Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo@stm.fi

tiina.muinonen@stm.fi

Lausuntopyyntönne 4.11.2013/Dnro STM114:00/2009

Luonnos hallituksen esitykseksi työtapaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen liittyvästä ammattitautiasetuksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Akavan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtapaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen liittyvään ammattitautiasetukseen. Akava on pyytänyt lausuntoaan varten kommentteja luonnoksesta jäsenjärjestöiltään. Saadut kommentit on otettu tässä lausunnossa huomioon.

**Akavan lausunnon pääkohdat**

Akava on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

* Työpaikan kosteusvaurioiden vuoksi oireilevat tulee saattaa lain turvan piiriin.
* Uudistettavassa lainsäädännössä tulee ottaa huomioon ammattisotilaiden erityi­set työskentelyolosuhteet. Tarkoituksenmukaisinta olisi siirtää ammattisotilaat tapaturmavakuutuslain soveltamisalan ulkopuolelle ja kokonaan sotilastapatur­malain piiriin.
* On kannatettavaa, että työtapaturmaa, ammattitautia ja kuntoutusta koskevat säädökset on kirjoitettu yhteen lakiin.
* Luonnoksen ulkopuolelle jätettyjen erityisryhmien osalta lainuudistuksen valmis­telu on saatettava loppuun samassa aikataulussa kuin nyt lausunnolla oleva esitys.
* Liian yksityiskohtainen sääntely esimerkiksi työstä johtuvien olosuhteiden osalta saattaa johtaa turvan heikkenemiseen.
* Sääntely ei ole riittävää tilanteessa, jossa työnantajat lähettävät työntekijöitään työs­kentelemään ulkomailla.
* Pahentumisen korvattavuuden jatkaminen kuuden kuukauden jälkeen tulisi olla edelleen mahdollista yksittäistapauksessa myös muusta vahingoittuneen toipumi­seen liittyvästä perutellusta syystä.
* Terminologia käsitteiden henkinen/psyykkinen kuormitus osalta on selkiytettävä ja yhtenäistettävä siten, että puhutaan systemaattisesti pelkästään psyykkisistä kuormitustekijöistä.
* Laissa olisi tuotava esiin, että sairauden toteaminen ammattitaudiksi edellyttää paitsi tietoa työstä ja altistumisesta myös riittävää työlääketieteellistä osaamista.
* Korvausta tulisi maksaa myös äkillisesti psyykkisestä tai fyysisestä ensiavusta tai kriisihoidosta ilman lääkärin lähetettäkin.
* Haittarahan määrän tarkistamisessa ei voida siirtyä käyttämään työeläkeindeksiä, koska se heikentää etuutta liiaksi.

***Yleistä*** Lakiesitystä on valmisteltu jo vuodesta 2007 lähtien. Uudistuksen keskeisinä tavoit­teina oli uudistaa lain sisältö vastaamaan muuttunutta työelämää ja saattaa vanhen­tuneet ja useaan kertaan muutetut säädökset vastaamaan perustuslain nykylainsää­dännölle asettamia vaatimuksia.

Akava pitää sinänsä hyvänä, että työtapaturmaa, ammattitautia ja kuntoutusta koske­vat säädökset on saatu kirjoitettua yhteen säädökseen. Tämän tyyppinen uudistus on omiaan helpottamaan yhtäältä lain soveltamista ja toisaalta vakuutetun mahdolli­suutta hahmottaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Sen sijaan muuttuneen työelä­män näkökulmasta lopputulos on jäänyt vakuutettujen osalta hyvin ohueksi.

Akava pitää tärkeänä, että luonnoksen ulkopuolelle jätettyjen erityisryhmien osalta lainuudistuksen valmistelu saatetaan loppuun samassa aikataulussa kuin nyt lausun­nolla ollut esitys.

***Työpaikan kosteusvaurioista johtuvan oireilun korvaaminen***

Akavan mielestä tulisi pyrkiä siihen, että kosteus- tai homealtistukseen perustuva sairaus tai oireet korvattaisiin kuten ammattitauti, jos työntekijä on työssään tai työympäristössään altistunut kosteusvaurion seurauksena syntyneille kosteusvaurio­mikrobeille tai homeille, ja niistä on aiheutunut astman paheneminen, astman synty­minen, yskä, hengityksen vinkuminen, hengenahdistus, ylempien hengitysteiden oireet tai muu kosteusvauriomikrobien aiheuttama sairaus. Korvaukseen tulee kuulua sairaanhoidon ja muiden kustannusten korvaukset sekä pysyvän haitan, kuntoutuk­sen ja ansionmenetyksen korvaukset.

Tässä vaiheessa tulisi työpaikan kosteusvaurioiden vuoksi oireilevat saadaan edes jonkinlaisen turvan piiriin. Akava paheksuu sitä, että esitysluonnokseen ei sisälly ehdotusta edes työpaikan kosteusvaurioista johtuvan työpaikan vaihdon tuesta, vaikka asia on ollut esillä koko valmisteluprosessin ajan. Työpaikan vaihdon tuki on minimimalli, minkä Akava olisi valmis hyväksymään. Tämäkään malli ei tuo helpo­tusta kuin osalle oireilevia. On otettava huomioon, että lausunnolla olevassa ehdo­tuksessa vakuutetuille ei ole tulossa juurikaan parannuksia, mutta vakuutuksen otta­jan asemaa on ehdotettu parannettavaksi monelta osin.

***Lain henkilöllinen soveltamisala***

Lakiehdotuksessa on rajoitettu vakuutettujen henkilöllistä soveltamisalaa suppeam­maksi kuin mikä se on voimassa olevan oikeuden mukaan sen sijaan, että olisi edes yritetty vastata työelämän muutoksiin ja muuttuneisiin työn tekemisen muotoihin. Vakuutettujen henkilöpiirin rajaaminen perinteisiin palvelussuhteisiin ei vastaa muut­tunutta työelämää tilanteessa, jossa työtä tehdään erilaisissa toimeksiantosuhteissa, mutta kuitenkin hyvin sanantyyppisessä asetelmassa kuin palvelussuhteessakin tehtävä työ. Näitä työelämän muutoksia lakiesityksessä ei ole otettu huomioon, vaikka erilaiset työnteon muodot olisi tullut sisällyttää lain soveltamisalaan, jos työelämän muutokset olisi otettu asianmukaisesti huomioon.

*Ammattisotilaat*

Ammattisotilaiden tapaturmaturva työssä määräytyy tapaturmavakuutuslain mukaan, kun taas sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä turva määräytyy sotilastapaturmalain mukaan. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa on todettu seuraavaa: ”Sen sijaan sotilaiden, maatalous- ja apurahansaajien sekä urheilijoiden tapaturmaturvasta säädettäisiin edelleen erillislaeilla. Kunkin järjestelmän erityispiirteiden, kuten turvan sisällön ja rahoituspohjan vuoksi ei ole perusteita yhdistää näitä järjestelmiä koskevia lakeja ehdotettuun lakiin.” Esityksessä ei ole eritelty ammattisotilaiden asemaa eri tilanteissa.

Akavan mielestä olisi tarkoituksenmukaista, että ammattisotilaat olisivat jatkossa kokonaan sotilastapaturmalain piirissä. Sotilastapaturmalaissa säädettäisiin tapatur­mien, ammattitautien ja palvelussairauksien korvaamisesta palveluksessa. Sotilasta­paturmalaissa tulisi yhdenmukaistaa sotilashenkilöstön tapaturmaturva vahingoittu­misten sekä palvelussairauksien osalta. Sotilastapaturmalain mukaan korvataan palvelussairauden perusteella muun muassa varusmiehille ja reserviläisille sellaiset palveluksessa sattuneet vahingoittumiset, joita ei tulkita tapaturmaksi. Nykyisin ammattisotilaisiin sovellettavan tapaturmavakuutuslain mukaan vastaavaa tapahtu­maa ei kuitenkaan korvata.

Siirtoa sotilastapaturmalain piiriin voidaan perustella esimerkiksi sillä, että myös ammattisotilaiden oikeudenhoito poikkeaa monilta osin muiden virkamiesten oikeu­denhoitomenettelystä. Esimerkkinä voidaan mainita, että jos ammattisotilas jättää edellä kerrotut lakisääteiset kuntotestit suorittamatta ilman hyväksyttävää syytä, hänet voidaan tuomita sotilaskurinpitomenettelyn kautta palvelusrikoksesta kurinpi­tosakkoon.

Jos ammattisotilaiden tapaturmaturvasta säädetään edelleen nyt lausunnolla olevassa laissa, uudistuksessa tulee paremmin ottaa huomioon ammattisotilaiden erityiset työskentelyolosuhteet niin, että työssä ja työstä johtuvista olosuhteista aiheutuneet ammattisotilaan vammautumiset tulevat asianmukaisesti korvatuksi. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsitellessä sotilaalliseen toimin­taan liittyviä työtapaturmia, tulisi lautakunnan kuulla ao. alan ja olosuhteiden asian­tuntijaa.

Ammattisotilaiden työympäristö poikkeaa tuntuvasti valtion tavanomaisista työtehtä­vistä. Lakisääteinen kuntoiluvelvoite, pakolliset fyysiset testit sekä kriisi- ja sodanajan valmiuksien harjoitteleminen mahdollisimman todenmukaisissa erityisolosuhteissa asettavat monia erityisvaatimuksia ammattisotilaiden työkyvylle.

Myös Sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko on kiinnittänyt huomiota sotilaiden tapaturmaturvaan (mm. Kansallisen kriisinhallinnan veteraaniohjelman toimeenpano­seminaarin puhe 15.11.2013) ja korvausperusteisiin kotimaassa sekä muutoksenha­kuun.

Tapaturmavakuutuslain mukaan valtiolla korvausten maksamisesta vastaa Valtio­konttori. Ammattisotilaita koskevat korvauspäätökset ovat herättäneet kritiikkiä ja suurta epäluottamusta järjestelmää kohtaan.

Useat käsketyssä palveluksessa tapahtuneet vammautumiset ovat jääneet korvaa­matta tai korvausperusteet ovat olleet vähintäänkin epäselviä. Erityisesti pakollisten kunto- ja kenttäkelpoisuustestien tapaturmaturva on osoittautunut olemattomaksi, koska ammattiin liittyvät erityisvaatimukset eivät ole vaikuttaneet tapaturmaturvan ratkaisuperusteisiin.

Akava katsoo, että nämä erityistarpeet tulee selvittää tässä lain uudistuksessa perusteellisesti. Tätä varten tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamisesta tulisi kuulla myös Puolustusministeriötä ja Pääesikuntaa.

***Korvattavat vahinkotapahtumat***

*Työtapaturmaa koskevat säännökset*

Lakiehdotuksessa on pyritty sääntelemään nykyistä täsmällisemmin, missä olosuh­teissa sattuneet tapahtumat voisivat tulla työtapaturmana korvattavaksi. Pyrkimys säännellä korvattavuuden edellytysten kannalta keskeisiä olosuhdekysymyksiä on kannatettava niin lain soveltajan kuin vakuutetunkin näkökulmasta. Tässä tavoit­teessa lakiesitystä ei kuitenkaan voida pitää onnistuneena. Ehdotettu sääntely on kasuistista ja vastaa tekstiasultaan lähinnä vakuutusehtojen säännöksiä. Tässä muodossaan soveltamiskäytännössä on odotettavissa ongelmia niin vakuutettujen kuin toimeenpanijoidenkin näkökulmasta. Lisäksi ongelmia on odotettavissa siitä, että korvattavuuden piiriin kuuluvat tapahtumat vaihtelevat eri olosuhteissa ilman, että tehtyjä ratkaisuja olisi mitenkään perusteltu.

Edellä mainittujen ongelmien lisäksi Akava toteaa, että esityksen kirjaus työstä johtu­vista olosuhteista on puutteellinen. Korvattavuus, joka liittyy muuhun kuin konkreetti­sesti työtehtävää suorittaessa tapahtuneeseen vahinkoon, määritellään yksityiskoh­taisilla olosuhteiden luetteloilla, mikä saattaa rajoittaa korvauskäytäntöä lain tarkoi­tuksen vastaisella tavalla. Esitykseen tulisi lisätä yleislauseke ”tai muissa työstä johtuvissa olosuhteissa”.

Voimassa olevan oikeuden mukaan korvattavuuden piiriin kuuluvat sellaiset tilanteet, kun työtä tehdään sodan tai aseellisen selkkauksen olosuhteissa. Tätä ei ehdoteta säädettäväksi enää itsenäisenä perusteena korvattavuuden piiriin, vaan asiasta on maininta ainoastaan majoitusolosuhteiden yhteydessä. Tällainen sääntely ei vähim­mässäkään määrin vastaa työelämän lisääntyneeseen liikkuvuuteen tilanteessa, jossa työnantajat lähettävät työntekijöitään vaihtelevan pituisiksi ajoiksi työskentele­mään ulkomailla. Lisäksi nykyisin terrorismi, kidnappaukset ja muut vastaavat tilan­teet ovat uhkana työntekijöille ulkomailla työskenneltäessä.

Lakiehdotuksessa on määritelty tapaturma ja ulkoinen tekijä, mutta ei edelleenkään yllättäviä ja poikkeuksellisia olosuhteita sekä odottamattomuutta, joita kohdataan mm. ulkomaan työ- tai virkamatkoilla sotatoimi- ja kriisialueille, joissa pelkkä poikkeuksel­listen olosuhteiden aiheuttama uhka voi laukaista tapaturman sattumisen.

Etätyö on työskentelymuoto, joka lisääntyy koko ajan. Etätyön tekeminen lähtee myös työnantajan tarpeista ja se on yksi tärkeä keino osaavan ja motivoituneen henkilöstön pysyttämisessä ja rekrytoinnissa. Julkishallinnon rakenteellisia säästöjä suunniteltaessa ovat etätyö ja sen eri muodot olleet osa ratkaisuja. Myös Valtiova­rainministeriö kannustaa ohjeistuksessaan etätyön käyttöön ottamiseen. Mobiilityö on yksi etätyön muoto, ja se on yhä laajeneva tulevaisuuden globaali työmuoto. Henki­löstöltä edellytetään yhä enemmän työskentelyä myös työmatkojen vapaa-ajalla, tauoilla jne. Näistä lähtökohdista katsottuna uuden lainsäädännön turva ei kata työelämän ja työtapojen muutoksia.

Lakiluonnoksen 23 §:ssä säädetään turvasta asunnon ja työpaikan välisellä matkalla. Matkaan katsotaan kuuluvan myös vähäinen poikkeaminen matkareitiltä muun muassa lasten päivähoidon vuoksi. Akava toteaa, että hoitopaikkaa ei ole aina mahdollista valita kodin läheltä esimerkiksi hoitopaikkojen liian vähäisen määrän vuoksi. Vanhemmat voivat joutua kuljettamaan lapsiaan päivähoitoon pitkiäkin matkoja lapsiperheiden suosimilta asuinalueilta, koska päivähoidon tarjonta ei vastaa alueella olevaa tarvetta. Tästä syystä esityksestä ja sen perusteluista tulisikin selvästi käydä ilmi, että työmatka ei katkea lapsen hoitoon viemisen ja hoidosta hakemisen perusteella, vaikka hoitopaikka ei olisikaan kodin tai työpaikan läheisyydessä.

*Tapaturman aiheuttaman vamman tai sairauden olennainen paheneminen*

Esitysluonnoksessa pahenemisen korvattavuuteen ehdotetaan heikennyksiä voimassa olevaan oikeuteen. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä pahenemi­sen perusteella on katsottu vahingoittuneella olevan oikeuden pysyvään korvauk­seen. Nyt korvaus rajattaisiin ajallisesti kuuteen kuukauteen, ellei toipumisen viiväs­tyminen johtuisi pääasiallisesti hoidon viivästymisestä tai valitusta hoitolinjasta. Pahentumisen korvattavuuden jatkaminen kuuden kuukauden jälkeen tulisi olla edel­leen mahdollista yksittäistapauksessa myös muusta vahingoittuneen toipumiseen liittyvästä perustellusta syystä.

*Psyykkiset kuormitustekijät*

Työelämän vaatimuksissa on tapahtunut massiivinen, historiallinen ja peruuttamaton muutos suuntaan, jossa kognitiiviset ja psykososiaaliset kuormitustekijät ovat fyysisiä kuormitustekijöitä suuremmassa roolissa työterveydessä ja myös työstä aiheutuvissa sairauksissa - ja ammattitauteja koskevassa lainsäädännössä. Tämä olisi tullut ottaa huomioon lakiuudistuksessa.

Tältä osin hallituksen esitysluonnoksessa on myös horjuvaa ja epäselvää terminolo­gian käyttöä. Tekstissä käytetään käsitteitä henkinen kuormitus (henki) vs. psyykki­nen (psyyke). Asioiden selkeyden vuoksi terminologia on syytä yhtenäistää ja puhua systemaattisesti pelkästään psyykkisistä kuormitustekijöistä, jotta ei synny epämää­räistä käsitystä, että "henkinen" ja "psyykkinen" olisivat jotenkin eri asioita. Psyykki­seen kuormitukseen ja sen aiheuttamiin työterveyshaittoihin liittyy jo nyt runsaasti vaikeutta määritellä ja arvioida täsmällisesti, mitä niillä tarkoitetaan ja mikä aiheutuu työstä, mikä työstä riippumattomista tekijöistä. Tätä monimutkaisuutta ei ole syytä lisätä entisestään käyttämällä terminologiaa epäselvästi.

*Ammattitautien toteaminen*

Lakiluonnoksen 26 §:n mukaan sairauden toteaminen ammattitaudiksi edellyttää sellaista lääketieteellistä tutkimusta, jossa on käytettävissä riittävä tieto työntekijän työolosuhteista sekä työssä olevasta altistuksesta. Pykälässä ei säädetä ammattitau­tidiagnostiikkaa tekevien lääkäreiden pätevyysvaatimuksista. Nykyisin edellytetään, että diagnoosin tekee asianomaisen alan erikoislääkäri. Tämä on taannut sen, että lääkärillä on riittävä asiantuntemus ja osaaminen ammattitautitutkimusten tekemi­seen. Ehdotettu muotoilu näyttäisi sallivan myös muun kuin erikoislääkärin tekemät ammattitautidiagnoosit. Tämä on ongelmatonta sellaisissa tapauksissa, jossa altistu­minen on selkeä ja syy-yhteys ilmeinen. Käytännössä altistumisen selvittely ja syy-yhteyden osoittaminen vaatii syvällistä työlääketieteellistä osaamista ja yhteistyötä monien eri erikoisalojen kanssa. Tästä syystä Akava katsoo, että laissa olisi hyvä tuoda esiin, että sairauden toteaminen ammattitaudiksi edellyttää paitsi tietoa työstä ja altistumisesta, myös riittävää työlääketieteellistä osaamista.

***Etuudet***

*Korvattava sairaanhoito*

Lakiehdotuksen mukaan korvausta maksetaan vamman tai sairauden johdosta tarpeellisesta sairaanhoidosta. Koska esim. äkillisten traumaattisten onnettomuuksien tai kriisitapahtumien jälkeen välittömästi annettu psykologinen kriisihoito tapahtuu välittömästi tapahtuman jälkeen siten, että onnettomuuden tai traumaattisen koke­muksen kohteeksi joutuneella ihmisellä ei tavallisesti ole mitään käytännön mahdolli­suuksia hankkia ennen hoitoa lääkärin antamaa hoitolähetettä kriisihoitoa varten, tällainen muotoilu tarkoittaisi välittömän psykologisen kriisihoidon jäämistä ko. määritelmän ulkopuolella. Akavan katsoo, että korvausta tulee maksaa myös äkilli­sestä psyykkisestä tai fyysisestä ensiavusta tai kriisihoidosta ilman lääkärin lähetettä­kin.

Lakiluonnoksen mukaan yksityisessä terveydenhuollossa annetusta muusta kuin 44§:ssä tarkoitetusta (kiireellinen hoito tai alle 300 euroa) hoidosta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen edellyttää maksusitoumusta. Akava toteaa, että erityisesti hammasvammojen hoidossa 300 euroa on varsin pian kulutettu. Hoito voi tarpeetto­masti viivästyä, mikäli vakuutusyhtiö ei saa maksusitoumusta ripeästi aikaiseksi, kuten tiedetään tapahtuneen. Akavan saaman tiedon mukaan vaikeammissa tapauk­sissa maksusitoumuksen saaminen voi kestää jopa kuukausia. Tämä ei johdu aina pelkästään vakuutusyhtiöstä. Usein hoitavat hammaslääkärit eivät heti osaa toimittaa tarvittavia asiakirjoja vakuutusyhtiölle, vaan niitä ja aikaisempia hammashoitotietoja joudutaan etsimään pitkäänkin, jotta saadaan oikea korvauspäätös tehtyä.

***Pysyvän haitan korvaaminen***

Esitysluonnoksessa ehdotetaan haittarahan tarkistamisessa siirryttävän käyttämään työntekijän eläkelain 98§:ssä tarkoitettua työeläkeindeksiä. Muutoksen vaikutuksesta haittaraha pienenisi vuosittain noin 1 %:n verran. Tästä tulisi säästöä järjestelmään nykytasossa noin 100 000€ vuodessa. Esityksen mukaan kymmenen vuoden kulu­essa haittaraha olisi noin 9 % pienempi ja kolmenkymmenen vuoden kuluttua noin 25 % pienempi. Haittaraha heikkenisi siis neljänneksellä ja heikkeneminen ei päättyisi tähän, vaan vähitellen se menettäisi merkityksensä kokonaisuudessaan. Näin merkittävää heikennystä vahingoittuneen oikeuksiin ei voi hyväksyä varsinkaan, kun valmistelun yhteydessä tällaisia vaikutuslaskelmia ei ole ollut esillä.

Akava toteaa, että vaikka yhtenä lakiuudistuksen lähtökohtana on ollut pyrkimys toteuttaa se kustannusneutraalisti, on mahdotonta hyväksyä asetelmaa, jossa aino­astaan vakuutuksenottajan asemaan esitetään taloudellisia parannuksia, ja jossa se tehdään nimenomaisesti vakuutettujen etuuksia heikentämällä.

**Uudistus edellyttää koulutusta ja seurantaa**

Varsinkin ammattitautien ja niiden varhaisten oireiden tunnistaminen on tärkeää työterveyshuollossa. Jotta lakiuudistuksen tavoitteet toteutuvat myös käytännössä, on huolehdittava kaikkien työterveyshuollon ammattiryhmien, kuten työterveyshoitajien riittävästä osaamisesta ja koulutuksesta myös näitä koskevissa asioissa. Usein asiakkaat hakeutuvat ensioireineen nimenomaan työterveyshoitajan vastaanotolle. Silloin on tärkeää, että ammattitautioireet tunnistetaan varhain ja osataan ohjata asiakas ajoissa eteenpäin tutkimuksiin ja hoitoon.

Muutosten käytäntöön saattaminen vaatii sekä työnantajien, monien työpaikan toimi­joiden, työterveyshuoltohenkilöstön että luottamushenkilöstön kouluttamista. Tätä varten tulisikin asiaa koskeville tahoille tuottaa koulutusta ja muuta tiedotusta, jotta lain tarkoitus, eri osapuolten vastuut ja tehtävät selkiintyvät.

Uudistuksen voimaan tulon jälkeen on olennaista, että lainsäädännön toteutumista seurataan tarkoin. Seurannalla on varmistettava, että turvan kattavuus työtapaturman ja ammattitautien varalle ei ole lain kirjoitustavan muutoksen vuoksi jäänyt tarkoitet­tua suppeammaksi.

Akava ry

Sture Fjäder Maria Löfgren

puheenjohtaja johtaja