



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Viite: Lausuntopyyntö STM114:00/2009

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA LAIKSI TAPATURMA- JA AMMATTITAITILAIKSI

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM) on pyytänyt Finanssialan Keskusliiton (FK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tapaturma- ja ammattitaitilainiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Tämän johdosta FK esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleistä

FK pitää tapaturmavakuutuslainsäädännön uudistamista tarpeellisena ja kannatettavana. Voimassa oleva laki vuodelta 1948 ei enää vastaa nykytilanteelle asetettuja laatukriteerejä. Työtapaturmavakuutuslain tulisi olla helppolukuinen ja siitä tulisi selvittää, mitä vahinkoja korvataan. Näin ei nyt ole, mikä on synnyttänyt runsaasti oikeus- ja korvauskäytäntöä. On hyvä, että tämä käytäntö nostetaan lain tasolle, mikä lisää tapaturmavakuutuslainsäädännön läpinäkyvyyttä ja toivottavasti myös sen erityispiirteiden ymmärrettävyyttä.

Kolmikantavalmistelussa STM:n ja työmarkkinajärjestöjen kesken sovitaan, mitä, kenelle ja kuinka paljon lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta korvataan ja tämän jälkeen nämä asiat tulisi selkeästi määritellä laissa. FK ei ota kantaa näihin kolmikantavalmistelun osapuolille kuuluviin kysymyksiin. Vakuutusyhtiöillä on lakisääteisissä vakuutuksissa toimeenpanijan rooli. Vakuutusyhtiöt eivät voi vakuutusehdoissaan määritellä vakuutuksen korvauspiiriä tai korvauskäytäntöään eivätkä maksaa korvauksia toisin kuin laissa määrätään. Julkisuudessa yksittäisten korvaustapausten perusteella käytävässä keskustelussa nämä sosiaalivakuutuksen keskeiset periaatteet unohtuvat valitettavan usein.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta on tärkeää, että uusi lainsäädäntö on selkeä ja ymmärrettävä, jotta vakuutusyhtiöiden lisäksi vakuutuksen ottavan ja maksavan työnantajan ja korvausta hakevan vakuutetun työntekijän oikeudet ja velvollisuudet ovat lain perusteella selvitettävissä. Tämä vähentää riitoja ja vääriä odotuksia vakuutusturvan laajuudesta. FK katsoo, että nämä uudelle lainsäädännölle asetettavat tavoitteet on lakiehdotuksessa osin saavutettu. Selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamiseen on kuitenkin jatkovalmistelussa kiinnitettävä vielä huomiota, erityisesti korvattavia vahinkotapahtumia koskevan 5 luvun osalta, jotta lain perusteella on ennakoitavissa, minkälaiset vahinkotapahtumat tulevat vastaisuudessa korvattavaksi ja mitkä eivät.

Sähköisen asiointin kehittäminen on pääministeri Kataisen hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita. Tämän vuoksi on valitettavaa, että tämä näkökulma on lakiesitystä valmisteltaessa osin unohtunut ja lakiehdotuksessa asetetaan monessa kohdassa turhaan kirjallisen asiakirjan vaatimuksia tai jopa veloitetaan lähettämään asiakirja kirjeellä



postiosoitteeseen. Lain tulisi olla välineneutraali ja pikemminkin edistää sähköistä asiointia kuin asettaa sille esteitä.

FK kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotus uudeksi lainsäädännöksi on hyvin yksityiskohtainen ja että sääntelyn määrä on merkittävästi lisääntynyt voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna. Kuten edellä on todettu, tämä on ymmärrettävää ja välttämätöntäkin korvattavien vahinkotapahtumien ja etuuksien määrittelyssä, mutta ei ole tarpeen vakuutus- ja korvausprosessin sääntelyssä. Omaksuttu erittäin yksityiskohtainen sääntely monimutkaistaa turhaan vakuutus- ja korvausprosessia ja jopa vaikeuttaa vakuutusyhtiöiden palvelujen kehittämistä. Esimerkkejä tällaisista turhan yksityiskohtaisista säännöksistä ovat 111 §:n asian vireille tuloa ja 119 §:n korvausasian selvittämistä koskevat säännökset.

2 Yksityiskohtaiset kommentit

2.1 Lain soveltamisala

FK pitää hyvänä, että tapaturmavakuutuksessa sovellettavat työsuhteen ja yrittäjän käsitteet on ehdotuksessa yhdenmukaistettu muussa lainsäädännössä sovellettavien käsitteiden kanssa. Tämä vähentää lain soveltamisalan tulkinnanvaraisuuteen liittyviä ongelmia.

Valitettavaa sen sijaan on, että samaa yhdenmukaistamista työeläkelainsäädännön kanssa ei ehdoteta kolmansista maista Suomeen tilapäisesti lähetettyjen työntekijöiden vakuuttamisesta. Työntekijän eläkelaisissa on näitä tilanteita koskevat vuoden 2009 alusta uudistetut säännökset, joiden mukaan ulkomainen työnantaja ei ole velvollinen vakuuttamaan työntekijää työntekijän eläkelain mukaisesti, jos työkomennus Suomessa kestää enintään kaksi vuotta. FK katsoo, että näin tulisi menetellä myös tapaturmavakuutuksessa. Suomen tapaturmavakuutusjärjestelmän ulkopuolelle tulisi rajata tilanteet, jolloin tehdyn työn yhteys Suomeen on vähäinen ja jolloin vakuuttamisvelvollisuuden valvonta ja vakuutusmaksujen perintä ei onnistu.

2.2 Korvattavat vahinkotapahtumat

FK pitää hyvänä sitä, että korvattavat vahinkotapahtumat ja lääketieteellisen syy-yhteyden arviointi määritellään nykyistä yksityiskohtaisemmin laissa, jotta vakuutuksenottajilla ja vakuutetuilla olisi mahdollisuus saada laista selville, mitä vahinkotapahtumia vakuutuksesta korvataan. Tämä on tärkeä tavoite myös vakuutusyhtiöiden näkökulmasta, jotta yhtiöiden korvaustoiminta voidaan hoitaa tehokkaasti ja varmistaa, että vakuutetut saavat yhdenmukaisesti ja viivytyksettä heille lain mukaan kuuluvat korvaukset.

Lakiehdotuksen korvattavia vahinkotapahtumia koskeva 20- 25 §:n muodostama kokonaisuus on jäänyt valitettavan vaikeaselkoiseksi ja monitulkintaiseksi. Yksityiskohtaiset perustelutkaan eivät auta, vaan joiltakin osin jopa lisäävät tulkintaongelmia. Perustelut sisältävät monessa kohdassa viittauksia erittäin harvinaisiin tilanteisiin kuten osallistumiseen rikolliseen toimintaan. Tällaisten epäolennaisten esimerkkien sijasta perusteluissa tulisi ottaa kantaa työelämän muuttuneiden olosuhteiden mukanaan tuomiin tilanteisiin, kun työtä tehdään yhä useammin muualla kuin työantajan toimitiloissa.



Perusteluissa tulisi esimerkiksi todeta, mitä 22 §:n alueperiaate ja perustelujen maininta työpaikan alueen seuraamisesta työntekijää sinne, missä työtehtäviä kulloinkin suoritetaan, tarkoittaa tehtäessä työtä mitä erilaisimmissa paikoissa kuten kotona, vapaa-ajan asunnolla ja kahviloissa. FK katsoo, että 22 §:n alueperiaatteen tulkinnan, 23 §:n ja 25 §:n suhde ei ole ymmärrettävä eikä selitettävissä korvausta hakeville vakuutetuille. Säännökset voivat lisäksi johtaa samanlaisten tilanteiden erilaiseen kohteluun esimerkiksi riippuen siitä, tehdäänkö työtä satunnaisesti kotona tai työnantajan toimitilojen ulkopuolella vai kotona etätöyösovimukseen perustuen. Korvattavien vahinkotapahtumien tulisi olla looginen kokonaisuus, joka on yleisesti ymmärrettävissä ja hyväksyttävissä.

Kolmikantavalmisteluun tavoitteena ei ole ollut laajentaa eikä supistaa tapaturmavakuutuksen korvauspiiriä, vaan kirjata lakiin nykyinen oikeus- ja korvauskäytäntö. Tämän vuoksi FK toteaa, että vakuutusyhtiöiden arvion mukaan kolmikantavalmistelussa asetettu tavoite ei toteudu, jos korvattavat vahinkotapahtumat määritellään 20-25 §:ssä ehdotetulla tavalla. Korvauspiiri tulee viimeistään muutoksenhakuasteiden oikeuskäytännön kautta laajenemaan nykyisestä. Kustannuksia lisää myös näiden säännösten yksityiskohtaisten korvausedellytysten selvittäminen, joka monimutkaistaa ja hidastaa korvauskäsittelyä, koska sekä työnantajilta että työntekijöiltä joudutaan nykyistä enemmän pyytämään erilaisia lisäselvityksiä korvausedellytysten täyttymisen selvittämiseksi.

2.3

Täyskustannusvastuujärjestelmä ja vakuutusrekisteri

Työtapaturma- ja liikennevahinkopotilaiden sairaanhoidon korvausten täyskustannusvastuujärjestelmä tuli voimaan vuoden 2005 alusta. Kahdeksan vuoden kokemusten jälkeen on valitettavasti todettava, että runsaasta koulutuksesta ja ohjeistuksesta huolimatta järjestelmä ei julkisen sektorin osalta toimi. Kunnallisen sektorin ilmoitusmenettely- ja laskutusprosessien toimimattomuus aiheuttaa vakuutusyhtiöissä paljon turhaa selvittelytyötä. Toinen keskeinen ongelma on kuntalaskutuksen läpinäkyväisyys.

FK pitää hyvänä ja välttämättömänä, että julkisen sektorin ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä täsmennetään ja että laissa säädetään nykyistä tarkemmin, mitä tietoja vakuutusyhtiöille on täyskustannusmaksun saamiseksi toimitettava ja missä ajassa. Ilmoitusmenettely tulee saada toimimaan tapauksissa, joissa vakuutusyhtiöillä on intressi saada tieto potilaasta siirtääkseen potilaan tarvittaessa yksityisen sektorin sopimuslääkärinsä hoidettavaksi.

Julkisen sektorin kokemusten mukaan osa täyskustannusvastuujärjestelmän ongelmista johtuu siitä, että julkisen terveydenhuollon yksiköt eivät saa tietoonsa korvausvastuullista vakuutusyhtiötä, jolle ilmoitukset ja laskut tulisi lähettää. Tähän ongelmaan tulee lainuudistustyössä löytää ratkaisu. FK:n näkemyksen mukaan yksinkertaisin ja kustannustehokkain ratkaisu on se, että 183 §:n vakuutusrekisteristä tehdään ajoneuvorekisterin tapaan julkinen rekisteri. Tapaturmavakuutuskeskuksen verkkosivuilla olevasta vakuutusrekisteristä selviäisi, onko työnantajalla tapaturmavakuutus ja missä vakuutusyhtiössä se on. Tällainen julkinen rekisteri edesauttaisi myös harmaan talouden torjuntaa ja tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden toteuttamista.



2.4 VAKUUTUSMAKSU; tilastohistoria

Vakuutusmaksua koskevat säännöksiä muutettiin vuonna 2010. Maksusääntelyä purkanut ja kilpailua lisännyt uudistus on toiminut käytännössä hyvin, minkä vuoksi voimassa olevat vakuutusmaksua koskevat säännökset voidaan ehdotetulla tavalla siirtää sellaisenaan uuteen lakiin.

FK esittää kuitenkin yhtä muutosta, 172 §:n 1 momenttiin. Voimassa olevan säännöksen mukaan vakuutusyhtiön on toimitettava tarjouspyyntötilanteessa vakuutuksenottajan tilastohistoria viimeistään kahden viikon kuluessa, kun tarjousta tekevä vakuutusyhtiö on sitä pyytänyt. Tätä aikaa olisi mahdollista lyhentää esimerkiksi viikkoon. Koska kaikilla vakuutusyhtiöillä ei välttämättä kuitenkaan ole siihen vielä valmiuksia, FK esittää, että 172 §:ssä ei määriteltäisi tilastohistorian toimittamisaikaa, vaan valtuutettaisiin säätämään asiasta sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa, jolloin määräaika olisi helpommin myöhemmin lyhennettävissä.

2.5 TVK

Tapaturmavakuutuslaitosten Liiton nimi ehdotetaan muutettavaksi Tapaturmavakuutuskeskukseksi, jonka tehtävät säänneltäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin laissa. TVK:lle tulisi myös uusia valvontatehtäviä.

FK pitää TVK:ta koskevia uudistusehdotuksia perusteltuina, mutta toivoo, että TVK:ta koskevaan lukuun otettaisiin lisäksi säännös, joka mahdollistaisi TVK:n ja Liikennevakuutuskeskuksen sekä muiden lakisääteisten vahinkovakuutuskeskusten lakisääteisten tehtävien hoidon yhdessä toimistossa ja yhdellä henkilökunnalla, jos tämä nähdään näiden lakisääteisten organisaatioiden hallinnossa tarkoituksenmukaisena. FK pitää tällaisen mahdollisuuden luomista tärkeänä paitsi tehokkuuden niin erityisesti riskienhallinnan näkökulmasta. Esimerkkinä tällaisista yhteisesti hoidettavista asioista voidaan mainita aktuaari- ja tilastointitehtävät. FK korostaa, että tällainen muutos ei vaikuttaisi millään tavoin näiden organisaatioiden hallintomalliin ja että esimerkiksi TVK:n hallitus luonnollisesti arvioisi, olisiko mahdollisuutta tarkoituksenmukaista käyttää ja missä laajuudessa. Vastaavat muutokset tulisi tehdä muihinkin lakisääteisiä vahinkovakuutuksia koskeviin lakeihin.

2.6 Vapaaehtoiset vakuutukset

FK pitää hyvänä, että lakiehdotuksessa selvennetään vapaaehtoisia vakuutuksia koskevaa sääntelyä. Keskeisin aineellinen muutos olisi se, että yrittäjien vapaaehtoisen työajan vakuutuksen saaminen kytkettäisiin yrittäjien eläkelain mukaisen vakuutuksen olemassaoloon. FK pitää tätä tärkeänä uudistuksena, jolla varmistetaan, että vakuutus voidaan ottaa ja se on myönnettävä vain ansiotarkoituksessa tehtävään työhön.

Vapaaehtoisia vakuutuksia koskevaa yhtiöiden tuotekehittelymahdollisuudet jäävät vapaaehtoisten vakuutusten osalta vastaisuudessa vain siihen, minkälaisia urheilulajeja vapaa-ajan vakuutus kattaa. Muun muassa jakojärjestelmän vuoksi on perusteltua, että vapaaehtoisten vakuutusten tulee pääperiaatteiltaan olla samanlaiset eri yhtiöissä. Ehdotamme kuitenkin vielä harkittavaksi, että vakuutusyhtiöt voisivat tarjota



voimassaoloalueeltaan erilaisia vapaa-ajan vakuutuksia. Työntekijöidensä tapaturmaturvan laajentamista vapaa-ajalle harkitsevalla työnantajalla tulisi olla mahdollisuus valita, onko vapaa-ajan turva voimassa esimerkiksi vain Suomessa, ETA-alueella vai koko maailmassa. Tämä voisi lisätä työnantajien kiinnostusta vakuuttaa työntekijänsä myös vapaa-ajan osalta.

2.7 Vuoden siirtymäaika on välttämätön

Vaikka ehdotus tapaturma- ja ammattitautilainsäädäntöön ei sisällä merkittäviä aineellisia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna, aiheuttaa se siirtymävaiheessa vakuutusyhtiölle paljon työtä. Vakuutus- ja korvausjärjestelmiä ja prosesseja on muutettava, aineistoa uusittava, henkilöstöä koulutettava ja tilastointia muutettava. Tämän vuoksi tarvitaan vähintään vuoden siirtymäaika lain hyväksymisestä lain voimaantuloon.

2.8 Eräiden erityisryhmien vakuutukset

STM:n lausuntopyynnössä todetaan, että siinä mainittujen erityisryhmien kuten omaishoitajien ja kuntouttavaan tai vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuvien henkilöiden työtapaturmaturva selvitetään erikseen. Tämä onkin tarpeellista, koska nykyinen järjestelmä, jossa näillä erityisryhmillä on tapaturmavakuutuslain mukainen tapaturma- ja ammattitautiturva ei ole toimiva malli. Se aiheuttaa epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi ansionmenetykskorvauksia määrättäessä. Tämän vuoksi FK katsoo, että näille erityisryhmille tulee luoda oma tapaturmajärjestelmänsä, jota ei tule enää vastaisuudessa kytkeä lakisääteiseen tapaturmavakuutukseen. Tällöin on pohdittava myös se, olisiko näiden pienten erityisryhmien vakuutusturva tarkoituksenmukaisinta järjestää yhdessä vakuutuslaitoksessa, jolla on kokemusta erityisryhmien vakuuttamisesta.

2.9 FK yhtyy TVL:n lausuntoon

Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto on antanut lakiesityksestä lausunnon, jossa esitetään myös lakiesityksen yksityiskohtia koskevia kommentteja. FK yhtyy TVL:n lausunnossa esitettyyn.

2.10 Työpaikan vaihdoksen tuki kosteusvauriomikrobien aiheuttamien oireiden vuoksi

Lakiesityksen valmistelun yhteydessä on käsitelty työpaikan vaihdoksen tukemista tilanteessa, jossa työpaikan kosteusvauriomikrobien aiheuttama oirekokonaisuus estää työskentelyn. Tähän liittyvän lakiehdotuksen valmistelua jatketaan kolmikantavalmisteluna. Jos tämä uusi korvausmuoto on tarkoitus hoitaa lakisääteisen tapaturmavakuutuksen yhteydessä, FK toivoo pääsevänsä mukaan valmistelutyöhön, jotta vakuutusyhtiöiden näkemykset uuden korvausmuodon toimenpanosta tulevat valmistelussa huomioon otetuiksi.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi