasta tapaturmavakuutuslain 3 b §:n soveltamisala määriteltäisiin viittaamalla koulutusta koskevaan lainsäädäntöön. Lain 3 b §:n 2 momentti sisältäisi viittaukset ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin (631/1998), ammattikorkeakouluopinnoista annettuun lakiin (255/1995), yliopistolakiin (645/1997), perusopetuslakiin (628/1998) ja lukiolakiin (629/1998).

Opiskelutapaturmien korvaamisen soveltamisala laajenisi asiallisesti nykyisestä peruskoulun ala-asteisiin ja lukioon. Peruskoulun ala-asteet tulisivat lain soveltamisalaan siitä syystä, ettei perusopetuslaissa enää erotella ala- ja yläastetta. Ammattikorkeakoulut on jo nykyisen tulkinnan mukaan katsottu voimassaolevan asetuksen 2 §:n tarkoittamiksi kouluiksi.

Lisäksi tapaturmavakuutuslain 3 b §:n 5 momentin perusteella lainkohtaa voitaisiin soveltaa myös poliisikouluun, palo- ja pelastusopistoihin sekä vankeinhoitolaitoksen perus- ja jatkokoulutukseen sekä muuhun näihin rinnastettavan koulutukseen, vaikka ne eivät nykyisin ole 2 momentissa mainittujen lakien mukaista koulutusta. Kaikki ammatin johtava koulutus ei vielä nykyisin ole 2 momentissa mainittujen koulutusta koskevien lakien soveltamisalaan kuuluvaa, vaan on joukko erityislakien alaisuuteen kuuluvaa ammattiopetusta. Lainkohdan 5 momentti antaisi mahdollisuuden joustavasti tulkita 3 b §:n soveltamisalaan kuuluvaa opiskelua koulutuskentässä tulevaisuudessa tapahtuvien muutosten huomioon ottamiseksi. Jos opiskelija on opiskelun kanssa samanaikaisesti työ- tai virkasuhteessa – eli opiskelu tapahtuu työ- tai virkasuhteessa - kuuluu hän kuitenkin ensisijaisesti työnantajansa ottamaan lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen. Pykälän 5 momenttia ei voitaisi soveltaa esimerkiksi yleissivistävään tai harrastuspohjaiseen opiskeluun, koska edellytyksenä olisi, että opiskelu on 2 momentin mukaista eli opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteiden mukaista.

Tapaturmavakuutuslain 3 b §:n 2 momentissa lueteltujen lakien mukaisessa koulutuksessa olevalle henkilölle sattuva tapaturma olisi korvattava, kun henkilö osallistuu opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteiden mukaiseen työhön rinnastettavaan käytännön opetukseen, työssäoppimisjaksoon tai harjoitteluun oppilaitoksessa tai muualla koulutuksenjärjestäjän osoittamassa paikassa, tai kun tapaturma sattuu siirryttäessä välittömästi oppilaitoksesta tai kotoa edellä mainittuun koulutuksenjärjestäjän osoittamaan oppilaitoksen ulkopuoliseen paikkaan tai takaisin.

Lisäksi lain 3 b §:n 3 momentin perusteella korvattaisiin 2 momentissa mainittujen lakien mukaiseen näyttötutkintoon osallistuvalla henkilölle sattuva tapaturma. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 1 §:n mukaan ammatillisella aikuis-koulutuksella tarkoitetaan mm. ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia, näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja.

Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi lain 3 b §:n 4 momentin mukaan lisäksi se, että tapaturma on aiheutunut asetuksessa tarkoitetulle työhön rinnastettavalle käytännön opetukselle, harjoittelulle tai näyttötutkinnolle ominaisista olosuhteista. Pääosin säännös vastaisi nykyistä tulkintaa. Korvattavia olisivat edelleen varsinaisen työhön rinnastettavan käytännön opetuksen, työssäoppimisjakson, harjoittelun tai näyttötutkinnon aikana sattuneet ja niille ominaisiin olosuhteisiin luonteenomaisessa syy-yhteydessä olevat tapaturmat. Tarkoituksena olisi kuitenkin selkeyttää korvauskäytäntöä eräiltä osin. Korvattavuus kattaisi käytännön opetustilanteen kokonaisuutena, ja korvattavia olisivat opetustilanteesta johtuvat tapaturmat. Korvattavia eivät siten olisi opetustilanteen ulkopuoliset tapahtumat ja niissä sattuvat tapaturmat, kuten opiskelijoiden keskinäinen nahistelua ja niistä aiheutuvat vammat.

Opiskelutapaturmana voitaisiin korvata lain 3 b §:n 2 momentin perusteella vain sellaisessa työhön rinnastettavassa käytännön opetuksessa, työssäoppimisjaksolla tai harjoittelussa sattuva tapaturma, joka on sisällytetty opetussuunnitelmaan tai joka on tutkinnon perusteiden mukainen. Eesityksessä ehdotetaan kuitenkin luovuttavaksi siitä nykyisen asetuksen korvauskäytännössä muotoutuneesta pääasiallisesta edellytyksestä, että opiskelun on oltava ammattiin tai tutkintoon johtavaa. Jo nykyisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat sen 2 §:n perusteella peruskoulun yläasteella sattuneet tapaturmat,

vaikka tämä opiskelu ei johdakaan ammattiin. Lisäksi esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annettu laki sisältää ammatillisena koulutuksena myös vammaisille opiskelijoille suunnattua valmentavaa ja kuntouttavaa opetusta ja ohjausta, samoin kuin maa- ja metsätalouden muuttajille järjestettävää ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavaa koulutusta. Myös näissä sattuvat tapaturmat korvattaisiin.

Tarkoituksena ei ole kuitenkaan laajentaa asetuksen soveltamisalaa yleissivistävään tai harrastepohjaiseen opiskeluun. Tästä syystä lain 3 b §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi erityinen säännös siitä, ettei asetusta sovelleta tapaturmaan, joka sattuu ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisessa opetukseen läheisesti liittyvässä muussa toiminnassa. Tällaista voi olla esimerkiksi koulun kerhotoiminta. Yleissivistävä tai harrastepohjainen opiskelu ei myöskään täytä lain 3 b §:n 2 momentin 1 kohdan mukaista edellytystä siitä, että käytännön opetuksen tai harjoittelun on oltava opetussuunnitelman tai tutkinnon perusteiden mukaista. Korvattavia eivät myöskään ole 2 momentin mukaisesti perusopetuslain tarkoittamassa esiopetuksessa sattuvat tapaturmat.

Tapaturmavakuutuslain 3 b §:n 2 momentin tarkoittaman työhön rinnastettavan käytännön opetuksen, työssäoppimisjakson tai harjoittelun käsite ei asiallisesti laajenisi nykyisestä käytännön harjoittelutyön käsitteestä. Pykälän soveltamisalaan kuuluvaksi katsottaisiin ne käytännön opetuksen, työssäoppimisen tai harjoittelun tunnit, joilla on työhön rinnastettava kohonnut olennainen tapaturmavaara. Lähes kaikkeen opiskeluun liittyy nykyisin käytännön harjoittelua. Esimerkiksi ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto sisältää erityisen työssäoppimisjakson, jonka kesto on pidempi kuin aikaisempien työharjoittelujaksojen. Työssäoppiminen toteutetaan yleensä ilman työsuhdetta, eikä opiskelijalle makseta palkkaa. Jos opiskelija työssäoppimisjaksolla on työsopimussuhteessa harjoittelupaikkaan, hän kuuluu työnantajansa lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen.

Työhön rinnastettavalla käytännön opetuksella ja harjoittelulla tarkoitettaisiin esimerkiksi peruskoulun käsi- ja teknisentyön- sekä kotitaloustunteja. Näillä tunneilla sattuneet ja opiskelumuodolle ominaisten olosuhteiden aiheuttamat tapaturmat olisivat korvattavia. Sen sijaan korvaukseen oikeuttavia eivät edelleenkään olisi esimerkiksi teoriatunneilla sattuneet tapaturmat. Korvattavia eivät myöskään olisi liikuntatunneilla eivätkä ruoka- tai välitunneilla sattuvat tapaturmat. Esimerkiksi peruskoulun liikuntatun-

neilla sattuvat tapaturmat eivät ole työhön rinnastettavassa käytännön opetuksessa sattuneita.

Liikuntatapaturmat ovat kuitenkin korvattavia sellaisessa opiskelussa, jossa liikunnan opetus tai ohjaus liittyy koulutuksen mukaiseen ammattiin, kuten liikunnanohjaajan koulutuksessa. Tällaisessa opiskelussa liikuntatunti on työhön rinnastettavassa käytännön opetuksessa sattunut.

Lain 3 b §:n mukaisen käytännön opetuksen, työssäoppimisjakson tai harjoittelun on tapahduttava joko oppilaitoksessa tai muussa koulutuksenjärjestäjän osoittamassa paikassa. Pykälän mukainen tapaturmaturva ei koskisi kotona tapahtuvaa etäopiskelua.

Lain 3 b §:n 2 momentin perusteella korvattaisiin myös käytännön opetukseen, työssäoppimiseen tai harjoitteluun liittyvillä siirtymisillä sattuneet tapaturmat. Tämä laajentaisi nykyistä korvauskäytäntöä jonkin verran. Korvattavia olisivat tapaturmat, jotka sattuvat välittömässä siirtymisessä oppilaitoksesta koulutuksenjärjestäjän osoittamaan käytännön opetuksen tai harjoittelun paikkaan joko oppilaitoksen alueella tai sen ulkopuolella tai oppilaan kotoa edellä mainittuun oppilaitoksen ulkopuoliseen paikkaan, samoin kuin siirtyminen takaisin varsinaiseen oppilaitokseen tai kotiin. Samoin kuin tapaturmavakuutuslain 4 §:ään liittyvässä työmatkan tulkinnassa, myös käytännön opetukseen, työssäoppimisjaksoon ja harjoitteluun liittyvillä siirtymismatkoilla korvattavia olisivat vain sellaiset tapaturmat, jotka sattuvat lyhyimmällä mahdollisella matkalla oppilaitoksen tai kodin ja käytännön harjoittelupaikan välillä. Jos tältä siirtymismatkalta poiketaan, tapaturmaturvaa ei ole. Kodin ja oppilaitoksen välisillä matkoilla sattuneita tapaturmia ei edelleenkään korvattaisi. Korvattavia olisivat sen sijaan sellaiset tapaturmat, jotka sattuvat matkalla oppilaan kotoa koulutuksenjärjestäjän osoittamaan käytännön opetuksen, harjoittelun tai työssäoppimisen paikkaan oppilaitoksen ulkopuolella.

Lain 3 b § koskisi sekä Suomessa että ulkomailla tapahtuvaa käytännön opetusta tai harjoittelua, kun lain 3 b §:ssä lueteltujen lakien mukaisessa koulutuksessa oleva henkilö lähtee tilapäisesti ulkomaille opiskelemaan. Tältä osin tilanne vastaisi jo nykyistä korvauskäytäntöä.

4.7.3 Työryhmän ehdotuksen jatkoselvittely

Muutosehdotus merkitsisi kustannusten lisääntymistä useasta eri syystä. Ensinnäkin jo nyt koulutusta koskevaan lainsäädäntöön vuoden 1999 alusta tehdyt muutokset ja erityisesti käytännön opetuksen osuuden lisääntyminen aikaisempaan verrattuna ovat nostaneet tapaturmavakuutuksen kustannuksia jo nykyisen lainsäädännön aikana. Toiseksi valmistellun säännöksen mukainen opiskelutapaturmien korvaamisen henkilöllinen soveltamisala laajenisi uusiin oppilasryhmiin (mahdollisesti koko peruskoulut, lukiot), samoin korvattavien olosuhteiden (siirtymismatkat) ala laajenisi jonkin verran. Tarkkoja arvioita lisäkustannuksista ei tällä hetkellä ole käytettävissä.

Työryhmä toteaa, että sen valmisteleman luonnoksen etuna olisi se, että opiskelijoiden työhön rinnastettavan käytännöllisen opetuksen tilanteet katettaisiin tapaturmavakuutus- turvalla yhtenäisemmin. Luonnos on kuitenkin eräissä suhteissa ongelmallinen. Työn kuva on viime vuosikymmeninä voimakkaasti muuttunut painopisteen siirtyessä fyysisestä työstä toisentyyppiseen työhön. Näin ollen käsitys siitä, mikä olisi työhön rinnastettavaa käytännön opetusta on käytännössä vaikeasti määriteltävissä.

Toisaalta pakollisen tapaturmavakuutusjärjestelmän tarkoituksena on ollut perinteisesti turvata työntekijä työolosuhteisiin liittyvän tapaturmariskin varalta. Järjestelmän lähtökohtana on toisaalta myös kattaa vakuutusperiaatteella työnantajalle työtapaturmasta mahdollisesti aiheutuva vahingonkorvausvelvollisuus. Tapaturmaturvan ulottaminen opiskelijoihin on perustunut aikoinaan siihen, että eräisiin opiskelumuotoihin on tyypillisesti liittynyt opiskelu tai siihen liittyvä harjoittelu perinteisen ruumiillisen työn muodossa ja näin ollen vastaavanlaisen tapaturmariskin piirissä. Opiskelijoiden turva on ollut näin ollen hyvin tiukasti rajattu.

Koululainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä eri muodoissa tapahtuvasta käytännön harjoittelusta ja työelämään tutustumisesta työpaikoilla on tullut kiinteä osa opiskelua useimmissa opiskelumuodoissa. Toisaalta esimerkiksi peruskoulua koskevassa lainsäädännössä ei enää erotella ala- ja yläastetta.

Näin ollen edellä oleva luonnos opiskelijoiden tapaturmaturvasta merkitsisi sitä, että turvan piiriin kuuluvien ja toisaalta vakuuttamisvelvollisten määrän olennaista laajene-

mista. Peruskoulun osalta turvaa ei voitaisi enää ulottaa pelkästään yläasteeseen. Näin ollen turvan piiriin kuuluvien koululaisten määrä lisääntyisi voimakkaasti. Toisena vaihtoehtona olisi peruskoulun sulkeminen kokonaan turvan ulkopuolelle. Se taas merkitsisi nykyisen turvan kaventumista. Työryhmä katsoo, että edellä todetut seikat, erityisesti kustannusvaikutukset edellyttäisivät vielä jatkoselvittelyä etenkin peruskoulun ja lukion osalta koulutuksen kehittämisestä ja koulutuksen kustannuksista vastaavien tahojen kanssa. Siksi työryhmä ei tee tältä osin lainsäädännön muutosehdotusta, vaan ehdottaa asian jatkoselvittämistä.

5. Kuntoutusetuuksiin liittyen tapaturmavakuutuslainsäädännön ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön väliset suhteet tapaturmavakuutuksen ja muiden tahojen, kuten kansaneläkelaitoksen ja kuntien vastuiden täsmentämiseksi samoin kuin vastuut ja menettelytavat pitkittyneissä kuntoutustilanteissa tapaturmavakuutuksesta korvattavan ja muun lääkinällisen kuntoutuksen välillä

Toimeksiannon tavoitteena oli selvittää mahdollisuudet eri järjestelmien vastuiden täsmentämiseksi siten, että vahingoittuneen mahdollisuudet saada tarvitsemaansa hoitoa ja kuntoutusta välittömästi tarpeen ilmettyä saataisiin turvattua entistä paremmin ja joustavammin ilman sellaista riskiä, että vahingoittunut joutuisi itse kustannusvastuuseen eri hoito- ja tutkimustoimenpiteistä.

Työryhmä on saanut lausunnot Kansaneläkelaitokselta (9.8.1999), Vammaisfoorumi ry:ltä (13.9.1999), Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä (18.10.1999 ja 29.10.1999) sekä Tapaturma-asiain korvauslautakunnan lääkäriasiantuntijoilta (30.9.1999). Lisäksi työryhmä on kuullut asiantuntijana ylilääkäri Tapani Kallanrantaa Oulun yliopistollisesta sairaalasta sekä toimitusjohtaja Jukka Kivekästä Vakuutusalan kuntouttamiskeskuksesta.

5.1. Nykytila

Tapaturmavakuutuslain (608/1948) 15 § sisältää säännöksen tapaturmavakuutuksen perusteella korvattavasta sairaanhoidosta. Sen 1 momentin mukaan sairaanhoitoon kuuluu

- 1) lääkärin antama tai määräämä tarpeellinen hoito taikka, jollei sellaista hoitoa ole saatavissa, koulutetun sairaanhoitajan antama tai muu tarpeellinen hoito;
- 2) lääkärin määräämät lääkkeet ynnä tarpeelliset puhdistusaineet ja sidostarpeet;

- 3) tarpeellisten tekojäsenten ja muiden apuneuvojen hankkiminen omaksi tai käytettäväksi sekä niiden korjaaminen ja uusiminen, milloin sen olosuhteisiin katsoen on kohtuullista; sekä
- 4) harkinnan mukaan opaskoiran antaminen sokean käytettäväksi.

Lain 15 §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitona korvataan myös avuttomassa tilassa olevalle vahingoittuneelle erityisessä laitoksessa annettu pysyvä huolto. Pykälän 3 momentin mukaan sairaanhoitona korvataan niin ikään siitä aiheutuvat välttämättömät matkakustannukset.

Pykälän 4 momentti sisältää keskeisen säännöksen korvattavan sairaanhoidon kustannuksista: Sairaanhoitoa on annettava tarpeettomia kustannuksia välttäen vahingoittuneen terveydentilaa kuitenkaan vaarantamatta. Vahingoittunut ei ole velvollinen ottamaan vastaan työtapaturman vuoksi tarpeellista hoitoa Suomen ulkopuolella, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

5.2 Sairanhoidon käsite tapaturmavakuutuksessa – eri järjestelmien väliset vastuut

Tapaturmavakuutuslain 15 §:n 1 momentissa on lueteltu, mitä tapaturmavakuutuksen korvaamaan sairaanhoitoon kuuluu. Pykälä vuodelta 1948 sisältää nelikohtaisen luettelon, jossa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty esimerkiksi sairaanhoidon eri vaiheita tai erilaisia apuvälineitä. Korvauskäytännössä tapaturmavakuutuslain tarkoittaman ja tapaturmavakuutuksesta korvattavan sairaanhoidon käsite ei ole nykyisin yksiselitteinen, ja tämä aiheuttaa joitain ongelmia.

Korvauskäytännössä tärkeäksi on muodostunut rajanveto sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen kesken, koska sairaanhoidoksi katsottavien toimenpiteiden osalta tapaturmavakuutuksen korvausvastuu kustannuksista kattaa ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön mukaisen asiakasmaksuosuuden, kun taas lääkinnällisen kuntoutuksen osalta kustannusvastuu on kokonaisuudessaan vakuutusjärjestelmällä.

Tapaturmavakuutuksesta korvattava lääkinnällinen kuntoutus kuuluu tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (625/1991) (jäljempänä

kuntoutuslaki) piiriin. Tässä laissa lääkinnällisestä kuntoutuksesta käytetään termiä työ- ja toimintakykyyn liittyvä kuntoutus. Kuntoutuslain 7 §:n mukaisena kuntoutuksena korvataan, siltä osin, kun sitä ei ole säädetty kansanterveyslain (66/1972) mukaisesti terveyskeskuksen tai erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) mukaan sairaanhoitopiirien tehtäväksi, kuntoutujan työ- ja toimintakyvyn tai sosiaalisen toimintakyvyn ja suoriutumisen edistämiseksi ja ylläpitämiseksi tarvittavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Kansanterveyslain 14 §:n 1 ja 3 momentin ja erikoissairaanhoidon lain 3 §:n nojalla kunnat ovat velvollisia järjestämään kunnan asukkaille sairaanhoitoa ja lääkinnällistä kuntoutusta. Läkinnällistä kuntoutusta koskevassa asetuksessa (1015/1991) säädetään lääkinnällisestä kuntoutuksesta, joka on osa kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidon laissa tarkoitettua sairaanhoitoa.

Sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen käsitteiden eroavaisuudet eri laeissa ovat aiheuttaneet epäselvyyttä kustannusten vastuunjaossa kunnallisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä tapaturmavakuutuksen välillä. Käsitteistön epäselvyyttä on lisännyt myös se, että terveydenhuollossa on tullut käyttöön uusia hoitomuotoja, kuten kotisairaanhoito. Pahimmassa tapauksessa asiakas joutuu maksamaan hoidosta enemmän kuin asiakasmaksulaissa on säädetty. Tapaturmavakuutuslain sekä kansanterveys- ja erikoissairaanhoidon laissa määritellyn sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen käsitteet eroavat sisällöllisesti siten, että julkisen sektorin sairaanhoidon ja sairaanhoitona korvattavan kuntoutuksen piiriin kuuluu sairaanhoidolaitoksessa kirjoilla olevan potilaan saama hoito.

Käytännön korvaustoiminnassa tapaturmavakuutuslain 15 §:n tulkinta johtaa siihen, että sen jälkeen, kun potilas on uloskirjoitettu hoitolaitoksesta, korvausvastuu hoito- ja tutkimustoimenpiteiden kustannuksista siirtyy kokonaisuudessaan vakuutusjärjestelmälle siitä huolimatta, että potilaalle kunnallisen terveydenhuollon toimesta annettu sairaanhoito jatkuu esimerkiksi kotisairaanhoitona. Jos hoito annetaan kotisairaanhoitona kotona, sitä ei ole asiakasmaksulainsäädännössä säädetty maksuttomaksi. Epäselvyys on tapaturmavakuutusjärjestelmän kannalta johtanut kielteisenä pidettäviin ilmiöihin, esimerkiksi siihen, että kustannukset on peritty potilaalta vain siinä tapauksessa, että hän

kuuluu tapaturmavakuutusjärjestelmän piiriin. Näin ollen vastuu hoidon kustannusten korvaamisesta on tältä osin jäämässä tapaturmavakuutusjärjestelmälle.

Lääketieteellisestä ja hoidollisesta näkökulmasta tarkasteltuna sairaalahoidon jälkeinen kotisairaanhoido ja ensimmäinen fysikaalisen hoidon jakso kuuluvat vielä sairaanhoitoon ja potilasmaksuosuuden ylittävä kustannusvastuu kuuluu potilaan kotikunnalle. Samoin esimerkiksi kotihoitoon siirretyn potilaan sidostarpeet, palovammapotilaan painesiteet yms. ovat vielä sairaanhoitoa, kun hän on perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon piiriin kuuluva potilas. Siten on perusteltua, että ne korvataan tapaturmavakuutuslain 15 §:n mukaan vain potilaan asiakasmaksuosuuden mukaan.

Sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen käsitteiden rajanvetoon eri lainsäädäntöjen välillä ei ole olemassa myöskään selkeästi lääketieteellisiä perusteita. Tämä on osaltaan edesauttanut yllä kuvatun kaltaisten ongelmatapausten esiintymistä.

5.3 Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslain 15 §:n muuttamista. Lain 15 §:n 1 momentti sisältäisi säännöksen tapaturmavakuutuksesta korvattavasta sairaanhoidosta. Tässä määriteltäisiin nykyistä tarkemmin se, mitä tarkoitetaan tapaturmavakuutuksen korvaamalla sairaanhoidolla. Tarkoituksena olisi luoda nykyistä selkeämmät säännöt siitä, mitä tapaturmavakuutus korvaa sairaanhoidona ja mikä on hoidosta maksettava korvaus.

Pykälän 1 momentissa eroteltaisiin korvattavan sairaanhoidon eri vaiheina tapaturmavamman vaatima ensihoito ja kuljetus sekä välitön hoito ja siihen liittyvät tutkimukset. Tapaturmavakuutuslaissa olisi tärkeää erotella sairaanhoidon eri vaiheita siitä syystä, että tapaturmavakuutuksen korvaaman sairaanhoidon ja lääkinnällisen kuntoutuksen rajanveto saataisiin nykyistä selkeämmäksi. Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain mukaan lääkinnällinen kuntoutus on osa sairaanhoitoa.

Tapaturmavakuutukseen ehdotettavat termit ensihoito ja välitön hoito ovat vakiintuneita sairaanhoidon käsitteitä. Ensihoidolla tarkoitetaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tapahtumapaikalla antamaa ensiapua, jonka tarkoituksena on estää potilaan tilan paheneminen ja samalla huolehtia lisäävun saamisesta.

Välittömällä hoidolla tarkoitettaisiin tapaturmavakuutuslaissa niiden tutkimus- ja hoitoimenpiteiden kokonaisuutta, joiden avulla saavutetaan tapaturmavamman hoidollinen lopputulos ja vamman tila voidaan näin katsoa vakiintuneeksi. Tapaturmavakuutuslain nojalla korvaus vamman aiheuttamasta pysyvästä haitasta, haittaraha, maksetaan pääsääntöisesti päivärahaikauden päätyttyä. Perusteena tälle on ollut se lääketieteellinen tieto ja kokemus, jonka mukaan vamman pysyvä haitta on yleensä määriteltävissä **noin** vuoden kuluttua tapaturmasta. Kun otetaan huomioon haittarahaa koskevat lainsäädännölliset ratkaisut, voidaan katsoa, että välittömän hoidon jakso jää useimmiten enintään vuoden pituiseksi. Eri vammojen yksilölliset erot ovat hoidon tarpeen osalta kuitenkin niin huomattavat, ettei ehdotonta aikarajaa välittömän hoidon kestolle voida määrätä.

Edellä mainitun perusteella on pyritty löytämään ratkaisuperusteet sille, milloin tapaturmavakuutusjärjestelmän kuntoutuslain mukainen kuntoutusvastuu alkaa ja milloin vastuu kokonaiskustannuksista siirtyy tapaturmavakuutukselle. Edellä esitetyillä täsmennyksillä olisi merkitystä kustannusvastuun osalta siten, että välittömään sairaanhoitoon liittyvä lääkinnällinen kuntoutus kuuluisi tapaturmavakuutuksen korvattavaksi pääsääntöisesti vain asiakasmaksulainsäädännön mukaisen potilasmaksuosuuden osalta. Myös apuneuvojen ja –välineiden osalta tämä yhteys olisi kustannusvastuun kannalta ratkaiseva: vahingoittuneen pitkäaikaiseen käyttöön tarvittavat apuneuvot ja –välineet kuuluisivat kuntoutuslain perusteella tapaturmavakuutusjärjestelmän kustannettaviksi todellisten kustannusten mukaan. Lainmuutoksen tarkoituksena on selkeyttää nykyistä korvauskäytäntöä. Sen tarkoituksena ei ole lisätä kuntien kustannusvastuuta tapaturmapotilaiden osalta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen tarpeellisen opaskoiran hankinnan sekä tapaturmavamman vuoksi tarpeellisen pysyvän laitoshoidon korvaamisesta sairaanhoitona. Näiden osalta säännös vastaisi nykyistä 15 §:ää.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslain 15 §:n 1 ja 2 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

Sairaanhoitona korvataan tapaturmavamman vaatima ensihoito ja kuljetus sekä välitön hoito ja siihen liittyvät tutkimukset. Näihin kuuluvat lääkärin antama tai määräämä muu tarpeellinen hoito, lääkärin määräämät tapaturmavamman vuoksi tarpeelliset lääkkeet ja sidostarvikkeet, välittömään hoitoon liittyvä tapaturmavamman vuoksi tarpeellisten proteesien ja muiden apuneuvojen hankkiminen omaksi tai käytettäväksi sekä niiden välttämätön huolto samoin sairaanhoidosta aiheutuvat välttämättömät matkakustannukset.

Sairaanhoitona korvataan myös tapaturmavamman vuoksi tarpeellisen opaskoiran hankinta sekä tapaturmavamman vuoksi tarpeellinen pysyvä laitoshoido.

6. Yksityisen terveydenhuoltojärjestelmän käyttäminen ja toimintamahdollisuudet ammattitauti- ja tapaturmatilanteissa ottaen huomioon julkisen terveydenhuollon tavoitteet

Pitkät jonotusajat julkisen sektorin hoitopaikkoihin ovat jatkuvasti lisänneet paineita tapaturmapotilaiden ohjaamiseen yksityissektorilla tapahtuvaan hoitoon ja/ tai tutkimuksiin. Hoidon odotusajan vahingoittunut on yleensä työkyvytön ja oikeutettu täyden työkyvyn alentuman mukaiseen ansionmenetykskorvaukseen. Sairaanhoidon kustannuksia arvioitaessa ei tapaturmavakuutuslain ole katsottu mahdollistavan kokonaiskustannusvertailua.

Työryhmä on saanut lausunnon Tapaturma-asiain korvauslautakunnan lääkäriasiantuntijoilta (30.9.1999) sekä kuullut asiantuntijoina Lääkärikeskusten yhdistys ry:n sihteerinä Pentti Alholaa sekä Suomen yksityisten sairaaloiden yhdistyksen hallituksen puheenjohtajaa Vesa Ekroosia.

6.1 Nykytila

Lähtökohtana lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa on sairaanhoidon korvaaminen julkisen terveydenhuollon soveltaman asiakasmaksulainsäädännön mukaisin kustannuksin (potilasmaksuosuus). Tämä perustuu tapaturmavakuutuslain 15 §:n 4 momentin vaikiintuneeseen tulkintaan.

Korvauskäytännössä on kuitenkin korvattu yksityissektorilla avohoidossa tehdyt lääkekäynnit sekä erityistapauksissa vähäisiä hoito- ja tutkimustoimenpiteitä, esimerkiksi murtumaepäilyjen röntgentutkimuksia sekä haavan ompelua tai kipsin asettamista. Sen sijaan yksityissairaalassa annettu hoito on korvattu vain poikkeustapauksessa ennalta annettua maksusitoumusta vastaan. Samoin on menetelty erityisen kalliiden tutkimusten (aikaisemmin esimerkiksi tietokonekerroskuvaus ja nyt ns. magneettikuvaus) suhteen. Virallista suositusta kalliista tutkimuksesta tai hoidosta ei ole annettu, mutta korvauskäytännössä kalliina on yleensä pidetty yli 4000 markkaa maksavaa yksittäistä toimenpidettä. Ammattitautien osalta on vakiintuneesti korvattu annettua maksusitoumusta vastaan tutkimuksia Työterveyslaitoksella.

Pelkästään lääketieteellisin perusteluin maksusitoumusta yksityissektorin hoitoon ei voida antaa, koska lähtökohtaisesti julkisen terveydenhuollon on huolehdittava myös välttämätöntä sairaanhoitoa tarvitsevista työtaturmapotilaista vamman vakavuusasteen vaatimassa ajassa.

Maksusitoumuksia yksityissektorilla tehtäviin toimenpiteisiin on annettu lähinnä vain joissakin käsi- tai plastiikkakirurgisissa tapauksissa sekä polvinivelen tähystystutkimuksissa eräin edellytyksin.

6.1.1 Käsikirurgiset toimenpiteet

Käsikirurgisen hoidon tukemisella on tapaturmavakuutusjärjestelmässä varsin pitkät perinteet. Maassa vallinneesta vaikeasta käsikirurgipulasta johtuen Tapaturmavakuutuslaitosten liiton rahoituksella kustannettiin aikoinaan käsikirurgien koulutusta Invalidisäätiön sairaalassa. Tämä liittyi toisaalta käsivammojen keskeiseen osaan työtaturmissa ja toisaalta riittämättömiin hoitoresursseihin, mistä johtuen hoidon viivästyminen aiheutti merkittäviä lisäkustannuksia. Käsikirurgitilanteen parannuttua on koulutuksen suorasta tuesta luovuttu, mutta käsikirurgisia toimenpiteitä on edelleen yksittäistapauksissa tarvittaessa maksettu ennalta annettua maksusitoumusta vastaan yksityissektorilla. Tarvetta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota toimenpiteen saatavuuteen yleisellä sektorilla sekä jossakin määrin työkyvyttömyyden kestoon.

6.1.2 Plastiikkakirurgiset toimenpiteet

Plastiikkakirurgisia toimenpiteitä on kustannettu yksityisellä sektorilla pääosin julkisen sektorin palvelujen tarjonnan riittämättömyyden takia. Valtaosa julkisen sektorin plastiikkakirurgian kapasiteetista on sidottu palovammojen, huulihalkioiden ja muiden vakavien epämuodostumisen sekä vaikeiden sairauksien ja vammojen jälkeisen korjaavan kirurgian tehtäviin, eikä se riitä esimerkiksi sinänsä perusteltujen pienehköjen arpikorjausten tekemiseen. Nämä on varsin suurelta osin suoritettu yksityisellä sektorilla etukäteen annettua maksusitoumusta vastaan.

6.1.3 Polvinivelen tähytysleikkaukset

Polvinivelen tähytysleikkaukset ovat nykyisin rutiinitoimenpiteitä, joihin kaikissa alan yksiköissä on valmiudet. Toimenpiteiden saatavuudessa on kuitenkin suuria alueellisia eroja. Tähytysleikkauksen laajuus ja vaativuusaste riippuvat vammasta, samoin toipumisaika. Yksinkertainen nivelkierukkarepeämän korjausleikkaus johtaa yleensä nopeaan toipumiseen ja työhönpaluuseen. Myös hoidettavan löydöksen yhteys korvattavaan tapaturmaan on yleensä ilmeinen. Näistä syistä nykyisin on korvattu nimenomaan nivelkierukkarepeämää epäiltäessä tehty tähytysleikkaus yksityissektorilla etukäteen annettua maksusitoumusta vastaan. Sen sijaan vaikeampien vammojen kuten ristisiderepeämien korjaaminen on vaativampaa ja syy-yhteyksymyksetkin usein vaikeammin ratkaistavissa kuin nivelkierukkarepeämässä. Tästä syystä maksusitoumuksia yksinkertaista nivelkierukkarepeämän korjaamista vaativampiin toimenpiteisiin yksityissektorille ei yleensä ole annettu.

6.1.4 Kalliit tutkimukset

Tavanomaisesta yleislääkäritasosta poikkeavat, kalliina pidettävät tutkimukset on yleensä edellytetty tehtävän julkisella sektorilla. Ajankohtaisin esimerkki on ns. magneettikuvaus (MRI, magnetic resonance imaging). Tässä suhteessa tilanne on lääketieteen ja teknologian kehityksen takia jatkuvasti muuttuva. Toisaalta tutkimusten käyttöalueet täsmentyvät, toisaalta hinnat laskevat. Väestön odotukset kalliiden tutkimusten suhteen ovat myös muuttuneet ja alalla esiintyvän kilpailun voi pelätä johtavan tutkimusten liialliseen tai suorastaan tarpeettomaan käyttöön. Tässä yhteydessä joudutaan arvioimaan paitsi tutkimuksen tekopaikkaa, myös tutkimuksen tarpeellisuutta sinänsä. Tutkimuksen

tarpeellisuuden arviointiperusteena on käytetty julkisella sektorilla noudatettavia kriteerejä. Mitään markkamääräistä rajaa tutkimusten korvaamiselle yksityissektorilla ei ole asetettu, mutta tuhansia markkoja maksaviin tutkimuksiin ei yleensä maksusitoumuksia ole annettu.

6.2 Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että tapaturmavakuutuslain 15 §:ään tehtäisiin eräitä muutoksia. Sen 3 momentin nykyinen ensimmäinen virke ja viimeinen virke ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan. Momentin alussa ilmaistaisiin nykyiseen tapaan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen sairaanhoidon kustannusten korvaamisen pääsääntö eli se, että sairaanhoito korvataan tarpeettomia kustannuksia välttämättä vahingoittuneen terveydentilaa kuitenkaan vaarantamatta. Vakiintunut tulkinta tälle on se, että sairaanhoidon kustannukset korvataan julkisella terveydenhuoltosektorilla annettuna sen soveltaman asiakasmaksulainsäädännön mukaan. Pääsäännön selvennyksenä momenttiin lisättäisiin uusi toinen virke, jonka mukaan korvauksena maksetaan sen kustannusten potilasmaksuosuus, josta vahingoittunut vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön perusteella. Ehdotetun lisäyksen tarkoituksena olisi selkeyttää ensimmäisen virkkeen nykyistä tulkintaa.

Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin uusi virke, jonka mukaan julkisen sektorin potilasmaksuosuuden ylittävät kustannukset voidaan korvata, jos se on perusteltua ottaen huomioon sairaanhoidon odotusajan olennainen vaikutus tapaturmavamman aiheuttaman työkyvyttömyyden keston tai muu erityinen syy. Säännöksen tarkoituksena olisi yksittäistapauksessa poikkeuksellisesti mahdollistaa yksityisellä terveydenhoitosektorilla annetun sairaanhoidon kustannusten korvaaminen todellisten kustannusten mukaan.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettaisiin ensinnäkin muulla erityisellä syyllä nykyisen käytännön mukaisesti mm. tavanomaisia yksityislääkärin vastaanottokäyntejä sekä eräitä ammattitautitutkimuksia Työterveyslaitoksella sen erityisasiantuntemuksen perusteella.

Tapaturmavakuutuksessa noudatettavasta yleisestä periaatteesta - sairaanhoidon kustannukset korvataan julkisen terveydenhuollon soveltaman asiakasmaksulainsäädännön mukaisen potilasmaksuosuuden mukaan – voitaisiin poiketa myös niissä tapauksissa,

joissa julkisen sektorin hoidon saaminen kestää pitkään sen vuoksi, ettei vamman vaikeusaste edellytä kiireellistä hoitoa ja potilas on pitkän odotusajan työkyvytön. Tällöin tapaturmavakuutuslaitos voisi antaa vahingoittuneelle maksusitoumuksen hoidon kustannusten korvaamisesta yksityisen sektorin todellisten kustannusten mukaan. Sen seurauksena vahingoittuneen työkyvyttömyysaika lyhenisi ja työhön paluu nopeutuisi.

Yksityissektorin hoidon korvaaminen edellyttäisi tällöin sitä, että se nopeuttaisi vahingoittuneen paluuta työhön ja lyhentäisi työkyvyttömyysaikaa niissä tapauksissa, joissa julkisen sektorin hoitolaitoksissa annettavaa sairaanhoitoa joutuisi odottamaan kohtuuttomana pidettävän ajan. Vakuutuslaitoksen olisi myös ennen maksusitoumuksen antamista selvitettävä, onko tutkimus- tai hoitotoimenpide tarpeellinen vamman tai sairauden paranemisen kannalta sekä hankittava julkiselta sektorilta luotettava selvitys siitä, kuinka kauan siellä annettavaa sairaanhoitoa joutuisi odottamaan. Jos tätä aikaa voitaisiin pitää kohtuuttomana, vakuutuslaitos voisi harkita maksusitoumuksen antamista yksityisellä sektorilla tehtävää hoito- tai tutkimustoimenpidettä varten edellyttäen, että vahingoittuneen työkyvyttömyysaika näin lyhenisi ja työhön paluu nopeutuisi. Kohtuuttomana odotusaikana voitaisiin keskimäärin pitää yli kolmen kuukauden aikaa siitä, kun toimenpide on katsottu tarpeelliseksi.

Ehdotetulla säännöksellä olisi tarkoitus kirjata yksityissektorin hoitojen osalta nykyinen, melko vakiintunut korvauskäytäntö myös lain tasolle, mikä on myös perustuslain mukaista. Lisäksi tavoitteena olisi luoda yhtenäiset menettely- ja harkintasäännöt vakuutuslaitoksien yksityissektorin hoitojen korvaamista koskevalle päätöksenteolle. Tällä vahvistettaisiin korvauskäytännön yhtenäisyyttä.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslain 15 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavasti:

15 §

Sairaanhoito korvataan tarpeettomia kustannuksia välttämällä vahingoittuneen terveydentilaa kuitenkaan vaarantamatta. Korvauksena maksetaan se kustannusten osuus, josta vahingoittunut vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain perusteella. Tämän ylittävät kustannukset voidaan korvata,

jos se on perusteltua ottaen huomioon sairaanhoidon odotusajan olennainen vaikutus tapaturmavamman aiheuttaman työkyvyttömyyden kestoon tai muu erityinen syy. Vahingoittunut ei kuitenkaan ole velvollinen ottamaan vastaan työtaturman vuoksi tarpeellista hoitoa Suomen ulkopuolella, jollei erityisestä syystä muuta johdu.

7. Muut olennaiset tapaturma- ja ammattitautijärjestelmään liittyvät asiat, joiden selvittämistä keskeiset työmarkkinajärjestöt pitävät tarpeellisena

Työryhmällä oli mahdollisuus käsitellä muitakin kuin toimeksiannossa nimenomaisesti määriteltyjä asioita. Työryhmä käsitteli siten myös seuraavia asioita:

7.1. Vuosityöansio

Viime vuosikymmenen alun syvän laman jälkeen tapahtuneen voimakkaan taloudellisen elpymisen seurauksena muun muassa rakennusalan työllisyystilanne on olennaisesti parantunut. Tästä johtuen vuosityöansion soveltamista koskeva ohjeistus on eräiltä osin vanhentunut. Siksi työryhmän mielestä on perusteltua, että ohjeistusta uudistetaan tältä osin tapaturma-asiain korvauslautakunnan toimesta.

7.2 Psykykinen tekijä ammattitaudin aiheuttajana

Kyse psyykkisten vammojen ja sairauksien korvaamisesta tapaturmavakuutusjärjestelmästä on tullut esiin paitsi Korkeimman oikeuden esiin nostamissa traumaattista stressireaktiota koskevissa tapauksissa, myös työelämään liittyvän uupumuksen korvaamista koskevassa keskustelussa.

Tutkimustulokset traumaattisen stressireaktion osalta vaihtelevat. Toisaalta muutoksenhakuelinten korvauskäytännössä näytetään lisääntyvässä määrin katsottavan työntekijän työelämässä kokemia äkillisiä, ennalta-arvaamattomia ja hallitsemattomia tilanteita työtaturmavakuutusjärjestelmän korvausvastuulle kuuluviksi tapaturmana korvattavaksi.

Työryhmä katsoo, ettei traumaattisen stressireaktion korvaaminen ole sen luontoinen kysymys, joka edellyttäisi muutoksia lainsäädännön tasolla. Sen sijaan olisi tarkoituksenmukaista selkeyttää tapaturma-asiain korvauslautakunnan ohjeistuksella ne lääketieteelliset ja juridiset perusteet, joilla traumaattinen stressireaktio voidaan pitää tapaturman seurauksena korvattavana.

Työryhmän mielestä työn ja työympäristön vaikutusta psyykkiseen terveydentilaan tulee selvittää. Työryhmä ehdottaa, että käynnistetään kolmikantainen selvitystyö siitä, onko mahdollista löytää riittäviä perusteita sille, voiko työympäristön psyykinen tekijä olla ammattitaudin korvaamisen perusteena. Työryhmän tulee tehdä myös mahdolliset ehdotukset tarpeellisiksi lainmuutoksiksi.

7.3 Pahaneminen

Tapaturmavakuutuslain 4 §:n 4 momentin mukaan työtapaturman seurauksena korvataan myös muun kuin työtapaturman aiheuttaman vamman tai sairauden olennainen pahaneminen, kun pahaneminen on todennäköisesti aiheutunut työtapaturmasta. Korvausta maksetaan tällöin sairauden tai vamman pahanemisen ajalta. Ammattitautilain 1 §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa on säädetty ammattitaudista, sovelletaan myös muun kuin työtapaturmaksi tai ammattitaudiksi katsottavan vamman tai sairauden olennaiseen pahanemiseen tämän pahanemisen ajalta.

Mainittujen tapaturmavakuutuslain ja ammattitautilain perustelujen (HE 153/1988) mukaan muun kuin ammattitaudiksi katsottavan sairauden pahaneminen oli jo silloisessa korvauskäytännössä tietyissä tilanteissa katsottu korvattavaksi. Esimerkkinä on mainittu vähäinen nikkeli-allergia, joka on metallityössä nikkeliä käsiteltäessä aiheuttanut voimakkaan oireiden pahanemisen. Epäselvyyksien välttämiseksi ehdotettiin kuitenkin pahanemissäännöksen ottamista ammattitautilakiin ja vastaavasti myös tapaturmavakuutuslakiin tapaturman osalta. Perustelujen mukaan pääsääntönä olisi vakuutustapahtumasta johtuvan työkyvyttömyyden korvaaminen. Selvyyden vuoksi on edellytetty pahanemisen olennaisuutta.

Pahanemissäännöksellä ei ollut tarkoitus laajentaa korvattavuutta olemassa olevaan sairauteen, joka saattaa aiheuttaa tietyn työssä työrajoitteen. Perustelujen mu-

kaan tällaisia tilanteita esiintyy yleensä tuki- ja liikuntaelinten sairauksien yhteydessä esimerkiksi silloin, kun työliikkeen yhteydessä syntyneen lihakseen tai jänteen kipeytymisen yhteydessä todetaan asianomainen sairaus.

Lainmuutoksen perusteluissa viitataan myös tapaturmatarkistustoimikunnan mietinnössä (1978:34) todettuun periaatteeseen, että työkyvyttömyyden alentumista arvioitaessa otetaan lähtökohdaksi se työkyky, mikä työntekijällä oli välittömästi ennen tapaturmaa. Jo oleva muu sairaus tai vamma ei yleensä saisi vaikuttaa tapaturmaeläkkeen suuruuteen muulla tavoin kuin, mikä ilmenee tapaturmaa tai ammattitautia edeltäneestä ansio-
tasosta. Sitä vastoin olisi otettava huomioon sellaiset vammat tai sairaudet, jotka eivät johdu kysymyksessä olevasta ammattitaudista tai tapaturmasta ja jotka ovat ilmenneet sen jälkeen. Uuteen vammaan tai sairauteen on tällöin rinnastettava aikaisemman vamman tai sairauden olennainen pahentuminen.

Korvauskäytännössä on tapaturmalautakunnan oikeustapausrekisterin perusteella lainmuutoksen jälkeen korvattu pahenemista sekä ammattitautilain että tapaturmavakuutuslain nojalla hyvinkin monenlaisissa tilanteissa, joissa kuitenkin on ollut olemassa selkeä syy-yhteys vahinkotapahtuman (altistuminen tai tapaturma) ja sairauden pahenemisen välillä. Työliikkeen yhteydessä tapahtunutta sairauden pahenemista ei ole katsottu korvattavaksi.

Työryhmä katsoo, että Tapaturma-asiain korvauslautakunnan tulisi ohjeistaa paheneminen nykyisen korvauskäytännön huomioon ottaen. Mikäli tässä yhteydessä on löydettävissä kriteerejä, jotka edellyttävät lainmuutoksia, ne pitää mahdollisimman nopeasti saattaa sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädäntömuutosten käynnistämiseksi.

7.4 Asbestisairaudet

Työryhmä on käsitellyt myös asbestisairauksia sairastavien ja asbestille altistuneiden lääketieteelliseen seurantaan liittyviä ongelmia. Tältä osin työryhmä ehdottaa, että tämän työryhmämuistion liitteenä 2 olevasta pöytäkirjasta ilmenevät toimenpiteet käynnistettäisiin.

7.5 Ammattitautilaki 3 a §

Vuoden 1993 alusta ammattitautilakiin otettiin uusi 3 a §, jonka tarkoituksena oli taata, että työntekijä saisi yhdenvertaisen korvauksen silloin, kun ammattitauti ilmenee hänen jo siirryttyä pois työelämästä eläkkeelle. Säännös liittyy erityisesti asbestisairauksiin, joissa sairaus ilmenee vastaa jopa vuosikymmenten kuluttua työaltistuksen päättymisestä. Säännös edellyttää muun muassa, että tällaisissa tapauksissa työntekijän vuosityöansio määrätään sen työansion mukaan, joka hänellä oli ennen sen työnteon päättymistä, josta hän siirtyi eläkkeelle.

Pykälän tarkoittamana eläkkeenä pidetään työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua peruseläkettä. Viimeksi mainitussa lain kohdassa on lueteltu siinä tarkoitettut työ- ja virkasuhteisiin sekä yrittäjätoimintaa perustuvat vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet. Työttömyyseläke ei ole vanhuuden tai työkyvyttömyyden perusteella maksettava eläke. Työntekijäin eläkelain 4 c §:n mukaan työttömyyseläkkeestä ja sen saajasta on soveltuvin osin voimassa, mitä työkyvyttömyyseläkkeestä ja sen saajasta säädetään. Vakuutusosoikeuden vahvistaman käytännön mukaan työttömyyseläkettä ei ole pidetty työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentin tarkoittamana peruseläkkeenä. Tämä on johtanut siihen, että niissä tapauksissa, joissa henkilö on ollut ennen työkyvyttömyys- tai vanhuuseläkkeelle siirtymistään pitkään työttömyyseläkkeellä, hänen vuosityöansionsa määräytyy vähimmäisvuosityöansion suuruiseksi, koska hänellä ei ole katsottu olleen työansioita ennen eläkkeelle siirtymistään.

Työryhmä katsoo, että edellä mainittu ammattitautilain 3 a § tulisi selventää siten, että myös työttömyyseläke tulkittaisiin säännöstä sovellettaessa siinä tarkoitetuksi työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentin mukaiseksi peruseläkkeeksi. Uutta säännöstä tulisi soveltaa myös sellaiseen ennen sen voimaantuloa ilmenneeseen ammattitautiin, johon perustuvaa korvausasiaa ei ennen tämän lain voimaantuloa ole lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Siksi työryhmä ehdottaa, että ammattitautilain 3 a § muutettaisiin seuraavaan muotoon:

Jos ammattitauti ilmenee aikana, jolta työntekijälle on myönnetty oikeus työntekijäin eläkelain 8 §:n 4 momentissa mainittuun peruseläkkeeseen tai sanotussa momentissa mainittujen lakien mukaiseen työttömyyseläkkeeseen ja ammattitaudin aiheuttanut altistus on päättynyt ennen eläkkeen alkamista, vuosityöansio määrätään tapaturmavakuutuslain 28 §:n säännöksistä poiketen sen työansion mukaan, joka hänellä oli ennen sen työnteon päättymistä, josta hän siirtyi mainitulle eläkkeelle. Ammattitaudista johtuva työkyvyn alentuma määrätään vastaavasti tapaturmavakuutuslain 17 §:n 3 momentin ja 18 §:n säännöksiä estämättä arvioimalla työntekijän ammattitaudin jälkeinen kyky tehdä sitä työtä, josta hän siirtyi mainitulle eläkkeelle. Tällöin jätetään huomioon ottamatta, mitä tapaturmavakuutuslain 28 §:n 6 momentin toisessa virkkeessä säädetään.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen

Tämä laki tulee voimaan .. päivänäkuuta 200 .

Tätä lakia sovelletaan myös sellaiseen ennen sen voimaantuloa ilmenneeseen ammattitautiin, johon perustuvaa korvausasiaa ei ennen tämän lain voimaantuloa ole lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

8. Haitta-, vaate- ja opaskoiraalisät

Työryhmän tehtävänä oli valmistella valtuutussäännös haitta-, vaate- ja opaskoiraalisien luokittelun siirtämiseksi lainsäädäntötasolle. Toimeksiannon taustalla oli lakisäateisen tapaturmavakuutuksen kansainväliselle kilpailulle avaamisen asettamat edellytykset siitä, että tapaturmavakuutuslain 20 §:ssä mainittujen lisien myöntämisedellytyksistä ja suuruudesta säädetään yksityiskohtaisesti tapaturmavakuutuslaissa. Myös 1.3.2000 voimaan tullut uusi perustuslaki edellyttää, että kaikista yksilölle kuuluvista oikeuksista ja etuuksista säädetään lain tasolla.

Työryhmä on saanut lausunnot Proteesisäätiöltä (11.6.1999) sekä Tapaturma-asiain korvauslautakunnan lääkäriasiantuntijoilta (28.9.1999 ja 15.2.2000) sekä selvityksen Tapaturmavakuutuslaitosten liitolta (24.5.2000). Lisäksi työryhmä on kuullut asiantuntijana ylilääkäri Ikka Torstila.

Muutosta valmistellessaan työryhmä katsoi perustelluksi samanaikaisesti tarkastella myös lisien sisällöllisiä kysymyksiä tavoitteena saada säädökset korvauskäytännössä entistä yksinkertaisemmin ja yhdenmukaisemmin sovellettaviksi. Tällä pyritään myös korvauksensaajien oikeusturvan parantamiseen.

8.1 Nykytila

Tapaturmavakuutuslain 20 §:n 1 momentin mukaan, jos työntekijä saamansa vamman tai sairauden johdosta on joutunut niin avuttomaan tilaan, ettei hän voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua tai jos vaikea vamma tai sairaus muutoin aiheuttaa hänelle poikkeuksellista haittaa, voidaan, niin kauan kuin sanotut edellytykset ovat olemassa, hänelle antaa haittalisää, joka päivää kohti on enintään [14] markkaa. Tätä lisää ei kuitenkaan anneta siltä ajalta, jona vahingoittuneelle annetaan hoitoa sairaalassa tai muussa laitoksessa.

Haittalisä on ollut korvauslajina tapaturmavakuutuslaissa 1.1.1982 alkaen. Tätä aikaisemmin samaan tarkoitukseen myönnetty korvaus oli nimeltään avuttomuuslisä. Lainmuutoksen yhteydessä korvauksen saamisen edellytyksiä muutettiin siten, että ratkaiseva tekijä korvausta harkittaessa on vahingoittuneen avuntarve päivittäisissä toiminnoissa, ei tarve saada toisen henkilön hoitoa. Haittalisää voidaan myöntää myös, jos vamma tai sairaus aiheuttaa muutoin poikkeuksellista haittaa.

Laissa on määritelty ainoastaan haittalisän myöntämisedellytykset ja sen enimmäismäärä. Korvauksen suuruus yksittäistapauksissa arvioidaan tapaturma-asiain korvauslautakunnan 12.4.1989 antaman kiertokirjeohjeistuksen perusteella. Arvioinnin helpottamiseksi haittalisän suuruus on ohjeella jaettu neljään luokkaan vahingoittuneen avuntarpeen perusteella. Korvauslautakunta vahvistaa vuosittain eri luokissa maksettava korvauksen markkamäärän, joka vuonna 2000 on korkeimmassa luokassa 123 markkaa päivässä.

Haittalisän neliportainen luokitus on osoittautunut korvauskäytännössä jossain määrin liian hienojakoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan epäyh-

tenäistä menettelyä eri vakuutuslaitoksissa ja siten vaarantamaan vahingoittuneen oikeusturvaa.

Pelkkä muu poikkeuksellinen haitta haittalisän maksamisen perusteena on korvauskäytännössä harvinaista. Hallituksen esityksen perusteella korvauskäytännössä on poikkeuksellisella haitalla tarkoitettu esimerkiksi erityisiä vaikeuksia liikkumisessa, aterioinnissa sekä muissa normaaliin elämään kuuluvissa toiminnoissa. Myös pitkäaikaisia kipu- ja särkytiloja ja usein toistuvia hoitotoimenpiteitä on pidetty poikkeuksellisenä haittana. Käytännössä haittalisän myöntäminen on perustunut ensisijaisesti vahingoittuneen avuntarpeeseen henkilökohtaisissa päivittäisissä toiminnoissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön haittaluokitusta koskevassa päätöksessä on luokkamäärittäyksissä erityisesti yli kymmenen olevien haittaluokkien kohdalla esitetty perusteina avuntarpeeseen liittyviä tekijöitä, ja myös korvauskäytännössä on ollut todettavissa, että haittaluokan ylittäessä kymmenen vahingoittuneen kohdalla täyttyvät yleensä myös haittalisän maksamisen edellytykset. Haittarahalla ja haittalisällä korvataan siis jossain määrin samoja vamman tai sairauden seurauksia, joskin painotus lienee kuitenkin niin, että muu poikkeuksellinen/erityinen haitta tulee paremmin huomioon otetuksi haittaluokkaa määrättäessä. Tämä johtuu haittaluokitusta koskeva päätöksen yksityiskohtaisuudesta.

Myös vaatelisäksi korvauskäytännössä nimetyn korvauksen osalta sen myöntämisen edellytykset ja enimmäismäärä on säädetty tapaturmavakuutuslaissa. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan työntekijälle, jonka tekojäsen tai muu apuneuvo aiheuttaa pitovaatteiden erityistä kulumista tai jolla on opaskoira, voidaan antaa lisäkorvauksena enintään [2 markkaa 80 penniä] päivältä. Vaatelisän neliportainen luokitus perustuu tapaturmasiain korvauslautakunnan vuonna 1959 antamaan ohjeeseen. Korvauslautakunta vahvistaa vuosittain eri luokissa maksettavan vaatelisän markkamäärät, joista korkeimman luokan mukainen määrä vuonna 2000 on 9,88 markkaa päivässä.

Nykyinen luokitus on hankalasti sovellettavissa ottaen huomioon apuvälineiden kohdalla tapahtunut kehitys ja nykytietämys apuvälineistä. Vakuutuslaitoksissa joudutaan säädöstä päivittäin sovellettaessa käyttämään jatkuvasti harkintaa, minkä vuoksi korvaus-

käytännön yhtenäisyyden ei voida katsoa olevan riittävästi turvattu. Luokitus on myös selvästi liian hienojakoinen huomioon ottaen jo korvauksen markkamäärätkin.

Opaskoiran ylläpitokulujen korvauksena on käytännössä maksettu korkeimman vaate-lisän suuruinen korvaus.

Tapaturmavakuutuslain 20 §:n 3 momentin mukaan työntekijälle, joka tapaturmassa saamansa vamman tai sairauden johdosta ei kykene hoitamaan kotiaan, voidaan maksaa kohtuullinen korvaus tästä johtuvista välttämättömistä lisäkustannuksista, ei kuitenkaan vuotta pidemmältä ajalta tapaturmasta lukien.

Lisääntyneiden kodinhoitokustannusten korvaaminen tuli tapaturmavakuutuslakiin vuoden 1982 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä. Tapaturma-asiain korvauslautakunnan tällöin antaman ohjeistuksen mukaan korvauksen määrää harkittaessa perusteena tuli käyttää kunnallisesta kodinhoitoavusta perittävää maksua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen mukaan kunta voi periä tilapäisestä kotipalvelusta päättämänsä kohtuullisen maksun. Jatkuvasti annettusta kotipalvelusta kunta voi periä palvelun laadun ja määrän, palvelun käyttäjän maksukyvyyn ja perheen koon mukaan määräytyvän kuukausimaksun. Tapaturmavakuutuslain perusteella maksettava kodinhoitoapu on luonteeltaan tilapäistä jo silläkin perusteella, että vain lisäkustannukset korvataan ja nekin enintään vuoden ajan tapaturmasta lukien. Korvauksen markkamäärä vaihtelee siis yksittäistapauksittain eikä vakuutuslaitoksella ole käytännössä mahdollisuutta asettaa kunnan velkomusta kyseenalaiseksi.

Koska kunnallista kodinhoitoapua on saatavissa varsin rajoitetusti, vakuutuslaitokset korvaavat myös yksityisten palveluntuottajien käyttämisestä aiheutuneita kuluja. Kulujen kohtuullisuutta harkittaessa vertailukohtana käytetään tietoa siitä, mitä vastaava palvelu kunnan antamana olisi maksanut.

8.2 Työryhmän ehdotukset

Haitallisestä ehdotetaan säädettäväksi tapaturmavakuutuslain 20 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin haitallisen myöntämisen perusedellytyksistä; toisen henkilön

avun tarpeesta tai poikkeuksellisesta haitasta. Momentti sisältäisi nyt voimassa olevan haittalisää koskevan säännöksen, jota ei ole tarkoitus asiallisesti muuttaa.

Korvauskäytännön yksinkertaistamiseen ja yhtenäistämistavoitteeseen pyrittäisiin ehdotuksessa siten, että haittalisän luokitusta supistettaisiin. Luokitus ehdotetaan muutettavaksi kolmiportaiseksi: ylin, keskimmäinen ja alin. Luokituksen pääasiallinen sisältö esitettäisiin pykälän 2–4 momenteissa. Toisen henkilön avun tarve määritellään käsitteillä hoito, apu, valvonta ja ohjaus ja haittalisän suuruus määräytyy näiden vaatiman ajankäytön tarpeen perusteella.

Mikäli avun tarve ei ilmene lääkärinlausunnosta, se on aina osoitettava erillisellä selvityksellä. Henkilön oikeus haittalisään on viimeistään selvitettävä, kun vakuutusjärjestelmä ottaa kantaa henkilön oikeuteen saada haittarahaa. Haittalisä tulee maksettavaksi usein myös ohimenevänä korvauksena välittömästi tapaturman jälkeen, jolloin minäänlaista arviota haittaluokasta ei ole tehty tai on todettavissa, että pysyvää yleistä haittaa ei tule lainkaan jäämään.

Ylintä haittalisää maksettaisiin vahingoittuneelle, joka tarvitsee jokapäiväistä, yhtämittaista ja aikaa vievää hoitoa, apua, valvontaa ja ohjausta. Ylimpään haittalisään ovat yleensä oikeutettuja vahingoittuneet, jotka ovat päivittäisissä toiminnoissaan lähes täysin riippuvaisia toisen henkilön avusta.

Keskimmäistä haittalisää maksettaisiin vahingoittuneelle, joka tarvitsee jokapäiväistä, säännöllistä hoitoa, apua, valvontaa tai ohjausta. Keskimmäiseen haittalisään oikeutettuja ovat yleensä vahingoittuneet, jotka ovat päivittäisissä toiminnoissaan jossain määrin riippuvaisia toisen henkilön avusta.

Alinta haittalisää maksettaisiin vahingoittuneelle, joka tarvitsee joissakin jokapäiväisissä toiminnoissa säännöllistä tai lähes säännöllistä hoitoa, apua, valvontaa tai ohjausta.

Pykälän 5 momentissa olisi nykyistä käytäntöä vastaava erityissäännös sokealle maksettavasta haittalisästä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa säännöstä vastaavasti siitä, ettei haittalista makseta sairaalassa tai muussa laitoksessa olon ajalta.

Haittalisän rahamääräinen suuruus ehdotetaan muutettavaksi siten, että ylin haittalista olisi samansuuruinen kuin voimassa olevan lain mukainen ensimmäisen luokan haittalista ja alin haittalista vastaavasti saman suuruinen kuin nykyinen neljännen luokan haittalista. Keskimäinen haittalista määräytyisi nykyisen toisen ja kolmannen luokan haittalisien keskiarvon suuruiseksi.

Vaatelisästä ehdotetaan säädettäväksi uudessa 20 a §:ssä. Vaatelisä –termi ehdotetaan otettavaksi myös lakiin sen vakiintuneen käytön perusteella. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vaatelisän maksamisen perusedellytykset ja pykälän sanamuoto ajantasaistettaisiin. Koska lyhytaikaisen apuvälineen, siteen tai sidoksen käytön ei katsota aiheuttavan vaatteiden erityistä kulumista, olisi perusedellytyksenä korvauksen myöntämiselle apuvälineen pitkäaikainen käyttö. Asian kirjaaminen lakiin ei muuttaisi aikaisempaa korvauskäytäntöä. Vaatelisän luokitus ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaiseksi; Vaatelisä ja korotettu vaatelisä. Luokituksessa ratkaiseviksi tekijöiksi katsottaisiin vammasta johtuvan tekojäsenen, siteen tai sidoksen rakenne, käyttötarkoitus ja käyttötarve. Ehdotetun pykälän 2 ja 3 momenteissa mainitut proteesit, sidokset ja apuvälineet ovat esimerkkejä, luettelo ei voi olla lain tasolla apuvälinekehitys huomioon ottaen tyhjentyvä.

Vamman tai sairauden vuoksi välttämättömän opaskoiran ylläpitokuluista ehdotetaan maksettavaksi korotetun vaatelisän suuruinen korvaus. Vaatelisän rahamääräinen suuruus ehdotetaan muutettavaksi siten, että korotettu vaatelisä vastaisi nyt voimassa olevan ohjeistuksen mukaista korkeinta vaatelisää ja vaatelisä nyt voimassa olevan ohjeistuksen mukaista alinta vaatelisää.

Muutettuja haitta- ja vaatelisäsäännöksiä sovellettaisiin niiden voimaantulon jälkeen sattuneisiin vahinkoihin.

Lisääntyneiden kodinhoitokustannusten korvaamista koskeva säännös ehdotetaan siirrettäväksi voimassa olevasta tapaturmavakuutuslain 20 §:n 3 momentista uuteen lain 20 b §:ään. Pykälä sisältäisi nykyisen lain 20 §:n 3 momentin säännöksen kodinhoitokus-

tannusten korvauksesta. Kodinhoidon välttämättömistä lisäkustannuksista maksetaan kohtuullinen korvaus todellisten kustannusten mukaan, eikä korvauksista siten ole mahdollista säädöstarolla todeta rahamääräisiä rajoja. Tarkoituksenmukaista on, että kohtuullisen korvauksen arviointi tapahtuu lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen perusteella.

Nykyisen tapaturmavakuutuslain 20 §:n 4 momentin mukaan jos tapaturmaeläke vaihdetaan pääomaksi, on samalla vaihdettava pääomaksi myös tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettut työntekijälle maksettavat lisät.

Työryhmä ehdottaa tämän momentin kumottavaksi, koska säännös tulee sovellettavaksi erittäin harvoin, sillä vain enintään 20 %:n työkyvyn aleneman mukainen toistaiseksi myönnetty tapaturmaeläke voidaan vaihtaa pääomaksi, ja tällaisissa tilanteissa on harvoin haittalisä tai vaatelisä maksussa. Toisaalta voidaan katsoa, että lisät eivät ole sillä tavoin sidoksissa tapaturmaeläkkeeseen, että tapaturmaeläkkeen pääomituksen yhteydessä myös lisät tulisi pääomitaa. Mainitut lisät maksettaisiin siis aina jatkuvina korvauksina, mikä myös sopii paremmin niiden luonteeseen.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa tapaturmavakuutuslakia muutettavaksi seuraavasti (laista ilmenevät markkamäärät ovat vuoden 2000 tasossa):

20 §

Jos työntekijä saamansa vamman tai sairauden johdosta on joutunut niin avuttomaan tilaan, ettei hän voi tulla toimeen ilman toisen henkilön apua tai jos vamma tai sairaus muutoin aiheuttaa hänelle poikkeuksellista haittaa, hänelle maksetaan siten kuin 2-5 momentissa säädetään haittalisää niin kauan kuin saannot edellytykset ovat olemassa.

Ylintä haittalisää maksetaan, jos työntekijä tarvitsee vammansa tai sairautensa vuoksi jokapäiväistä, yhtämittaista ja aikaa vievää hoitoa, apua, valvontaa tai ohjausta. Ylimmän haittalisän määrä on 123 markkaa päivältä.

Keskimmäistä haittalisää maksetaan, jos työntekijä tarvitsee vammansa tai sairautensa vuoksi jokapäiväistä, säännöllistä hoitoa, apua, valvontaa tai ohjausta. Keskimmäisen haittalisän määrä on 83,03 markkaa päivältä.

Alinta haittalisää maksetaan, jos työntekijä tarvitsee vammansa tai sairautensa vuoksi joissakin jokapäiväisissä toiminnoissaan säännöllistä tai lähes säännöllistä hoitoa, apua, valvontaa tai ohjausta. Alimman haittalisän määrä on 36,90 markkaa.

Sokealle maksetaan sokeutumisen jälkeiseltä kahdelta vuodelta ylintä haittalisää sekä sen jälkeen puolet tästä määrästä.

Haittalisää ei kuitenkaan makseta siltä ajalta, jona vahingoittuneelle annetaan hoitoa sairaalassa tai muussa laitoksessa.

20 a §

Vammasta tai sairaudesta johtuvan tekojäsenen, muun apuvälineen tai siteen taikka sidoksen pitkäaikaisesta käytöstä aiheutuvasta vaatteiden erityisestä kulumisesta maksetaan työntekijälle vaatelisää siten kuin 2 ja 3 momentissa säädetään.

Korotettua vaatelisää maksetaan, jos työntekijällä on kaksoisamputointi taikka hän käyttää reisi- tai sääriproteesia, alaraajan pitkää tukisidosta, kovasta materiaalista valmistettua vartalon tukiliiviä tai korsettia, sidettä tai muuta apuvälinettä tai apuneuvoa, joka rakenteensa, käyttötarkoituksensa tai suuren käytöntarpeen vuoksi aiheuttaa ensin mainittuihin verrattavissa olevaa vaatteiden erityistä kulumista. Korotetun vaatelisän määrä on 9,88 markkaa päivältä.

Vaatelisää maksetaan, jos työntekijä käyttää pehmeistä materiaaleista valmistettua apuvälinettä, vartalossa pienellä alueella käytettävää tukea taikka sidettä, muuta apuvälinettä tai apuneuvoa, joka aiheuttaa edellä 2 momentissa tarkoitet-

tua vähäisempää vaatteiden erityistä kulumista. Vaatelisän määrä on 5,56 markkaa.

Vamman tai sairauden vuoksi tarpeellisen opaskoiran ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista maksetaan korotetun vaatelisän suuruinen korvaus.

20 b §

Työntekijälle, joka tapaturmasta saamansa vamman tai sairauden johdosta ei kykene hoitamaan kotiaan, voidaan maksaa kohtuullinen korvaus tästä johtuvista välttämättömistä lisäkustannuksista, ei kuitenkaan vuotta pidemmältä ajalta tapaturmasta lukien.