

**Tapaturmavakuutuslainsäädännön historia vuodesta 1895 – Vaarallisten töiden
varalta kaikkien työntekijöiden turvaksi**

Anniina Juujärvi 501138

Oikeushistoria

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiede-
kunta

4.12.2018

TIIVISTELMÄ

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

JUUVÄRVI ANNIINA: Tapaturmavakuutuslainsäädännön historia vuodesta 1895

–Vaarallisten töiden varalta kaikkien työntekijöiden turvaksi

OTM-tutkielma, s. X+85 s.

Oikeushistoria

Joulukuu 2018

Turun yliopiston laaturjärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä

Työnantajalla on ollut lakisääteinen velvollisuus vakuuttaa työntekijänsä työtapaturmien varalta jo vuodesta 1895 alkaen. Työntekijöiden turvan tilaa säätelevä lainsäädäntö on muuttanut muotoaan vuosien saatossa useita kertoja.

Tutkimus tarkastelee tapaturmavakuutuslainsäädännön muutoksia ensimmäisen lain säätämisestä tähän päivään. Tapaturmavakuuttaminen on kokenut vuonna 1895 säädetyin ensimmäisen lain säätämisen jälkeen viisi kokonaisuudistusta vuosina 1917, 1925, 1935, 1948 ja 2015. Tutkimus selvittää tapaturmavakuuttamisen kehitystä ja niitä seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet lainsäädännön muutoksiin. Tutkimuksen kohteena ovat yksilön oikeuksia säätelevät osatekijät: vakuutuksen henkilöllinen soveltamisala, korvattavat olosuhteet, korvauslajien pääpiirteet sekä työnantajan ja vakuutuslaitoksen korvausvastuun jakautuminen kulloisenkin lain soveltamisaikaan.

Lain alkuperäinen tarkoitus oli vakuuttaa vain erikseen määritellyt vaarallisimmat työt, mutta laajentui myöhemmin kattamaan kaikki ruumiillisiksi katsotut työt. Loppujen lopuksi vuonna 1948 lain henkilöllinen soveltamisala laajentui kaikkiin työntekijöihin ammattiryhmästä riippumatta. Lakisääteisen vakuutuksen tarkoitus oli turvata työntekijät töiden aiheuttamalta lisääntyneeltä riskiltä, joten työssä sattuneet tapaturmat säädettiin korvauksen piiriin. Korvattavia olosuhteita laajennettiin ja täsmennettiin laki lailta vastaamaan muuttuvan työelämän olosuhteita. Korvauslajit ja -määrät säädettiin alun perin sille tasolle, että ne kattoivat vain vähäisimmät elintarpeet. Korvauslajeja kuitenkin lisättiin ja korvausmääriä korotettiin kokonaisuudistusten ja osauudistusten yhteydessä, jolloin vakuutuksen kattavuus laajeni.

Työntekijöiden turvan taso on kasvanut jokaisen kokonaisuudistuksen myötä. Alun perin suppea laki henkilölliseltä soveltamisaltaan ja korvauksiltaan on laajentunut kattavamaksi turvaamaan kaikki työntekijät työtapaturmien varalta.

Asiasanat: *henkilöllinen soveltamisala, korvauslaji, olosuhde, tapaturmavakuutus, työtapaturma*

SISÄLLYS

SISÄLLYS	III
KUVIOLISTA	V
LÄHTEET	VI
LYHENTEET	X
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoitteet	2
1.3 Tutkimuksen rakenne ja rajaus sekä metodi	2
2. TAPATURMAVAKUUTTAMINEN SUOMEEN	3
2.1 Tapaturmavakuuttamisen juuret Saksasta	3
2.1.1 Työntekijöiden turvan tila Saksassa ennen tapaturmavakuutusta	3
2.1.2 Saksan työtapaturmavakuutuslaki vuodelta 1884	5
2.2 Työntekijöiden turvan tila Suomessa ennen tapaturmavakuutusta	7
2.3 Tie tapaturmavakuuttamiseen	9
2.4 Kaksi vaihtoehtoa – korvausvelvollisuus tai pakkovakuuttaminen	10
2.4.1 Pakkovakuuttamista vastaan	10
2.4.2 Pakkovakuuttamisen puolesta	12
3. LÄHTÖLAUKAUS	14
3.1 Lainsäätämisen aika	14
3.2 Vuoden 1895 laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta	15
3.2.1 Vakuuttamisvelvolliset yritykset	15
3.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset	16
3.2.3 Työnantajan korvausvelvollisuuden ja pakkovakuutuksen rajapinta	17
3.2.4 Korvauslajit ja vahingonkorvauksen määrä	18
3.3 Ensimmäisen lain tuoma turva	20
4. ENSIMMÄISEN LAIN KOMPROMISSISTA LUOVUTAAN	20
4.1 Matka uuden asetuksen säätämiseen	20
4.1.1 Pikainen palaute	20
4.1.2 Muutostarpeet - ehdotuksia, ehdotuksia	21
4.1.3 Ensimmäinen maailmansota seisautti lainsäädäntöprosessit	23
4.2 Vuoden 1917 asetus työväen tapaturmavakuutuksesta	24
4.2.1 Vakuuttamisvelvolliset yritykset	24
4.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset	26
4.2.3 Korvauslajien muutokset	27
4.3 Ensimmäisen kokonaisuudistuksen tuoma lisäturva	29
5. HENKILÖLLINEN SOVELTAMISALA LAAJENEE	30
5.1 Muutostarpeita ja ehdotuksia	30
5.2 Vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslaki	33
5.2.1 Henkilöllinen soveltamisala	33
5.2.2 Korvattavat olosuhteet sekä korvattavuuden rajoitukset	38
5.2.3 Korvauslajien muutokset	41
5.3 Vuoden 1925 lain suurimmat muutokset	43

6. TYÖNANTAJILLE OMAVASTUU	44
6.1 Muutostarpeita ja ehdotuksia	44
6.2 Vuoden 1935 työntekijäin tapaturmavakuutuslaki	46
6.2.1 Henkilöllinen soveltamisala	46
6.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset.....	49
6.2.3 Korvauslajien muutokset ja korvausvastuun jako	52
6.2.4 Sodan vaikutus tapaturmavakuutuslainsäädäntöön	54
6.3 Kolmannen kokonaisuudistuksen tuomat muutokset	56
7. KAIKKI AMMATTIRYHMÄT VAKUUTUKSEN PIIRIIN.....	57
7.1 Palautetta ja muutosehdotuksia	57
7.1.1 Palaute vuoden 1935 laista	57
7.2 Vuoden 1948 tapaturmavakuutuslaki.....	60
7.2.1 Lain soveltamisala vuoden 1948 lain mukaan.....	60
7.2.2 Lain soveltamisalaa koskevat muutokset	63
7.2.3 Korvattavat olosuhteet ja työtapaturman käsite.....	65
7.2.4 Korvauslajien ja korvausvastuun muutokset	66
7.3 Tapaturmavakuutuslain suuret muutokset	68
8. UUSI LAKI VUOSIKYMMENTEN JÄLKEEN	69
8.1 Uuden lain säätämiseen johtaneet syyt	69
8.2 Vuoden 2015 työtapaturma- ja ammattitautilaki	70
8.2.1 Henkilöllinen soveltamisala ja vakuuttamisvelvollisuus	70
8.2.2 Korvattavat olosuhteet.....	73
8.2.3 Korvauslajien muutokset	79
8.3 Voimassa olevan lain tuomat muutokset	81
9. JOHTOPÄÄTÖKSET	81

KUVIOLISTA

- Kuvio 1. Vuoden 1895 lain korvausvelvollisuuden jakautuminen työnantajan ja vakuutuslaitoksen välillä (s.17)
- Kuvio 2. Vuoden 1917 asetuksen vahingonkorvuksen aikarajat (s.29)
- Kuvio 3. Vuoden 1925 lain korvauslajien aikarajat. (s.43)
- Kuvio 4. Vuoden 1948 lain henkilöllinen soveltamisala ja vakuuttamisvelvollisuuden rajoitukset. (s.63)
- Kuvio 5. Henkilöllinen soveltamisala vuosina 1895-2015. (s.83)

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Ahonen, Onni, Sosiaaliturvaa luomassa. Tapaturmaviraston historia 1917-1992. Painatuskeskus 1994.
- Borg, Fr. – Fleege, Helge, Tapaturmavakuutukset sodan aikana. Työväenvakuutus 5/1939, s. 117-122.
- Hagan, Eero, Työntekijän tapaturmavakuutuslaki 12 p:ltä huhtikuuta 1935. Kauppalehti Oy:n kirjapaino 1936.
- Hallstén, Onni, Työväenvakuutuskomitean ehdotus uudeksi työväen tapaturmavakuutuslaiksi. 1910.
- Hallstén, Onni, Tapaturma- ja sairausvakuutus. Teoksessa: Nykyaikainen yhteiskuntapolitiikka sen edellytykset ja tehtävät. Werner Söderströmin Osakeyhtiön kirjapaino 1913.
- Hartman, Jon – Jusélius, August, Asetus työväen tapaturmavakuutuksesta 18 p:ltä elokuuta 1917 sekä lyhyt historiikki, selostus ja asialuettelo. Turun Kirjapaino ja Sanomalehti Osakeyhtiö 1918.
- Helminen, Heimo, Työväentapaturmavakuutuslaki käytännössä, yleistajuinen esitys. J. Simeliuksen Perillisten Kirjapaino O.Y 1931.
- Helminen, Heimo, Tapaturmat matkalla työhön ja työstä pois. Työväenvakuutus 4-5/1938, s. 90-92 ja s. 109-115.
- Hiitonen, E, Työtapaturmien korvaamisesta Suomen oikeutta silmällä pitäen. Valtioneuvoston kirjapaino 1930.
- Hjelt, August, Työväen tapaturmavakuutus Suomessa. Otava 1903.
- Holm, Elizur – Sarkko, Bruno, Huomautuksia valtion tapaturmatoimiston syyskuun 4 päivänä 1945 antaman lausunnon johdosta, mikä koskee työntekijäin tapaturmavakuutuslain muuttamista. Työväenvakuutus 4-5/1945, s. 87-96 ja s. 113-124.
- Honka, Kaarlo, Lakisääteinen tapaturmavakuutus. Vakuutusalan Kustannut 1980.
- Kalliala, Kaarlo, Työväen tapaturmavakuutuslain 11 §:n tulkintaa. Työväenvakuutus 6/1931, s. 135-140.
- Kalliala, Kaarlo, Työväen tapaturmavakuutuslain uudistaminen. Työväenvakuutus 2/1932, s. 23-26.
- Kalliala, Kaarlo, Työnantajat ja uusi työväen tapaturmavakuutuslaki. Kirjapaino Tarmo 1935.
- Kalliala, Kaarlo, Tapaturmavakuutuslain peruskysymyksiä. Työväenvakuutus 5-6/1949, s. 95-102 ja s. 127-135.

- Kuusi, Aarne, Uusi ehdotus työntekijäin tapaturmavakuutuslaiksi. Työväenvakuutus 5-6/1933, s. 81-89.
- Lindström, Ludvig, Huru skall lagens bestämmelse om ersättningskyldighet för skada, som drabbar arbetare under färd till och från arbetsplatsen, uppfattas? Työväenvakuutus 6/1930, s. 139-148.
- Louhivaara, A., Työtapaturmat ja viime sotamme. Työväenvakuutus 3-4/1941, s. 67-71.
- Mänttari, Erkki, Työtapaturma - Yleisselostus lakisääteisestä tapaturmavakuutus- ja ammattitautien korvaamisjärjestelmästä. Werner Söderströmin Osakeyhtiön kirjapaino 1972.
- Mänttari, Mika – Nyssölä, Mikko, Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Alma Talent Oy 2016.
- Ojanne, Olavi, Voiko työntekijäin tapaturmavakuutuslain 50 §:n mukaan vakuutettu henkilö saada korvausta n.s. Ip-lain nojalla? Työväenvakuutus 1-2/1945, s. 3-9.
- Oravisto, K.J, Selkäkipujen laajennettu korvaaminen uuden asetuksen mukaan. Tapaturmavakuutus 2/1973, s. 39-41.
- Pellinen, Sulevi, Sattuipa Kerran – Sata vuotta työtapaturmavakuutusta 1895-1995. Kirjapaino Jaarli Oy 1995.
- Routamo, Eero, Vastuu työtapaturmasta. Werner Söderströmin Osakeyhtiön kirjapaino 1972.
- Salo, Kirsi, Työtapaturma- ja ammattitauti. Hansaprint Oy 2015.
- Sarkko, Kaarlo, Tapaturmavakuutuslain soveltamisesta avoimen yhtiön osakkaaseen erään oikeustapauksen valossa. Työväenvakuutus 1/1969, s. 3-10 ja s. 51-54.
- Sipilä, Arvo, Esitys uudeksi tapaturmavakuutuslaiksi. Työväenvakuutus 2-3/1931, s. 35-44.
- Stolleis, Michael, History of social law in Germany. Springer 2013.
- Watson, Alan, Legal Transplant – An Approach to Comparative Law. Scottish Academic Press 1972.
- Wright, V. von, Sjuk- och olycksfallsförsäkringen i Tyskland. Kejsrerliga Senatens Tryckeri 1889.

Muut lähteet:

- Ehdotuksia työväen tapaturmavakuutuslain muuttamiseksi. Työväenvakuutus 1/1928, s. 13-17.

Johtaja Aarne Kuusen ehdotus muutoksiksi työväentapaturmavakuutuslakiin. Työväenvakuutus 2/1929, s. 51-57.

Oikeustapauksia – korkein oikeus. Työväenvakuutus 1/1928, s. 20-24.

Oikeustapauksia - korkein oikeus. Työväenvakuutus 3/1928, s. 74-81.

Oikeustapauksia – korkein oikeus. Työväenvakuutus 3-4/1932, s. 82-92.

Oikeustapauksia – korkein oikeus. Työväenvakuutus 1/1937, s. 7-18.

Oikeustapauksia – korkein oikeus. Työväenvakuutus 6/1938, s. 125-140.

Oikeustapauksia – vakuutusoikeudesta saatuja selostuksia. Työväenvakuutus 1-2/1959, s. 17-32.

Uusi työväen tapaturmavakuutuslaki. Ylipainos Käsityö ja Teollisuuslehestä. Tapaturmavakuutusyhdistys Työnvaara 1925.

Virallislähteet

1882 Suomen säätyjen alamainen anomus, joka koskee terveystuhteita tehtaissa ja työhuoneissa sekä työntekijäin vastuunalaisuutta siitä vahingosta, joka työtä tehdessä kohtaa työntekijää. Vp Asiak. V, anomus n:o 22 1882.

1892 Työväenvakuutuskomitean mietintö. V n:o 10. Ehdotus asetukseksi työnantajan velvollisuudesta antaa eräissä tapauksissa korvausta työntekijöille työssä tulleista ruumiinvammoista. Keisarillisen Senaatin Kirjapaino 1893.

1894 Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys n:o 29 Suomenmaan Valtionsäädylle työntekijäin vakuuttamisesta työssä kohtaavien tapaturmien varalle. Vp Asiak. III.

1894 Laki- ja Talousvaliokunnan mietintö n:o 12 Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen johdosta, joka koskee työntekijäin vakuuttamista työssä kohtaavien tapaturmien varalle. Vp Asiak. III. V.M. Esit. n:o 29.

1894 Suomenmaan säätyjen alamainen vastaus Keisarillisen Majesteetin armolliseen esitykseen, joka koskee työntekijäin vakuuttamista työssä kohtaavien tapaturmien varalta. Vp Asiak. III Säänt. Vast. – Esit. n:o 29.

1912 Edusk. esit. n:o 32. Hallstén, Onni.: Ehdotus laiksi työväen tapaturmavakuutuksesta. Vp Liit. IX A 1.

1912 Edusk. esit. n:o 35. Paasivuori., y. m.: Ehdotus laiksi työnantajan vastuunalaisuudesta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta. Vp Liit. IX A 2.

1923 Työväenvakuutuslainsäädäntöä tarkastamaan asetetun komitean mietintö n:o 5 1923.

1924 HE 74/1924. Hallituksen esitys Eduskunnalle työväen tapaturmavakuutuslaiksi.

- 1933 HE 51/1933 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijäin tapaturmavakuutuslainsäädännön muuttamisesta.
- 1945 Komiteamietintö työntekijäin tapaturmavakuutuslain uudistamisesta 1945.
- 1945 HE 138/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tapaturmavakuutuslain uudistamisesta.
- 1945 Työväenvaliokunnan mietintö n:o 33 hallituksen esityksen johdosta tapaturmavakuutuslainsäädännön uudistamisesta. Vp – V.M 1947.
- 1981 HE 53/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 2005 HE 204/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.
- 2010 HE 55/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.
- 2014 HE 277/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työtapaturma- ja ammattitautilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- 2014 StVM 49/2014 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esitykseen Eduskunnalle työtapaturma- ja ammattitautilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Internetlähteet

- TVK, Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmä. <http://www.tvk.fi/tyotapaturma-ja-ammattitautivakuutus/> (viitattu 19.9.2018)
- TVK, Vakuutuskäsikirja 2018. <http://www.tvk.fi/tyotapaturma-ja-ammattitautivakuutus/vakuuttaminen/> (viitattu 31.10.2018)
- TVK, Muuhun lainsäädäntöön perustuvat vakuutukset. <http://www.tvk.fi/tyotapaturma-ja-ammattitautivakuutus/vakuuttaminen/muuhun-lainsaadantoon-perustuvat-vakuutukset/> (viitattu 31.10.2018)

Oikeustapaukset

VO 5679/57

LYHENTEET

Ak	asiakirjat
HE	hallituksen esitys
ILO	International Labour Organisation
KKO	korkein oikeus
TVak	Työväen vakuutus, Tapaturmavakuutus
TVL	tapaturmavakuutuslaki (1948/608)
TyTAL	työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015)
TVK	Tapaturmavakuutuskeskus
Vp	valtiopäivät

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

”Itse työväelle vakuutus olisi vahingoksi. Se tulisi työntekijöissä kasvattamaan huolimatonta varomattomuutta työssä sekä monesti suoraan viekottelisi tahalliseen itsensä vahingoittamiseen tahi teeskentelyyn vahingonkorvauksen saamiseksi.”¹ Siteeraus vuodelta 1903 kuvastaa silloisen ajan asenteita työnantajan pakollista tapaturmavakuutusta kohtaan. Sen sijaan vuoden 2018 Suomessa työnantajan velvollisuus vakuuttaa työntekijänsä työtapaturmien varalta näyttyy itsestäänselvyydeltä. Useimmat, jos ei jokainen, tietää olevansa lakisääteisen tapaturmavakuutuksen turvaama työsuhteensa perusteella. Kahden edellä mainitun aikakauden välillä näkyvä kontrasti luo intressin tapaturmavakuutuslainsäädännön historian tutkimiseen.

Mistä lakisääteisessä tapaturmavakuuttamisessa on kyse? Lakisääteinen tapaturmavakuutus on koko sen elinkaaren ajan ollut osa Suomen sosiaaliturvaa, joka muodostuu tehtävän työn perusteella ja on näin ollen osa suomalaista sosiaalivakuutusjärjestelmää.² Sen tarkoitus on alusta alkaen ollut kattaa työnantajan velvollisuus huolehtia työntekijöistään ja heidän toimeentulostaan työtapaturman sattuessa. Toisaalta vakuutuksella on haluttu varmistaa se, ettei korvauksen saaminen ole riippuvainen työnantajan maksukyvyistä.³

Työtapaturmia säätelevä laki on muuttanut muotoaan vuosien saatossa useita kertoja ja muutokset ovat aika ajoin olleet varsin rajuja. Eri aikoina vakuutukseen oikeutettujen henkilöiden piiri, vakuutuksen kattamat olosuhteet sekä korvauslajit ovat vaihdelleet voimakkaasti. Vuonna 1895 säädetyistä ensimmäisistä tapaturmavakuuttamisen laista, laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta, voimassa olevaan vuonna 2015 säädettyyn työtapaturma- ja ammattitautilakiin (TyTAL), yhteiskunta ja sen vaatimukset ovat muuttuneet, jonka seurauksena myös lainsäädäntöä on ollut tarvetta muuttaa. Tapaturmavakuuttaminen on kokenut vuonna 1895 säädetyin lain jälkeen viisi kokonaisuudistusta: vuoden 1917 asetus sekä vuosien 1925, 1935, 1948 ja 2015 lakimuutokset.

1 Hjelt 1903, s. 4.

2 TVK - Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmä.

3 Mänttari 1972, s. 3.

Tapaturmavakuuttamisella ja tapaturmavakuutuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa työnantajan lakisääteistä tapaturmavakuutusta työntekijöilleen. Työtapaturmalla ja tapaturmalla tarkoitetaan yleiskäsitettä, joka sisältää kulloinkin voimassa olevassa laissa säädetyn määritelmän. Työtapaturma voi tarkoittaa vain nimenomaista tapaturmaa, mutta myös muita tapaturmana pidettäviä tilanteita.⁴

1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksessa selvitän tapaturmavakuuttamisen lainsäädännön historiaa Suomessa sen koko elinkaaren ajalta. Tutkimuskysymyksenä esitän seuraavaa: Miten työtapaturmia säätelevä lainsäädäntö on kehittynyt Suomessa vuodesta 1895 alkaen lakien kokonaisuudistusten myötä? Tutkimuksen tavoite on selvittää tapaturmavakuuttamisen kehitystä ja niitä seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet lainsäädännön muutoksiin. Tutkimuksen pääpaino on vakuutuksen henkilöllisessä soveltamisalassa, korvattavissa olosuhteissa sekä korvauslajien pääpiirteissä. Lisäksi tutkimuksessa eritellään työnantajan ja vakuutuslaitoksen korvausvastuun jakoa. Tutkimuksen keskiössä ovat näiden osatekijöiden kokemat muutokset lakimuutosten myötä.

Kyseiset osatekijät ovat valikoituneet tutkimuksen kohteeksi, koska tutkimuksella halutaan antaa tapaturmavakuuttamisesta laaja yleiskuva historiallisena katsauksena. Lisäksi kyseiset osatekijät ovat vahvasti yksilön oikeuksia sääteleviä määräyksiä, niiden määritellesä ketkä kuuluivat vakuutuksen piiriin, missä olosuhteissa sattuneet tapaturmat korvattiin ja mitkä korvaukset olivat vahingoittuneiden työntekijöiden turvana sekä mikä taho korvattavaksi määräytyistä korvauksista vastasi kulloisenkin lain soveltamisaikana.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja rajaus sekä metodi

Tutkimus on oikeushistoriallinen katsaus tapaturmavakuuttamisen lainsäädännöstä, joka etenee kronologisesti alkaen ajasta ennen ensimmäisen lain säätämistä ja seuraa lainsäädännön muutoksia aina voimassa olevaan vuonna 2015 säädettyyn TyTAL:iin. Sen lisäksi, että tutkimuksessa esitellään työntekijöiden turvan tila Suomessa ennen ensimmäistä tapaturmavakuutusta, on tarpeen myös palata ajassa vielä taaksepäin. Mistä idea lakisääteisestä työtapaturmavakuutuksesta tuli Suomeen? Suomi ei ollut ensimmäinen maa tapaturmavakuutuslainsäädännön saralla, vaan Saksa ensimmäisenä maana toimi Suomelle mallina. Näin ollen, kun kyseessä on

⁴ Tapaturmakäsitteen alaisuuteen voivat lukeutua myös esimerkiksi TyTAL:n 18§:n tarkoittamat tilanteet.

oikeudellinen siirrännäinen toisesta maasta toiseen, on tarpeen selvittää millainen tilanne työntekijöillä oli Saksassa ennen ja jälkeen ensimmäisen lain säätämisen. Oikeudellisella siirrännäisellä⁵ tarkoitetaan oikeudellisen säädöksen tai systeemin siirtämistä maasta toiseen.⁶ Suomi ei seurannut Saksassa säädettyä työtaturmavakuutuslakia sellaisenaan, mutta pakkovakuuttamisen ideasta otimme mallia pääpiirteittäin.

Tutkimus rajautuu valittujen osatekijöiden tarkasteluun ja lakien muut määräykset jäävät suurimmilta osin tutkimuksen ulkopuolelle toimien ainoastaan tutkimuksen tukena tarvittaessa. Tutkimuksessa keskitytään nimenomaan tapaturmavakuuttamisen lain säädöksiin ja erillisillä laeilla vakuutukseen kytketyt henkilöryhmät jäävät tutkimuksessa sen rajallisen laajuuden vuoksi maininnan tasolle. Tutkimuksessa esitellään kulloisenkin lain kokonaisuudistuksien tuomat muutokset sekä sen lisäksi tärkeimmät osauudistukset.

2. TAPATURMAVAKUUTTAMINEN SUOMEEN

2.1 Tapaturmavakuuttamisen juuret Saksasta

2.1.1 Työntekijöiden turvan tila Saksassa ennen tapaturmavakuutusta

Saksan ollessa ensimmäinen lakisääteisen työtaturmavakuuttamisen maa maailmassa⁷ ja Suomen käyttäessä Saksaa oman lainsäädäntönsä mallina, on tarpeen selvittää, millainen turva työntekijöillä oli tapaturmien varalla Saksassa ennen heidän ensimmäistä lakiaan. Mitkä syyt johtivat maailman ensimmäisen lakisääteisen työtaturmavakuutuksen säätämiseen?

Saksassa ennen ensimmäistä lakisääteistä työtaturmavakuutusta työntekijöiden oli mahdollisuus saada korvausta työtaturmasta pääasiassa ainoastaan oikeusteitse. Työnantajan velvollisuus korvaukseen syntyi vain, jos tapaturma katsottiin tahallisesti tai selvästi huolimattomuudella aiheutetuksi ja puhtaista tapaturmista kukaan ei joutunut vastuuseen. Syyllisyyden toteen näyttäminen lepäsi työntekijöiden hartioilla, mikä oli usein ongelmallista. Saksassa tapahtui ensimmäinen edistysaskel, kun vuonna 1838 säädettiin rautatielaissa rautatieyhtiöt korvausvelvollisiksi vahingoista, joita he eivät voineet todistaa aiheutuneen työntekijän omasta syystä tai

5 Käsitteen alkuperäinen termi on legal transplant.

6 Watson 1972, s. 21.

7 Mänttari 1972, s. 1.

muusta ulkopuolisesta rautatieliikenteeseen kuulumattomasta seikasta. Oletamus vahingon sattumisesta oli kääntynyt nyt työnantajan syyksi ja samalla syyllisyyden todistustaakka oli työnantajalla. Korvausta maksettiin sekä ihmisille että tavaroille aiheutuneista vahingoista.⁸ Tämä oli Saksan ensimmäinen askel kohti työntekijöiden laajempaa turvaa työtapaturmien varalle.

Seuraava askel kohti Saksan työtapaturmavakuutuslakia tapahtui vuonna 1871 vastuullisuuslain tullessa voimaan, jota voidaan mielestäni pitää Saksan työtapaturmavakuutuslain ensimmäisenä versiona. Syyt lain säätämisen taustalla olivat kasvava teollisuus, lisääntyneet tapaturmat ja niiden seurauksena taloudelliseen ahdinkoon joutuneiden työntekijöiden määrän kasvu. Tarve oli siis todellinen sekä työnantajien että työntekijöiden kannalta, koska pitkistä riidoista ja riittämättömistä korvauksista haluttiin päästä eroon. Vastuullisuuslaissa säädettiin vastuusta raideliikenteessä sattuneista tapaturmista samalla pääperiaatteella kuin aikaisemmin säädetyssä rautatielaissa. Laajennuksena lain alaan tulivat myös vuorilaitoksissa, kivilouhoksissa sekä vuorikaivoksissa ja tehtaissa sattuneet tapaturmat. Työnantajien vastuu oli kuitenkin heikompi, koska kyseessä olevilla aloilla työnantaja vastasi vain omista ja sijaisensa aiheuttamista vahingoista. Mahdollisia korvauksia oli saatavissa kuoleman ja ruumiinvamman johdosta ja korvausta maksettiin lääkärihoidosta, hautausavusta, kuoleman aiheuttaman työansion ja työkyvyn vähennyksestä sekä elatuksesta.⁹ Huomionarvoista on, että jo näin aikaisessa vaiheessa Saksassa lääkärihoito oli yksi korvauslaji muiden lähinnä vähentyneeseen elatuskykyyn liittyvien korvausten ohella. Vaikka vastuullisuuslaki on askel oikeaa suuntaan, jo pian huomattiin tarve viedä työntekijöiden turva pidemmälle.

Vaikka edistysaskelia oli otettu oikeaan suuntaan, ei työntekijöiden turvan tila ollut tarkoituksenmukaisella tasolla. Edelleen ongelmana olivat kasvavat tapaturmamäärät sekä työntekijöille aiheutuvat kulut oikeudenkäynneistä työnantajia vastaan, heidän joutuessa todistamaan työnantajiansa syyllisyyden työssä sattuneisiin tapaturmiin. Työntekijöille aiheutuvat kustannukset haluttiin poistaa, jonka johdosta idea pakollisesta vakuutuksesta otettiin esille. Vahingonkorvauksen saamisen periaate, joka perustui syyllisyyteen, nähtiin tarpeelliseksi poistaa ja tilalle tuli sosiaalinen vastuu työn aiheuttamasta riskistä.¹⁰

8 Wright 1889, s. 62-64. Ks. myös Pellinen 1995, s. 13.

9 Wright 1889, s. 65 ja 68-70. Ks. myös Pellinen 1995, s. 13.

10 Stolleis 2013, s. 57.

2.1.2 Saksan työtaturmavakuutuslaki vuodelta 1884

Maailman ensimmäinen pakollinen tapaturmavakuutus toteutui Saksassa vuonna 1884, kyseessä oli laki työtaturmavakuutuksesta.¹¹ Lainsäädännön taustalla oli ajatus siitä, että työntekijän tuli saada tapaturman sattuesssa apua nopeasti ja riittävästi. Silloinen menettely oli kerta kaikkiaan liian raskas ja työntekijöiden turvan taso liian alhainen. Tämän seurauksena asioiden ratkaisemisesta oikeusteitse haluttiin luopua ja samalla poistaa uhka oikeudenkäynneistä aiheutuvista riidoista työntekijöiden ja työnantajien välillä.¹² Miksi asia ratkaistiin lakisäätteisellä vakuutuksella? Lähtökohtaisesti jonkin ryhmän jäsenyyden tiedetään tuottavan ihmiselle parempaa turvaa verrattuna yksinoloon. Ajassa ennen vakuutuksia, heikoimmista pidettiin yhteisvastuullisesti huolta perheen ja muun ympäröivän turvaverkoston voimin. Teollistumisen myötä perheen tuki ja isot turvaverkostot vähenivät, jolloin myös heiltä saatavan turvan määrä väheni. Tästä johtuen oli tarpeen luoda uusi verkosto ihmisten turvaksi, vakuutus.¹³

Työtaturmavakuutuslain lisäksi muita Saksassa säädettyjä sosiaalivakuutuslakeja olivat vuoden 1883 laki sairausvakuutuksesta sekä vuoden 1889 laki työntekijöiden eläkkeistä. Saksan lisäksi Iso-Britannia oli tiennäyttäjä työtaturmia koskevassa lainsäädännössä. Pohjoismaissa tapaturmavakuuttamisen edelläkävijänä toimi Norja, jonka pakollinen tapaturmavakuutus tuli voimaan vuonna 1894 eli vain vuosi ennen Suomen ensimmäistä tapaturmavakuuttamisen lakia.¹⁴

Saksan työtaturmavakuutuslain mukaan työnantajien oli ilmoitettava poliisille kaikki vakuutuksen alaisten ammattiryhmien työtaturmat, joista aiheutui yli kolmen päivän työkyvyttömyys. Ammattiyhdistyskunnat, jotka toimivat vakuutuslaitoksina, maksoivat korvausta kuitenkin vain niissä tapauksissa, jotka aiheuttivat työkyvyttömyyttä edelleen 13 viikon jälkeen tapaturmasta.¹⁵ Saksassa vastuu tapaturmista oli näin ollen työnantajalla, vakuutus oli otettava määrättyistä vakuutuslaitoksista ja korvausten yhtenäisyyksiä valvomaan asetettiin erityistuomioistuimia.¹⁶

Saksan vuoden 1884 tapaturmavakuutuslailla oli vakuutettu muun muassa tehtaissa, kaivos-työssä ja rakennusteollisuudessa työskentelevät henkilöt ja uudistuksen myötä vuoden 1885

11 Mänttari 1972, s. 1.

12 Wright 1889, s. 88.

13 Stolleis 2013, s. 29.

14 Pellinen 1995, s. 14-15.

15 Pellinen 1995, s. 14-15.

16 Honka 1980, s. 75

lailla vakuutuksen piiriin tulivat myös muun muassa rautateillä, teollisuusliikkeissä, rakennus- töissä ja ruoppaustöissä työskentelevät henkilöt. Vakuutuksen piirissä olivat siis fyysisen työn tekijät ja näiden alojen työnantajilla oli ehdoton vakuuttamisvelvollisuus. Korvausta myönnettiin tapaturman aiheuttamasta ruumiinvammasta ja kuolemasta, jotka aiheutuivat ammattia harjoittaessaan. Ammatin harjoittamiseen sisältyi työhön valmistautuminen, sen tekeminen ja sen päättäminen. Vahingoittuneen tahalliset teot eivät olleet korvauksen piirissä, mutta korvaukset eivät muutoin olleet enää riippuvaisia työnantajan syyllisyydestä.¹⁷

Korvauksena ruumiinvammasta maksettiin palkkiota lääkärinhoidosta, mutta korvaus alkoi 14. viikosta alkaen tapaturmasta lukien. Lääkärihoidon lisäksi samasta ajankohdasta lukien maksettiin korkoa työhön kyvyttömyydestä tietyin edellytyksin. Edellisen korvausten sijasta voitiin perheettömille ja muutoin sitä tarvitseville antaa hoitoa ja elatusta sairashuoneessa. Kuoleman tapauksissa korvausta maksettiin eloonjääneille omaisille, leskelle ja lapsille sekä vanhemmille hautausapuna sekä korkona.¹⁸ Kun korvausta vakuutuksen perusteella sai vasta 14. viikosta alkaen, oli tarpeen säätää myös korvauksesta ennen mainittua aikaa. Työtapaturmavakuutuslaki ei supistanut Saksassa aikaisempien sairauskassojen ja -vakuutuksien velvollisuuksia. Näin ol- len ennen kuin työntekijä sai tapaturman johdosta korvausta vakuutuksen perusteella, hoidon antaminen oli sairauskassojen velvollisuus. Tosin työnantaja joutui maksamaan hoidon työntekijöilleen, jotka eivät olleet minkään sairauskassan jäsen. Jo tuohon aikaan sairauskassoilla oli oikeus saada maksetut korvaukset takaisin vakuutuslaitoksilta¹⁹ siltä osin, kun korvaus olisi tullut maksaa työtapaturmavakuutuslain perusteella.²⁰

Suurin muutos vastuullisuuslaista työtapaturmavakuutuslakiin tapahtui prosessissa. Vastuulli- suuslain alaiset ammattiryhmät sekä korvaukset muistuttivat läheisesti Saksan ensimmäisen työtapaturmavakuutuslain säännöksiä, mutta nyt asiat ratkaistiin tuomioistuinten sijaan vakuu- tuslaitoksina toimivissa ammattiyhdyskunnissa. Uudessa prosessissa työnantajan tuli siis il- moittaa paikalliselle poliisille kaikki vakuuttamisvelvollisuuden alaisissa ammateissa sattuneet tapaturmat, joiden työkyvyttömyys kesti yli kolme päivää. Ilmoitusaikaa työnantajalla oli tuol- loin kaksi päivää, joka nykymaailmassa olisi suoranainen mahdottomuus. Poliisi tutki kuole-

17 Wright 1889, s. 123-128.

18 Wright 1889, s. 126-128.

19 Voimassa olevan TyTAL:n 139-143 §:issä säädetään korvauksen maksamisesta muun muassa sairauskassalle, työeläkelaitokselle, työttömyyskassalle ja Kansaneläkelaitokselle.

20 Wright 1889, s. 128-129

mantapaukset sekä tapaukset, jotka arvioilta aiheuttivat yli 13 viikon työkyvyttömyyden. Tutkinnan tarkoituksena oli selvittää tapaturmaan johtaneet syyt, mukana olleet henkilöt ja heidän toiminnassaan mahdollisesti tapahtuneet viat, vahingon laatu sekä vahingoittuneen työntekijän omaiset.²¹ Saksan ensimmäinen työtapaturmavakuutuslaki oli edistysaskel kohti työntekijöiden parempaa turvaa työn aiheuttaman lisääntyneen tapaturmariskin johdosta. Tässä vaiheessa vain vakavimmat tapaukset tulivat vakuutuksen korvauspiiriin, mutta asioiden ratkaisemisen siirto tuomioistuimista vakuutuslaitoksiin oli selvästi askel oikeaan suuntaan.

2.2 Työntekijöiden turvan tila Suomessa ennen tapaturmavakuutusta

Vuoden 1892 työväenvakuutuskomitean mietinnön mukaan silloisen Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan kukaan ei voinut saada rangaistusta muusta kuin omasta rikoksesta, tapaturmista ei voinut saattaa ketään vastuuseen.²² Tästä huolimatta työtapaturmia oli sattunut niin kauan kuin työtä oli tehty. Tapaturman sattua hoidosta ja turvasta huolehtivat aikaisemmin pääasiassa vahingoittuneen läheiset, perhe ja suku.²³ Lähtökohtaisesti taloudellista turvaa ei näin ollen ollut saatavilla, ellei perhe itse pystynyt kattamaan menetettyjä tuloja omalla toiminnallaan. Näin ollen, kuten Saksassa, niin myös Suomessa työntekijöiden turvan tila oli suhteellisen heikko työtapaturmien varalla ennen lakisäätteistä työtapaturmavakuutusta.

Suomessa tapaturmavakuuttamisen esi-isänä voidaan pitää vuoden 1770 ammattikuntajärjestystä, jonka perusteella maakunnat velvoitettiin antamaan sairaus- ja hautausapua sen jäsenilleen. Lisäksi 1800-luvulla palkkaussäännöissä ja vaivaisasetuksissa oli löyhiä säädöksiä työnantajan hoito- ja elatusvelvollisuudesta. Ensimmäinen selvä merkki työtapaturmiin liittyvästä suomalaisesta lainsäädännöstä löytyy vuonna 1873 säädetyistä merilaista, jossa säädettiin palvelusaikana sairastuneen tai loukkaantuneen merimiehen palkasta, elatuksesta sekä sairaanhoidosta laivassa oloajalta sekä ulkomailla maihin jäämisen ajalta. Teollisuuden kehittymisen ja tapaturmariskien kasvun myötä sekä muiden Euroopan maiden mallista Suomessa perustettiin pitkin 1800-luvun loppua avustuskassoja tapaturmien varalle osana työväenliikkeiden pyrkimyksiä. Avustuskassoista oli mahdollisuus saada muun muassa sairaus- ja hautausapua.²⁴ Jo tässä vaiheessa tunnistettiin se seikka, että työntekijät tarvitsivat apua työtapaturmien vuoksi, mutta avun sääntely oli varsin hajanaista.

21 Wright 1889, s. 129-130.

22 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 4.

23 Mänttari 1972, s. 1.

24 Pellinen 1995, s. 19-20.

Suomessa 1800-luvun lopulla, ennen työtaturmia koskevan lainsäädännön voimaantuloa työntekijöiden oli mahdollisuus saada työnantajalta korvausta työssä sattuneiden tapaturmien johdosta ainoastaan oikeusteitse ja tällöin sovellettiin yleisiä vastuuta koskevia säännöksiä. Kuten Saksassa, myös Suomessa työntekijä sai korvausta työtaturmasta vain, jos tuomioistuin katsoi työnantajan tapaturman aiheuttajaksi tahallisuudella tai laiminlyönnillä.²⁵ Korvauksen saamisen edellytys oli tietysti myös se, että syylliseksi tuomitulla oli varoja korvauksen maksamiseen.²⁶ Kun vastakkain olivat työntekijä ja työnantaja, on sanomattakin selvää, ettei tilanne ollut tasavertainen. Työntekijöiden asemaa on luonnehdittu vähintäänkin heikoksi, johtuen osaksi siitä, että työntekijällä korvauksenhakijana oli todistusvelvollisuus työnantajan laiminlyönnistä tai tahallisuudesta tapaturmaan. Työnantajan syyllisyyden toteennäyttäminen kävi aina vain vaikeammaksi työpaikkojen ja työntekijöiden määrän kasvaessa. Lisäksi ongelmaksi muodostuivat pitkät oikeudenkäynnit, jotka vaikuttivat negatiivisesti vahingoittuneen työntekijän toipumiseen. Oikeustoimet työnantajaa kohtaan eivät myöskään sanotusti parantaneet työsuhteen osapuolten välejä. Näistä syistä johtuen oikeustoimet jäivät myös usein tekemättä.²⁷

Suomessa noudatettiin mainittuun aikaan rikoslain ja elinkeinolain säädöksiä kuoleman ja vammantoittamisesta ja niiden johdosta maksettavista korvauksista. Säädöksiä ei ollut räätälöity työelämää ja sen vaatimia erityispiirteitä ajatellen, joten ne eivät myöskään soveltuneet halutulla tavalla työssä sattuneisiin tapaturmiin.²⁸ Työnantajan ja työntekijän välisestä suhteesta säädettiin vuoden 1879 elinkeinolaissa. Laissa oli yleismääräys teollisuudenharjoittajan velvollisuudesta huolehtia alaistensa terveydestä ja työkyvystä sekä tehdä tarvittavat toimenpiteet estääkseen työn aiheuttamat ruumiilliset vauriot. Sama laki velvoitti velvollisuutensa rikkovan ammatinharjoittajan maksamaan kaiken hänen syystään aiheutuneen vahingon ja kulun.²⁹ Edellisten lisäksi vaivaishoitolaki, joka piti sisällään työnantajan ylläpitovelvollisuuden, oli voimassa vain työsuhteen ajan. Työnantajan velvollisuus lakkasi siis juurikin vaikeimmissa tapauksissa, koska irtisanominen oli mahdollista jo kahden viikon irtisanomisajalla.³⁰ Ennen tapaturmavakuutusta koskevaa lainsäädäntöä, työntekijän mahdollisuus korvauksiin kävi tuomioistuimen kautta ja hänen mahdollisuudet lepäsivät suurilta osin edellä mainituissa lainkohdissa.

25 Honka 1980, s. 1 ja 75.

26 Routamo 1972, s. 6.

27 Hiitonen 1930, s. 4 ja s. 10-11.

28 Pellinen 1995, s.19.

29 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 5, Hiitonen 1930, s. 10.

30 Hiitonen 1930, s. 11.

2.3 Tie tapaturmavakuuttamiseen

Suomen tapaturmavakuuttamisajatuksen isänä pidetään kansanedustaja Felix Heikeliä, joka jo vuoden 1882 valtiopäivillä teki anomusehtouksen porvarisäädylle liittyen lasten ja nuorten teollisuustyön ongelmiin.³¹ Samassa anomusehdotuksessa Heikel toi esille työnantajan velvollisuuden vastata niistä ruumiinvammoista ja kuolemantapauksista, joita työntekijät kohtasivat työssään. Jo tässä vaiheessa mukana oli pakkovakuuttamisajatus, kun ehdotuksessa korvausvastuuta ei ollut sysätty työnantajalle, vaan kansainvälisen mallin mukaisesti erillisille vakuutuslaitoksille. Korvausten ei haluttu rasittavan työnantajia ja teollisuutta yleisesti.³² Huolimatta siitä, että tässä vaiheessa ei juurikaan ollut käytettävissä tilastoa työtapatumista, porvarissääty siirsi Heikelin anomusehtouksen laki- ja talousvaliokuntaan. Valiokunta jätti asiasta mietinnön, jonka mukaan tapaturma-asiasta tuli antaa säädylle armollinen esitys.³³

Tapaturma-asiaa valmistelemaan asetettiin komitea, jonka tuloksena julkaistiin vuonna 1884 ehdotus asetukseksi työnantajan vastuunalaisuudesta työntekijää työssä kohtaavasta tapaturmasta. Komitean ehdotusta ei valtiopäivät hyväksyneet muutoksitta, mutta kehityskelpoiseksi se kyllä katsottiin. Tuohon aikaan valiopäiville kokoonnuttiin vain joka kolmas vuosi, joten prosessit etenivät hitaasti.³⁴ Tapaturmavakuuttaminen ja työnantajan korvausvastuu työtapatumista oli Suomessa uusi, mutta tapetilla oleva asia. Sen vuoksi vuonna 1887 W. von Wright³⁵ lähetettiin Saksaan tutustumaan saksalaiseen lainsäädäntöön koskien työtapaturmia.³⁶ Saksa maailman ensimmäisenä pakollisen tapaturmavakuuttamisen maana oli ilmeinen vaihtoehto Suomen kansainväliselle mallille. Wrightin tuomisia odotellessa vuonna 1888 saatiin jälleen aikaiseksi asetettua komitea säätyjen anomuksesta pohtimaan tapaturma-asiaa, joka oli jäänyt työsuojelulainsäädännön jalkoihin kuluvina vuosina. Viimein vuonna 1892 työväenvakuutuskomitea antoi mietintönsä, joka kuitenkin sisälsi kahtiajakautuneen mielipiteen pakkovakuuttamisesta.³⁷

31 Pellinen 1995, s. 20-22.

32 Sääät. Anom. n:o 22 vp 1882, s. 2.

33 Pellinen 1995, s. 20-22.

34 Pellinen 1995, s. 23.

35 W. von Wright julkaisi vuonna 1889 teoksen Sjuk- och Olycksfallsförsäkringen i Tyskland.

36 Routamo 1972, s. 7.

37 Pellinen 1995, s. 23-25.

2.4 Kaksi vaihtoehtoa – korvausvelvollisuus tai pakkovakuuttaminen

2.4.1 Pakkovakuuttamista vastaan

Uuden lainsäädännön tarve oli tunnistettu, mutta prosessi vei arvokasta aikaa ja sillä välin työntekijöiden turva työtapaturmien varalta oli edelleen vajavainen Suomessa. Vuonna 1892 asetetun työväenvakuutuskomitean pääasiallinen tavoite oli tutkia niitä lainsäädännöllisiä toimia, jotka olivat tarpeen työntekijöiden ja heidän omaisten saamien korvausten vakauttamiseksi työtapaturmatilanteissa. Kaksi tapetilla olevaa vaihtoehtoa olivat pakollisen tapaturmavakuutuksen säätäminen tai laintasoinen työnantajan velvollisuus maksaa korvausta työntekijöille työssä aiheutuneista ruumiinvammoista. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa vakuuttaminen jäisi työnantajan omaan harkintaan. Tavoite oli joka tapauksessa saada ratkaisu siihen, että työntekijä saisi teollisuustyössä tai muussa vastaavassa erityistä vaaraa aiheuttavassa toiminnassa aiheutuneista ruumiinvammoista sellaisen korvauksen, että hän ja hänen omaisensa olisivat turvattuja. Jo ennen ensimmäisen lain säätämistä tunnistettiin se seikka, että muutoksella ei ollut tarkoitus vain maksaa korvauksia vahingoittuneille, vaan myös ehkäistä tapaturmien syntymistä.³⁸ Tästä esimerkkinä toimii vuosien 1889-1888 valtiopäivillä hyväksytty asetus teollisuusammateissa olevien työntekijöiden suojelusta.³⁹

Työväenvakuutuskomitean enemmistö piti vakuuttamista vastaan puhuvana seikkana sitä, ettei pakkovakuuttaminen kannustanut työnantajaa työsuojelullisiin toimiin. Ajatuksena oli, että jos työnantaja vastaisi itse työtapaturmien kustannuksista, olisi hänen oman taloudellisen etunsa mukaista huolehtia työntekijöiden työturvallisuudesta. Jos taas korvausten varalle tulisi vakuutus, ei työnantajilla olisi samaa taloudellista intressiä. Mietinnössä on otettu huomioon vakuutusmaksujen eri luokitukset, jotka perustuivat käytettyihin suojelukeinoihin ja näiden keinojen laiminlyönteihin, mutta niitä ei pidetty riittävinä. Tämän ajatuksen tueksi esitettiin Saksan tapaturmatilastoja vuoden 1884 työtapaturmavakuutuslain säätämisen jälkeiseltä ajalta. Tilastojen mukaan teollisuusammattien työtapaturmat olivat lisääntyneet vakuutettujen piirissä ja kasvun yhtenä syynä pidettiin itse tapaturmavakuutusta. Varomattomuus, huolimattomuus ja suoranainen tahallisuus työntekijöiden keskuudessa oli komitean mukaan lisääntynyt vakuutuksen myötä tilastojen valossa. Työntekijöiden työturvallisuuden lisäksi vakuutusta vastustavana seikkana nähtiin työnantajalle aiheutuvat maksut. Sen lisäksi, että työnantaja oli velvollinen

38 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 2 ja s. 7-8. Ks. myös Pellinen 1995, s. 25.

39 Pellinen 1995, s. 24.

maksamaan vakuutuslaitoksen korvaamia hoitokuluja, tuli hänen maksettavakseen myös toisten, työturvallisuudeltaan heikompien yritysten työntekijöiden tapaturmakorvauksia.⁴⁰

Ongelmana nähtiin myös lääkärinhoidon saatavuus maaseuduilla, koska korvauksen saaminen tapaturmavakuutuksen perusteella edellytti, kuten mallia otettavassa saksalaisessa järjestelmässä lääkärin hoitoa, lääkärin määräysten noudattamista sekä todistusta työkyvyttömyydestä. Saksassa, kuten aikaisemmin on mainittu, korvausta maksettiin vakuutuksen perusteella vain vakavammista tapaturmista, jotka aiheuttivat yli 13 viikon työkyvyttömyyden. Suomen mallissa, tällaista karenssiaikaa ei ollut, vaan ehdotuksena oli 14 vuorokauden karenssi eli huomattavasti lyhyempi kuin Saksassa. Näin ollen, kun vakuutuksen piiriin haluttiin kuolemantapausten lisäksi ruumiinvammat, jopa vähäiset, lääkärinhoidon saaminen maaseudulla uskottiin osoittautuvan hankalaksi muun muassa pitkien välimatkojen vuoksi ja kalliiksi vähäisten vammojen turhien lääkärikäyntien vuoksi. Kun lääkärinhoidon vaatimusta pidettiin ehdottomana vilpillisen menettelyn ehkäisemiseksi ja työtapaturman aiheuttamien vähäisten ruumiinvammojen korvaaminen oli sidottu pakolliseen vakuutukseen, aiheutuisi siitä työntekijöille suurta haittaa. Jos työnantajan korvausvelvollisuus ei olisi vakuutussidonnainen, voisi pienemmistä vammoista sopia työnantajan tai aikaisempaan tapaan sairauskassojen kanssa.⁴¹ Tätä ongelmaa ei Saksan mallissa ollut, koska korvattavaksi säädetyt vakavimmat ruumiinvammat olivat sellaisia, jotka joka tapauksessa aiheuttivat hoidon tarvetta. Näin ei välttämättä ollut vain muutaman viikon työkyvyttömyyden aiheuttamissa vammoissa.

Komitean enemmistön perustelut vakuuttamisen puolesta olivat todella vähäiset. Oman kantansa mukaisessa vapaaehtoisessa vakuuttamisessa nähtiin kuitenkin yksi ongelma. Ne työnantajat, jotka jättäisivät työntekijänsä vakuuttamatta, voisivat kohdata isoja tappioita vakavien tapaturmien johdosta. Toisaalta tämän lausahduksen jälkeen huomautettiin, ettei pakkovakuuttamisesta ollut tarpeen säätää ainoastaan näiden muutamien huolettomien työnantajien vuoksi. Komitean mukaan vapaaehtoinen vakuutus tulisi todennäköisesti joka tapauksessa yleisesti käyttöön työnantajien halutessa turvata yrityksensä suurilta korvaussummilta. Vapaaehtoisessa vakuuttamisessa olisi etuna vähäisempien ruumiinvammojen ohjaaminen sairauskassojen hoitettavaksi.⁴²

40 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 9-12 ja s. 15-16. Ks. myös Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 10-11.

41 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 17-19. Ks. myös Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 11.

42 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 21 ja s. 23.

Loppujen lopuksi pakollinen tapaturmavakuutus nähtiin valtion väärin käyttämänä valtana, jossa se asettuisi työntekijän ja työnantajan väliin. Pakkovakuuttamisen seurauksena valtio joutuisi itse perustamaan vakuutuslaitoksia, joiden puoleen ne teollisuusyritykset kääntyisivät, joita muut laitokset eivät huolisi. Nähtiin, että vakuutus toisi sekä valtiolle että teollisuudelle arvaamattomia kustannuksia sekä lisäisi varomattomuutta työntekijöiden keskuudessa.⁴³

2.4.2 Pakkovakuuttamisen puolesta

Mikäli työntekijän turvaksi tulisi laki työväen vakuutuskomitean enemmistön ehdottamalla tavalla, olisi työnantaja korvausvelvollinen niistä tapaturmista, jotka työnantaja olisi itse aiheuttanut sekä niistä, jotka aiheutuisivat ammattivaarasta eli itse työn laadusta. Vakuuttamisen puolesta puhujien mukaan tämä olisi yksityisoikeudellisesta näkökulmasta kohtuutonta. Lisäksi työnantajat eivät myöskään olleet varautuneet tällaisten tapaturmien aiheuttamien korvausten maksamiseen, jolloin tapaturmia yritettäisiin siirtää työntekijän tai muun henkilön syyksi. Tällöin työntekijän ainut keino olisi edelleen ryhtyä oikeudenkäyntiin, joka johtaisi auttamatta riittään työnantajan kanssa. Se, että lailla säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta korvata työssä sattuneet tapaturmat tietyille ammattiryhmille, ei takaisi sitä, että korvaus todella suoritettaisiin. Suomessa suurin osa teollisuuslaitoksista oli 1900-luvun alussa pieniä, alle 10 hengen laitoksia, jolloin yksikin vakavampi tapaturma aiheutti yritykselle suuret tappiot tai mahdollisesti vararikon. Lopputulema olisi tällöin sama kuin aikaisemminkin: jos korvausta ei oikeusteitse saanut, vaivaishoito, perhe ja sairauskassat olisivat vahingoittuneiden ainut turva.⁴⁴

Komitean vähemmistö tunnisti vapaaehtoisen vakuutuksen yhdeksi mahdolliseksi vaihtoehdoksi, mutta kiristyvän kilpailun vuoksi ei luottanut siihen, että vakuutus todella otettaisiin. Pakollinen vakuutus ja ennakolta määrätyt vakuutusmaksut antaisivat suojaa sekä työnantajille että työntekijöille. Työntekijät saisivat työnantajan maksukykyisyydestä huolimatta korvausta työtapaturmista vakuutuslaitoksilta ja työnantajat pystyisivät varautumaan vakuutusmaksuihin ennakolta. Vähemmistö myös oikaisi enemmistön huomautusta tapaturmien lisääntymisestä Saksassa tapaturmavakuutuksen myötä. Lievempien tapaturmien määrä oli todella lisääntynyt, mutta sen syynä olivat muutokset Saksan korvausjärjestelmässä ja sen tulkinnessa osatyöky-

43 Hjelt 1903, s. 3.

44 Työväen vakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 59-62. Ks. myös Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 11-12.

vyttömyystapauksissa. Jos vakuuttaminen olisi todella kasvattanut työntekijöiden huolimattomuutta, kasvaisi myös täyden työkyvyttömyyden tapaukset sekä kuolemat. Sen sijaan näiden määrässä oli tapahtunut laskua kasvun sijaan.⁴⁵

Komitean vähemmistö kumosi enemmistö vahvimman argumentin työnantajien työsuojelutoimien osalta, jonka mukaan vakuutus poistaisi työnantajan intressin huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta. Ehdotuksen mukaan korvausta vakuutuksesta maksettaisiin 14 vuorokauden karenssiajan jälkeen. Näin ollen työnantajalla olisi työsuojeluun ja työtapaturmien ehkäisyyn todellinen intressi, koska muutoin alle 14 vuorokauden työkyvyttömyyden aiheuttavissa tapaturmissa korvaus jäisi mahdollisesti työnantajille maksettavaksi. Laki- ja talousvaliokunta oli samalla linjalla ja katsoi, että mikäli karenssiajan korvaus olisi työnantajan vastuulla, varmistettaisiin työnantajan tarvittava intressi työsuojelutoimien osalta.⁴⁶ Samalla huomautettiin, että työnantajat vastaisivat itse korkeammilla vakuutusmaksuilla niistä tapaturmista, jotka aiheutuisivat työnantajan työsuojelullisesta laiminlyönnistä, eikä niiden osuus tulisi muiden vakuutuksenottajien maksettavaksi.⁴⁷

Pakollisen tapaturmavakuutuksen kannalta katsottiin tärkeäksi, että lääkärin hoitoa olisi saatavilla nopeasti ja helposti. Tällä vammojen parantumista edistettäisiin parhaalla mahdollisella tavalla ja samalla ehkäistäisiin teeskentelyä ja vilpillistä toimintaa. Vakuuttamisen kannattajat tunnustivat sen ongelman, että maaseuduilla lääkärin saatavuuden kanssa voisi mahdollisesti olla ongelmia. Ensisilmäyksellä voitaisiin ajatella, että hoidon saamisen haastavuus olisi aiheuttanut esteen pakolliselle tapaturmavakuutukselle. Vakuutuksen tullessa koskemaan ainoastaan tiettyjen alojen yrityksiä, jotka toimivat suurimmilta osin kaupungeissa ja tiheimmin asutuilla maaseuduilla, ei tällaisilla seuduilla lääkärihoidon saatavuutta nähty ongelmallisena. Lisäksi suurteollisuuden yrityksillä oli omat vakituiset lääkärit. Näin ollen lääkärihoidon saatavuutta ei nähty sellaiseksi ongelmaksi, että se olisi aiheuttanut esteen lain säätämislle.⁴⁸

45 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 62-64.

46 Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 12-13.

47 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 64-65.

48 Työväenvakuutuskomitean mietintö V n:o 10 1892, s. 67-68.

3. LÄHTÖLAUKAUS

3.1 Lainsäätämisen aika

Työväenvakuutuskomitean antaman mietinnön vahvasta vastakkainasettelusta ja pakkovakuuttamista vastaan olevan osapuolen vahvasta esityksestä huolimatta hallitus asettui pakkovakuuttamisen puolelle antaen sen mukaisen lakiehdotuksen 1894 valtiopäiville.⁴⁹ Edelleen kaikista vakuuttamista vastaan puhuvista seikoista huolimatta 1894 valtiopäivillä säädyt hyväksyivät, oletetusti suurien muutosten jälkeen, Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen n:o 29 pohjalta tehdyn lain. Joulukuussa 1895 vahvistettiin laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta.

Kasvavan teollisuuden myötä työhön tulleet koneet ja työkalut aiheuttivat enenevässä määrin sellaisia työolosuhteita, joissa työntekijät eivät voineet välttyä tapaturmilta. Vaikka työnantaja oli vastuussa laiminlyönnillään aiheutuneista työtapaturmista, työntekijöillä ei ollut käytännössä mitään taloudellista turvaa niiden tapaturmien johdosta, jotka aiheutuivat työn laadun eli ammattivaaran vuoksi. Armollisen esityksen lähtökohtana pidettiin siis sitä seikkaa, että työntekijöiden nykyinen turva työtapaturmien varalle oli riittämätön. Työnantajan korvausvelvollisuuden kirjaaminen lakiin muidenkin kuin laiminlyöntitilanteiden osalta, mutta ilman pakkovakuuttamista, ei olisi ollut riittävä turva. Kyseinen laki olisi aiheuttanut edelleen oikeustoimia, pettymyksiä ja riitoja työnantajien ja työntekijöiden välille. Edelleen oltiin sitä mieltä, että kyseessä oleva laki ei olisi tuonut työntekijöille riittävää varmuutta siitä, että korvaukset olisi tosiasiallisesti tullut maksetuksi.⁵⁰ Esityksen kahdeksan sivun mittaiset perustelut kuvaavat selvästi sen, että pakkovakuuttaminen oli ainut oikea vaihtoehto käsillä oleva ongelmaan.

Kun ongelmallisena nähtiin edelleen pakkovakuutuksen ulottaminen vähäisempiin ruumiinvammoihin, pidennettiin vakuutuksen karenssiaikaa alun perin työväenvakuutuskomitean ehdotuksen 14 päivän karenssiajasta, 120 päivään. Pakkovakuutus tuli siis koskemaan vain työtapaturmia, jotka aiheuttivat työkyvyttömyyttä tapaturmasta lukien edelleen 120 päivän jälkeen.⁵¹ Kyseessä oli tietynlainen kompromissi pakkovakuuttamista vastaa ja puolesta olevien välillä.⁵²

49 Hiitonen 1930, s. 11.

50 Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys n:o 29 1894, s. 4-5.

51 Säänt. Vast. – Esit. n:o 29 1894, s. 2-4.

52 Ahonen 1994, s. 9.

Työnantajalla oli velvollisuus korvata myös vähäisempiä tapaturmia, mutta pakollinen vakuutus tuli koskemaan vain vakavampia tilanteita. Käytännössä ensimmäinen tapaturmavakuuttamisen laki oli yhdistelmä työnantajan korvausvelvollisuutta ja pakkovakuuttamista.⁵³ Vaikka alun perin lainvalmistelussa oli esitetty Saksan mallista poikkeavaa lyhyttä 14 päivän karenssi-aikaa, sen aiheuttamien moninaisten ongelmien vuoksi laissa päädyttiin noudattamaan saksalaisten linjaa korvausvastuun jakamisesta. Loppujen lopuksi laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta tuli sovellettavaksi vuoden 1898 alusta alkaen.

3.2 Vuoden 1895 laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta

3.2.1 Vakuuttamisvelvolliset yritykset

Armollisessa esityksessä, ennen laki- ja talousvaliokunnan muutoksia, arvioitiin yritykset ja työt, joita vakuuttamisvelvollisuus tulisi koskemaan laajemmaksi kuin loppujen lopuksi lailla säädettiin. Armollisen esityksen alkuperäisen ehdotuksen mukaan vakuutettuja olivat muiden fyysisten töiden lisäksi maanviljelytyöt sekä sen sivuelinkeinot sekä tukinuitot. Lisäedellytyksenä oli, että kyseisissä töissä oli käytettävä höyryvoimaa.⁵⁴ Muutetussa ehdotuksessa edellä mainitut työt jäivät vakuutettujen ammattiryhmien ulkopuolelle ja loppujen lopuksi työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta koskevan lain 2 §:n mukaan vakuuttamisvelvollisuuden alaisia yrityksiä olivat:

- a) vuosikaivokset, vuosilaitokset, ruukit, kivenlouhokset ja kivenhakkiot, sahalaitokset, panimot, polttimot sekä ne tehtaot ja muut tehtaot tavoin harjoittavat teollisuuslaitokset, joissa käytetään sulatus- tai liekkiuuneja, höyrypannuja taikka höyryä, veden, tuulen, sähkön tai muun luonnonvoiman avulla käyviä koneita, sekä ne yritykset, joissa räjähtäviä aineita valmistetaan tai ammatin tapaan käytetään;
- b) rautatien, kanavan, sataman, satamalaiturin tai majakan rakennustyöt, sekä ne isonlaiset silanrakennustyöt, jotka tehdään valtion tai kunnan kustannuksella;
- c) kirkon- ja tehtaanrakennustyöt; niin myös yhtä kerrosta korkeampien huoneusten rakentaminen kaupungeissa tai kauppaloissa sekä samanlainen työ maalla, kun se toimitetaan valtion, kunnan tai muun yhteisön tarpeeksi;
- d) yleisten vesijohtojen, likaviemärien tai kaasujohtojen laittaminen tai kunnossapitäminen;
- e) liike, jonka tarkoituksena on sähköjohtojen laittaminen tai kunnostaminen taikka liikenteen käyttäminen rautatiellä tai muilla yleistä keskuusliikettä varten aiotuilla rautateillä; ja
- f) liike, jossa ammattina harjoitetaan tavarain lossausta tai lastausta sekä samantapainen pelastus- ja sukellustoimi; niin myös nuohoojan ammatti.

⁵³ Pellinen 1995, s. 27.

⁵⁴ Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys n:o 29 1894, s. 10. Ks. myös Pellinen 1995, s. 28.

Lainkohdassa haluttiin säätää tarkasti ja täsmällisesti niistä yrityksistä, joita vakuuttamisvelvollisuus koski ja tällä ehkäistä mahdollisia epäselvyyksiä. Lisäksi vakuuttamisvelvollisuus oli tarkoitus kohdentaa sellaisiin yrityksiin, joihin se katsottiin työn vaarallisuuden vuoksi tarpeelliseksi. Alkuperäisessä armollisessa esityksessä tehtaot olivat sellaisenaan luettu vakuutettavien yritysten piiriin, mutta laki- ja valiokunta huomautti mietinnössään, että kaikki tehtaot eivät suinkaan sisältäneet sellaisia vaarallisia töitä, joita vakuutuksella oli tarkoitus turvata. Esimerkkinä käytettiin muun muassa kaulaliina- ja lakkitehtaita, joissa työn ei katsottu aiheuttavan ammattivaaraa. Näin ollen hyväksytyyn lakiin täsmennettiin tehtaot käsitettä.⁵⁵ Ensimmäisen lain soveltamisala säädetiin siis varsin varovaisesti, mutta lainsäätäjällä oli jo tässä vaiheessa tietoinen, että soveltamisala tulisi laajenemaan piakkoin.⁵⁶

3.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset

Alun perin oli selvää, että vain *työssä* sattuneet tapaturmat tulivat lain alaisuuteen ja työkyvyttömyyden pituudesta riippuen joko työnantajan tai vakuutuslaitoksen korvauspiiriin. Lain valmisteluaineistossa on keskitytty pohtimaan pakkovakuuttamista ja työnantajan korvausvelvollisuutta, niitä vastaan ja puolesta puhuvia argumentteja sekä korvausten tarkempia yksityiskohdita, mutta korvattavan olosuhteen pohdinta oli jäänyt vähälle. Laki- ja talousvaliokunnan mietinnössäkään asialle oli annettu tilaa vain muutaman virkkeen verran.

Jotta tapaturma olisi korvattava, täytyi sen tapahtua työssä ja tarkemmin työtä tehdessä. Sen sijaan työmatkalla sattuneet tapaturmat eivät olleet korvattavia.⁵⁷ Laissa ei suoranaisesti säädetty siitä, mitä työolosuhteella tarkoitettiin ja laki- ja talousvaliokunnan mietinnön lausahduksesta huolimatta epäselväksi jäi, oliko työmatkalla sattuneet tapaturmat tarkoitettu korvattavaksi vai ei. Niiden korvaamista vastaan puhuvina seikkoina esitettiin sen soveltamisen vaikeutta. Huomioon olisi otettava mistä vahingoittunut oli kulkenut ja mistä hän olisi voinut kulkea, kauan matka oli kestänyt ja oliko vahingoittunut poikennut matkallaan⁵⁸. Tästä huolimatta

55 Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 22-23.

56 Hallstén 1910, s. 1.

57 Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 20.

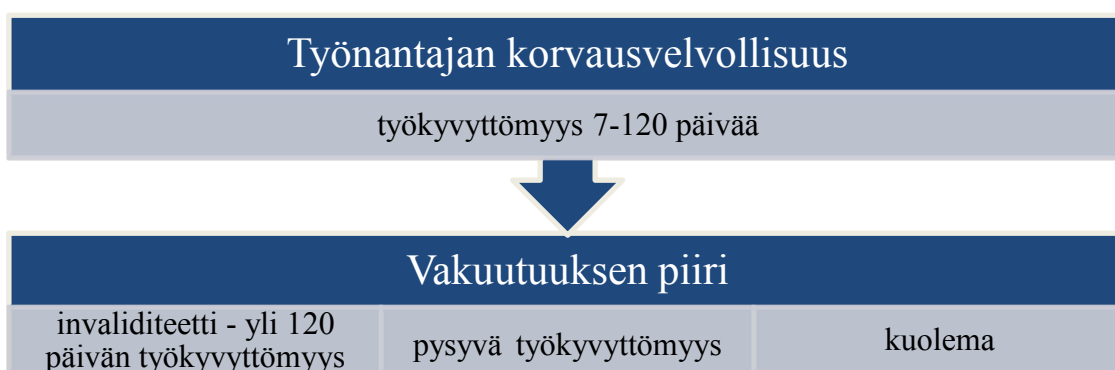
58 Voimassa olevan TyTAL:n 23 §:n 1 kohdassa säädetään työmatkalla sattuneiden tapaturmien korvaamisesta. Matkalta edellytetään, että se on työn vuoksi tehty asunnon ja työpaikan välinen matka. Käytännössä korvausratkaisun tekeminen vaatii aina selvitystä tehdystä matkasta, matkaan käytetystä ajasta sekä mahdollista poikkeamista. Näin ollen Hallstén on jo vuonna 1913 huomauttanut niistä toimista, joita olosuhteen selvittäminen vaatii, jotka ovat tämän päivän korvauskäsittelyssä arkipäivää.

muutamat vakuutuslaitokset maksoivat korvausta työmatkoilla sattuneista tapaturmista, jos oli selvää, ettei vahingoittunut viivytelty eikä poikennut matkalla.⁵⁹

Olosuhteesta säädettiin lain 1 §:ssä, ja samassa lainkohdassa säädettiin työnantajan vastuunalaisuuden rajoituksista. Korvausta ei myönnetty työssä sattuneesta tapaturmasta, jonka syynä oli työntekijän oma tahallisuus tai törkeä huolimattomuus eikä myöskään tapaturmasta, jonka syynä oli muun henkilön kuin työnjohdon tahallisuus. Korvauspiirin ulkopuolelle oli suljettu myös tehtävän laadusta riippumattomasta ylivoimaisesta tapauksesta tai muusta kuin työhön liittyvästä sattumasta aiheutuneet tapaturmat.

3.2.3 Työnantajan korvausvelvollisuuden ja pakkovakuutuksen rajapinta

Kuten aikaisemmin todettu, suurimmat mielipide-erot syntyivät vähäisten vammojen ulottamisesta pakkovakuutuksen piiriin, sen mahdollisesti aiheuttamien ongelmien vuoksi. Tällaisia ongelmia olivat muun muassa edellytys lääkärihoidosta ja liialliset kustannukset suhteessa vähäiseen vammaan. Ratkaisuksi säädettiin lain 4 §, jonka mukaan työnantajan oli varauduttava vakuutuksella sellaisten tapaturmien varalle, joiden seurauksena aiheutui pysyvä työkyvyttömyys tai kuolema. Lisäksi vakuutus tuli ottaa sellaisten tapaturmien varalle, joista aiheutui työkyvyn vähentyminen eli invaliditeetti. Invaliditeetillä tarkoitettiin yli 120 päivän kestäviä työkyvyttömyystapauksia. Työnantajan korvausvelvollisuus ulottui kuitenkin lain 8 §:n mukaan sellaisiin työtapaturman aiheuttamiin ruumiinvammoihin, joista seurasi vähintään seitsemän päivän työkyvyttömyys. Työnantajan korvausvelvollisuutta ei aikaisempaan tapaan ollut enää sidottu työnantajan syyllisyyteen.⁶⁰



Kuvio 1. Vuoden 1895 lain korvausvelvollisuuden jakautuminen työnantajan ja vakuutuslaitoksen välillä.

⁵⁹ Hallstén 1913, s. 13-14.

⁶⁰ Pellinen 1995, s. 27, Hjelt 1903, s. 5.

Invaliditeetin säätäminen vakuutuksenalaisuuteen oli välttämätöntä, koska vain pysyvän työkyvyttömyyden ja kuoleman varalle otettava vakuutus oli ollut mahdoton. Tapaturman sattuessa ei ollut mahdollista tietää tulisiko siitä tulevaisuudessa aiheutumaan pysyvä työkyvyttömyys tai kuolema ja korvausten saaminen vasta tämän toteamuksen jälkeen olisi ollut kohtuutonta. Vahingoittunutta työntekijää ei voitu jättää korvauksetta siksi aikaa, eikä myöskään työnantajaa velvoiteta maksamaan korvauksia näinkin pitkää ajanjaksoa. Käytännöllisyyden vuoksi lakiin säädettiin 120 päivän karenssiaika ja karenssiajan ylittävissä työkyvyttömyystapauksissa työntekijä sai korvausta vakuutuksen perusteella. Karenssiajan pituus sai vaikutteita Saksan 91 päivän karenssiajasta sekä siitä, että sairauskassoista ei yleisesti saanut apua mainitun ajankohdan jälkeen.⁶¹

3.2.4 Korvauslajit ja vahingonkorvauksen määrä

Korvauksen määrän ei ollut tarkoitus rasittaa työnantajaa liiaksi, joten vahingonkorvauksen määrät asetettiin niin vähäisiksi, että ne kattoivat vain työntekijöiden vähäisimmät elintarpeet.⁶² Vakuutuksen perusteella maksettiin korvasta vain invaliditeetti- ja kuolemantapauksissa, ohimenevät työkyvyttömyystapaukset jäivät työnantajan korvausvastuulle, jonka vuoksi nähtiin tarpeelliseksi säätää erikseen vahingonkorvauksen määristä näiden välillä.⁶³

Ohimenevien työkyvyttömyyksien vahingonkorvauksesta säädettiin lain 8 §:ssä. Korvausta sai, jos työkyvyttömyys kesti vähintään seitsemän päivää ja korvauksen määrä oli 60% vahingoittuneen keskimääräisestä päivän työansioista. Mikäli tapaturma aiheutti ainoastaan ohimenevän työkyvyn vähentymisen, korvausta maksettiin elatusapuna tämän vähentymisen mukaisesti. Vakuutuslaitoksen maksaman vahingonkorvauksen määrä invaliditeetti- ja kuolemantapauksissa määräytyi lain 9 §:n perusteella. Korvausta maksettiin siitä päivästä alkaen, kun vamma oli parantunut. Parantumisella viitattiin pysyvään työkyvyttömyyteen, mutta sen lisäksi invaliditeettitapauksissa korvausta myönnettiin joka tapauksessa 121 päivästä alkaen, vaikka vamma ei olisikaan parantunut.⁶⁴ Korvauksen määrä oli 60% vahingoittuneen vuotuisesta työansiosta ja mikäli työkyky oli vain osaksi vähentynyt, korvausta maksettiin tämän vähentymisen osalta. Työansioille asetettiin sekä ala- että ylärajat: vähimmäismäärä vuotuiselle työansiolle oli 300

61 Säädet. Vast. – Esit. n:o 29 1894, s. 9-10.

62 Keisarillisen majesteetin armollinen esitys n:o 29 1894, s. 7.

63 Säädet. Vast – Esit. n:o 29 1894, s. 11.

64 Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 276.

markkaa ja enimmäismäärä 720 markkaa. Tästä työansioista vahingonkorvauksen määrä oli kuitenkin vain edellä mainittu 60%. Näin ollen korvauksen määrät vaihtelivat 180 markan ja 432 markan välillä.⁶⁵

Sen lisäksi mitä korvattiin työansioiden vähentymisestä, oli leskellä kuolemantapauksissa oikeus korvaukseen lain 10 §:n perusteella. Leskelle maksettiin vuotuista vahingonkorvausta niin kauan, kun hän eli naimattomana. Lesken vahingonkorvauksen määrä oli 20 % ja vainajan lapsilla 15 ikävuoteen asti 10% vainajan työansioista. Mikäli lapsen molemmat vanhemmat olivat kuolleet, oli korvauksen määrä kuitenkin 20%. Näin ollen korvasta oli mahdollisuus maksaa sekä vahingoittuneelle työntekijälle että hänen omaisilleen.

Ensimmäistä lakia luonnehdittiin työkyvyttömyys- ja kuolemanvaravakuutukseksi⁶⁶, joka oli varsin osuva nimitys. Laki sisälsi säädöksiä vahingonkorvauksen maksamisesta liittyen työansioiden vähentymiseen ja vahingonkorvauksen määrä oli sidottu vahingoittuneen aikaisempiin työansioihin. Laissa ei sen sijaan säädetty muista korvauslajeista, kuten sairaanhoidosta. Lain 14 §:ssä säädettiin ainoastaan siitä, että vahingoittunut oli velvollinen vahingonkorvauksen sijasta tyytymään sairashuoneessa annettavaan hoitoon ja elatukseen, siihen asti, kunnes hän on parantunut. Näin ollen siihen asti, että vamma oli parantunut, ei vahingoittunut saanut vahingonkorvausta, vaan oli toipilaana sairashuoneessa ja tällä välin lain 14 §:n mukaan puoliso ja lapset saivat vahingonkorvausta samoin perustein kuin lain 10 §:ssä säädettiin korvauksista kuolemantapauksissa.

Saksan vuoden 1884 työtaturmavakuutuslain mukaan vahingonkorvausta maksettiin lääkärihoidosta ja karensiajan jälkeen maksettavasta elatusavusta. Korvauslajeihin kuuluivat myös kuolemantapauksissa hautausapu sekä elatusapu jälkeenjääneille omaisille.⁶⁷ Myös Suomen lain esitöiden, Keisarillisen armollisen esityksen 10 §:ssä säädettiin lääkärihoidon saamisesta. Esityksen mukaan työnantajan tai hänen sijaisen tuli pitää huolta siitä, että työntekijän kohdattessa ruumiinvamman, saa hän lääkäriapua tai hoitoa ja elatusta sairauden aikana, ellei vahingoittunut saanut sitä sairauskassasta.⁶⁸ Pykälä ei päässyt voimaantulleeseen lakiin, eikä lääkärihoidon saamisesta säädetty laissa loppujen lopuksi ollenkaan. Lain 14 § oli ainut viittaus hoidon saamiseen sairashuoneella, mutta vahingonkorvauksena hoitoa ei siis maksettu.

65 Hiitonen 1930, s. 12.

66 Pellinen 1995, s. 30.

67 Wright 1889, s. 126-128. Ks. myös. laki- ja valiokunnan mietintö n:o 12 1894, s. 5.

68 Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys n:o 29 1894, s. 13.

3.3 Ensimmäisen lain tuoma turva

Ensimmäinen laki toteutti tapaturmavakuuttamisen idean Saksan mallin mukaisesti kompromissilla, työnantajan vastatessa itse työtapaturmien aiheuttamista ohimenevistä työkyvyttömyystapauksista ja vakuutuslaitoksen vastuun konkretisoituessa vasta tätä vakavammissa tapauksissa. Vakuutettuina olivat vain vaarallisimmissa ammattiryhmissä olevat henkilöt, koska heidän ammattinsa sisältämä ammattivaara oli sellainen, jonka aiheuttamaa riskiä vakuutuksella oli tarkoitus turvata.

Se, mitä lain sisältämällä korvattavalla olosuhteella oli haluttu tarkoitettavan, jäi käytännön soveltamisen varaan. Laki itsessään ei antanut selvyyttä siihen, mitä korvattavalla työolosuhteella tarkoitettiin. Korvausten määrät oli asetettu sille tasolle, että ne kattoivat vahingoittuneen vain vähäisimmät elintarpeet eli kyseessä ei ollut kaiken kattava vakuutus. Ensimmäistä laki voidaan näiden seikkojen vallitessa luonnehtia hyväksi yritykseksi tuottaa lisäturvaa valitulle joukolla työtapaturmien johdosta. Tästä huolimatta laissa oli selviä puutteita, joihin oli puututtava pikaisesti.

4. ENSIMMÄISEN LAIN KOMPROMISSISTA LUOVUTAAN

4.1 Matka uuden asetuksen säätämiseen

4.1.1 Pikainen palaute

Jo muutama vuosi ensimmäisen lain voimaantulon jälkeen tapaturmavakuuttamisen hyödyt huomattiin. Epäilemättä se toi työväelle turvaa tapaturmien varalle ja ennen kaikkea turvaa myös vahingoittuneiden perheille, erityisesti kuolemantapauksissa. Ennen lain säätämistä sitä vastaan puhuvana seikkana esitettiin työnantajan työsuojelullisen intressin puuttuminen pakkovakuuttamisen myötä. Tätä ei kuitenkaan enää nähty ongelmallisena, koska mitä vähemmän tapaturmia sattui, sitä vähemmän työnantajat joutuivat maksamaan korvauksia ohimenevistä vahingoista. Lisäksi vahinkojen määrän vaikutus vakuutusmaksuun toimi intressinä työsuojelusta huolehtimiseen. Alussa pelättiin pakkovakuutuksen vyöryttävän kotimaiselle teollisuudelle liian raskaan taloudellisen taakan, mutta todellisuudessa sellaista ei aiheutunut. Sen sijaan

nähtiin, että teollisuus oli selvinyt hyvin niistä kustannuksista, joita pakkovakuutus oli tuonut mukanaan.⁶⁹

Etujen lisäksi jo muutaman vuoden jälkeen esille nousi myös ongelmia. Työnantajalla oli vuoden 1895 lain mukaan korvausvelvollisuus laissa säädettyihin vahingonkorvauksiin ohimenevissä tapauksissa. Työnantajat, jotka eivät vakuuttaneet työntekijöitään vapaaehtoisella vakuutuksella vähäisten vammojen osalta, eivät kuitenkaan aina maksaneet lain määäämiä korvauksia. Laki, joka oli muodostunut pakkovakuuttamisen puolesta ja vastaan argumenttien johdosta kompromissiksi, ei täyttänyt sille asetettua tehtäväänsä kokonaisuudessaan. Edelleen työntekijöiden turvassa työtapaturmien varalla oli aukkoja, koska lain soveltaminen ontui käytännössä. Lisäksi vahingonkorvauksen määrään toivottiin korotusta, koska invalideettitapauksissa korvausmäärän katto nähtiin liian alhaiseksi. Ehdotettiin, että hyvin palkatut työntekijät saivat ottaa lisäturvaa itselleen tapaturmien varalle.⁷⁰ Sen lisäksi, että korvausmäärät koettiin pieniksi muun muassa lesken ja lasten osalta, vakuutukseen kuuluvien henkilöiden piiriä pidettiin myös liian suppeana.⁷¹ Lain ulkopuolelle oli jäänyt sellaisia vaarallisia ammatteja, jotka katsottiin kuuluvaksi turvan piiriin.⁷²

4.1.2 Muutostarpeet - ehdotuksia, ehdotuksia

Jo vuonna 1906 asetettiin komitea tarkastamaan vuoden 1895 lainsäädäntöä ja jo seuraavana vuonna komitea antoi mietintönsä. Pääasiallisina muutoskohteina olivat korvausten ylä- ja alarajat, korvattavan työolosuhteen laajentaminen. Edellisten lisäksi vakuutettavat ammattiryhmät olivat myös odotetusti keskustelun kohteena.⁷³

Tapaturmavakuuttamisen lainsäädäntöprosessissa usein mukana ollut Onni Hallstén antoi kommenttinsa komitean mietintöön, hänen ennakoidessa hallitukselle annettavan esityksen lähestymisen. Komitean mietinnössä harkinnan alaisina asioina olivat ensinnäkin vakuutettavat työt. Jo ensimmäisen lain säätämisen aikaan ehdotettiin maanviljelystyöt vakuutettavaksi siltä osin, kun töissä käytettiin höyryvoimaa. Metsänhakkuut ja tukkityöt olivat myös tapetilla, mutta niitä komitea ei katsonut tarpeen ulottaa vakuutuksen piiriin niiden urakaluonteisuuden vuoksi. Sen

69 Hjelt 1903, s. 13 ja s. 15-17.

70 Hjelt 1903, s. 14, Pellinen 1995, s. 37.

71 Pellinen 1995, s. 37.

72 Hiitonen 1930, s. 13.

73 Routamo 1972, s. 8-9.

sijaan käsityöammatit ehdotettiin kuuluvaksi vakuutuksen piiriin. Lisäksi vanginvartijoille, sairaanhoitajille sekä mielenvikaisten vartijoille kaavailtiin omaa lakia. Huomionarvoista on, että jo 1900-luvun alussa oli väläytely ajatusta ammattikoulun oppilaiden vakuuttamisesta käytännön työharjoittelussa, mutta korvaukset tosin olisivat tulleet maksettavaksi valtion varoista.⁷⁴ Aikaansa edellä oli myös sosiaalidemokraattien kansanedustaja Matti Paasivuori, joka jo vuonna 1909 katsoi, että vakuutuksen tuli koskea kaikkia palkkatyöntekijöitä tasapuolisesti ammattiryhmästä ja alasta riippumatta. Paasivuori antoikin vuonna 1912 Hallsténin esitykselle kilpailevan esityksen, jossa ajatus koko palkkatyön vakuuttamisesta säilyi.⁷⁵

Vakuutettavien henkilöiden lisäksi suurimmat muutostarpeet kohdistuivat korvausmääriin. Pysyvien työkyvyttömyystapausten 60 %:n korvausta työansioista koettiin todella vähäiseksi ja korvausrajoja kohtuuttomiksi, koska työväen palkat olivat nousussa. Teollisuushallituksen tilastojen mukaan monien ammattiryhmien palkat olivat suurempia kuin lain perusteella huomioidettavan työansion yläraja. Luonnollisesti tämän vuoksi rajoja haluttiin nostaa vastaamaan paremmin todellista ansiotilannetta. Sen lisäksi, että työansion ylärajaa nostettaisiin, korvauksen määrää haluttiin nostaa 60%:sta kahteen kolmannekseen työansioista. Muutosehdotuksen kohteina olivat myös sekä työnantajan korvausvelvollisuuden karenssiajat että korvauslajit. Vahingonkorvausta ehdotettiin maksettavaksi lääkärihoidosta sekä lääkkeiden kustannuksista.⁷⁶ Vuoden 1907 komitean mietintö ei kuitenkaan johtanut lainsäädännön muutoksiin, mutta osa sen sisältämistä ehdotuksista päättyi lopulta vuoden 1917 asetukseen.⁷⁷

Loppujen lopuksi uudistustyön pohjaksi vuoden 1912 valtiopäiville nousivat kaksi esitystä, Hallsténin ja Paasivuoren esitykset.⁷⁸ Paasivuoren eduskunnalle antaman esityksen 1 §:n mukaan lain alaisia olivat kaikki ammattiliikkeet ja yritykset sekä työpaikat, niin myös palvelupaikat kaupungissa ja maalla tietyin edellytyksin. Sen lisäksi, että Paasivuoren esitys laajensi vakuutuksen piirin kaikkiin työntekijöihin, hän oli aikaansa edellä myös muiden seikkojen osalta. Esityksen 4 §:n mukaan korvattavan työolosuhteen käsite laajeni koskemaan myös sellaisia tapaturmia, jotka sattuivat työpaikalla muussa toiminnassa kuin työnteossa, kuten työpaikan ulkopuolella työnantajan asioilla sekä työmatkoilla työpaikan ja kodin välillä. Lisäksi sa-

74 Hallstén 1910, s. 1-4, Pellinen 1995, s. 40.

75 Routamo 1972, s. 9, Pellinen 1995, s. 41.

76 Hallstén 1910, s. 5-9.

77 Routamo 1972, s. 9.

78 Hiitonen 1930, s. 13, Routamo 1972, s. 9.

massa pykälässä oli ehdotus laajentaa ruumiinvammat sisältämään työssä käytettävän terveydelle vahingollisen aineen, työn erikoislaadun tai työolosuhteiden aiheuttamat sairaudet.⁷⁹ Tätä voidaan pitää ensimmäisenä merkinä lopulta vuonna 1925 korvattavaksi säädetyistä ammattitaukeista. Vuoden 1917 asetukseen ammattitaudit eivät vielä päässeet.⁸⁰ Paasivuoren esitys sisälsi myös huomattavia korotuksia korvausmääriin. Ehdotuksen 6 § ja 9 §:ien mukaan vahingonkorvauksena maksettiin koko palkan menetys ja sen lisäksi korotuksia sen mukaan mitä henkilön työpalkka olisi kohonnut ilman tapaturman sattumista.⁸¹ Tämä olisi ollut huomattava parannus aikaisempiin korvausmääriin.

Paasivuoren esitys ei lennokkaista ja aikaansa edellä olevista ideoistaan huolimatta tai juuri siitä johtuen päässyt uuden asetuksen pohjaksi, vaan Hallsténin hillitympi esitys vei voiton. Sosiaalivaliokunta teki ehdotuksen eduskunnalle Hallsténin esityksen pohjalta, jonka eduskunta sittemmin hyväksyi.⁸² Myös Hallsténin esitys sisältä suuri muutoksia vuoden 1895 lakiin ja tärkeimmät muutokset koskivat vakuutettuja ammattiryhmiä, vakuutuspakon ulottamista myös ohimeneviin työkyvyttömyystapauksiin, kuntien vakuuttamisvelvollisuutta, korvauslajien lisäämistä sekä korvausmäärien nostamista.⁸³ Vaikka ehdotukset olivat huomattavasti pienempiä Paasivuoren ehdotukseen nähden, myös ne laajensivat työntekijöiden turvaa ennestään tuntuvasti.

4.1.3 Ensimmäinen maailmansota seisautti lainsäädäntöprosessit

Asetus työväen tapaturmavakuutuksesta vahvistettiin elokuussa 1917 ja se tuli voimaan seuraavan vuoden alusta. Vaikka uusi säännöstö saatiin aikaiseksi jo vuonna 1912, ensimmäisen maailmansodan johdosta sen vahvistaminen sekä voimaansaattaminen venyivät viidellä vuodella.⁸⁴ Valtiopäivät kutsuttiin koolle jälleen huhtikuussa 1917 ja pitkään pysähtyneenä olleet lainsäädäntötyöt saivat vauhtia, jolloin myös uusi asetusta saatiin voimaan.⁸⁵ Kun vuoden 1895 lakia oli

79 Vp 1912 Liit. IX, 2, Edusk. esit. n:o 35, s. 35-39.

80 Työtapaturmista ja ammattitaukeista säädettiin pitkään erillisillä laeilla, mutta vuonna 2016 voimaantullut työtapaturma- ja ammattitautilaki yhdisti työtapaturmat ja ammattitaudit jälleen saman lain alaisuuteen.

81 Vp 1912 Liit. IX, 2, Edusk. esit. n:o 35, s. 37-39.

82 Hartman – Jusélius 1918, s. 6.

83 Vp 1912 Liit. IX, 1, Edusk. esit. n:o 32, s. 6.

84 Routamo 1972, s. 9.

85 Pellinen 1995, s. 42.

luonnehdittu vastuunalaisuuslaiksi, oli uusi voimaantullut asetus ensimmäinen varsinainen vakuutuslaki, koska asetus muutti ennen kaikkea työnantajan korvausvelvollisuutta laajentaen vakuutuksen kattavuutta.⁸⁶

4.2 Vuoden 1917 asetus työväen tapaturmavakuutuksesta

4.2.1 Vakuuttamisvelvolliset yritykset

Uudella asetuksella haluttiin alun perin laajentaa vakuutettavien joukkoa ja vaikka Paasivuoren ehdotus kaikkien palkkatyöläisten vakuuttamisesta ei päässyt asetukseen asti, laajennus oli silti huomattava. Vakuutuksen piiriin tulivat vuoden 1895 laissa säädettyjen lisäksi muun muassa käsityöliikkeet, maanviljelys ja sen sivuelinkeinot, ammattina harjoitettu kalastus sekä metsähakkuut. Valtio ei ollut edelleenkään lain tarkoittama työnantaja asetuksen 7 §:n mukaan ja näin ollen vakuuttamisvelvollisuus ei koskenut edelleenkään valtiota.⁸⁷ Valtion töitä tekevät eivät olleet jääneet kokonaan unohduksiin, koska vuoden 1917 asetuksen täytäntöönpanoa varten asetettu komitea vaati valtion työssä sattuneiden tapaturmien korvauslinjan yhdenmukaistamista. Tämän seurauksena Senaatin päätöksellä syntyi valtion tapaturmalautakunta joulukuussa 1917, heti itsenäistymisen jälkeen. Valtion tapaturmalautakunnalla oli yhtäläiset oikeudet korvausten määrittämisessä, kun vakuutuslaitoksilla muissa kuin valtion töissä.⁸⁸

Työntekijän käsite laajentui tarkoittamaan myös työnjohtajaa, joka valvoi työntekoa, mutta rajoituksena oli 3000 markan työansiot työnjohtajan työstä. Lisäystä perusteltiin sillä, että useat työnjohtajat kokivat työssään samantasoista tapaturman uhkaa kuin itse työtä tekevät työntekijät. Palkkaraja asetettiin sen vuoksi, että tätä enemmän tienaaavien työnjohtajien katsottiin kykenevän itse huolehtimaan omasta vakuutuksestaan omilla varoilla.⁸⁹

Keisarillinen Senaatti myönsi vapautuksia vakuuttamisvelvollisuuteen, jos työn tapaturmavaara oli erittäin pieni. Tällaisina vähäisen riskin ammatteina pidettiin muun muassa leipuria, räätäliä, suutaria, parturia ja hansikkaantekijää. Vaikka käsityöläiset olivat vakuutuksen piirissä, osa ammateista ei sisältänyt sellaista ammattivaraa, että pakkovakuutus olisi katsottu tarpeelliseksi.⁹⁰ Senaatti antoi joulukuussa 1917 päätöksen, jossa lueteltiin tyhjentyvästi ne ammatit,

86 Komitean mietintö n:o 5 1923, s. 2.

87 Hartman – Jusélius 1918, s. 10-17.

88 Ahonen 1994, s. 12 ja s. 16.

89 Hartman – Jusélius 1918, s. 34-35.

90 Hartman – Jusélius 1918, s. 18.

jotka olivat vapautettuja vakuuttamisvelvollisuudesta. Vapautus myönnettiin luetelluille teollisuusammateille, jos niissä ei käytetty luonnonvoimalla käyviä koneita. Vapautus annettiin esimerkiksi jalkinetyöliikkeille, verhoilijanliikkeille, vaatetustyöliikkeille, leipomoille ja parturi-liikkeille.⁹¹

Pakkovakuuttamisen ala laajeni, kun uusia elinkeinoja lisättiin vakuutuksen piiriin, mutta nyt vakuuttamisvelvolliset yritykset jaettiin kahteen ryhmään, jonka perusteella yritystä koski joko ehdoton tai ehdollinen vakuuttamisvelvollisuus.⁹² Asetuksen 1 §:ssä säädettiin vakuuttamisvelvollisten yritysten lisäksi siitä, että käsityöliikkeet, maanviljelys⁹³ ja kalastus, maantietyöt ja yksityisten asuinrakennusten rakennus- ja kunnossapitotyöt saivat Senaatin vapautuksen vakuuttamisvelvollisuudesta, jos kunnasta oli lähimpään kaupunkiin tai lääkäriin enemmän kuin kolmen tunnin matka rautateitse tai 30 kilometrin hevostai venematka. Tällä tavoin vakuutuksen ulkopuolelle rajattiin ne työt, joita tehtiin syrjäisemmällä seuduilla. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska näillä seuduilla ammatintarkastusta ei pystytty järjestämään tapaturmavakuutuksen edellyttämällä tavalla ja lääkärin saaminen oli myös haastavaa.⁹⁴ Tällainen rajoitus, joka rajasi vakuutuksen ulkopuolelle henkilöitä ainoastaan asuinpaikan perusteella ei tulisi kulloonkaan tänä päivänä. Sen sijaan rajoitus oli aikanaan varsin käytännöllinen ja tarpeellinen, koska ilman tätä rajoitusta ei tiettyjä ammattiryhmiä olisi voitu sisällyttää vakuutuksen alaisuuteen laisinkaan. Senaatti antoi tammikuussa 1918 päätöksen⁹⁵, jolla määrättiin vuoden 1917 työväen tapaturmavakuutuksesta annetun asetuksen 1 §:n 4 momentin eli yllä mainitun rajoituksen soveltamisesta. Senaatin päätöksessä säädettiin niistä maakunnista, jotka eivät olleet asetuksen piirissä nimenomaan niiden sijainnin perusteella.

Vakuutettavien piiri laajeni huomattavasti ja loppujen lopuksi vakuutuksen soveltamisalan merkittävimpana muutoksen pidettiin maanviljelyksen ulottamista vakuutuksen piiriin. Tämän seurauksena syntyi vuonna 1917 uusi tapaturmavakuutusyhtiö, Suomen Maanviljelijäin Keskinäinen Tapaturmavakuutusyhdistys.⁹⁶

91 Suomen Senaatin päätös, jolla työväen tapaturmavakuutuksesta 18 päivänä elokuuta 1917 annetun asetuksen 1 §:n momentin nojalla erinäisille teollisuusammateille toistaiseksi myönnetään vapautus sanotun asetuksen noudattamisesta.

92 Pellinen 1995, s. 42.

93 Lisäedellytyksenä oli, että maanviljelyksessä käytettiin vähintään 15 päivänä vuodessa luonnonvoimalla käyviä koneita.

94 Hartman – Jusélius 1918, s. 19.

95 Suomen Senaatin päätös, jolla työväen tapaturmavakuutuksesta 18 päivänä elokuuta 1917 annetun asetuksen 1 §:n 4 momentin nojalla määrätään, että siinä mainitut liikkeet ja työt erinäisissä maalaiskunnissa toistaiseksi eivät ole sanotun asetuksen määräysten alaisia.

96 Pellinen 1995, s. 43.

4.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset

Vuoden 1895 lain mukaan vain työssä sattuneet tapaturmat olivat korvattavia ja olosuhteen laajuudesta oli vain vähän pohdintaa lainsäädäntöasiakirjoissa. Asetuksen 6 § laajensi vakuutuksen alaisia korvattavia olosuhteita. Työssä sattuneiden tapaturmien lisäksi korvattavia olivat muutoin kuin työteon yhteydessä työpaikkaan kuuluvalla alueella sattuneet tapaturmat, ellei oleskelua tällaisella alueella ollut erikseen kielletty sekä työpaikan ulkopuolella sattuneet tapaturmat, jotka sattuivat työntekijän ollessa työnantajan asioilla tai matkalla työpaikalle tai pois sieltä. Työmatkan korvattavuuden lisäedellytyksenä oli, että matkan oli oltava *erikoisen vaarallinen*. Erikoisen vaarallisena matkana pidettiin esimerkiksi sellaista työmatkaa, jonka tehdäkseen työntekijä joutui ylittämään järven tai joen epäluotettavalla kulkuneuvolla. Lisäksi vilkas satama-alue tai rautatieraitteet täyttivät erikoisen vaarallisuuden kriteerin. Pelkkä liukkaus tai muu tavallinen vaara ei luonut oikeutta korvaukseen.⁹⁷

Korvattavuuden ulkopuolelle oli edelleen rajattu ruumiinvammat, jotka aiheutuivat vahingoittuneen tahallisen teon seurauksena. Lisäksi työntekijälle rikollisessa teossa sattuneet tapaturmat eivät olleet korvattavuuden piirissä. Rikolliseksi teoksi katsottiin kaikki rangaistavat teot. Kun kaikki rangaistavien tekojen yhteydessä sattuneet tapaturmat olivat rajoituksen piirissä, huolimatta siitä, oliko teolla yhteyttä tapaturmaan vai ei, esitettiin säännöksestä arveluttavia esimerkkejä. Aiheettomaksi katsottiin korvauksen epääminen muun muassa sellaisessa tapauksessa, jossa työntekijän päähän tippui rautakappale hänen herjatessa työtoveriaan. Tapaturma oli sattunut rangaistavan teon yhteydessä ja vaikka sillä ei ollut minkäänlaista yhteyttä tapaturman sattumiseen, kirjaimellisesti lainkirjainta lukien, korvaukset voitiin evätä, joka olisi kylläkin ollut kohtuutonta.⁹⁸ Rajoituksella sen sijaan tarkoitettiin rajata vakuutuksen ulkopuolelle esimerkiksi sellainen tapaturma, joka sattui työntekijälle hänen ollessaan varkaissa työpaikallaan. Työntekijä oli silloin korvattavan olosuhteen piirissä ollessa muutoin kuin työteon yhteydessä työpaikkaan kuuluvalla alueella, mutta tapaturman sattuessa rangaistavan teon, varkauden yhteydessä, ei korvausta vakuutuksesta luonnollisesti maksettu.⁹⁹

Korvattavien olosuhteiden piiriä laajennettiin ja vuoden 1895 laista oli rajoittavana sääntönä poistettu vahingoittuneen tai kolmannen henkilön törkeällä huolimattomuudella sekä kolman-

97 Hartman – Jusélius 1918, s. 37.

98 Hartman – Jusélius 1918, s. 36-38.

99 Pellinen 1995, s. 45.

nen henkilön tahallisuudella aiheuttamat ruumiinvammat. Edellisten lisäksi ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuneet tapaturmat tulivat korvattavuuden piiriin rajoituksen poistumisen myötä. Rajoitusten poistaminen oli tarpeen, koska työnantajan vastuulla oli huolehtia ja valvoa työpaikan turvallisuutta ja järjestystä. Kun vakuutuksen alaisuuteen kuuluivat edelleen vain vaarallisimmiksi katsotut työt, niin työntekijän huolimattomuus ja ylivoimaiset tapahtumat olivat sellaisia asioita, joita työpaikalla ei työnantajan valvonnan alaisuudessa pitänyt pystyä tapahtumaan. Jos näiden asioiden johdosta tapaturmia aiheutuisi, olisi ne katsottava olevan työnantajan vastuulla ja vakuutuksesta korvattavia.¹⁰⁰

4.2.3 Korvauslajien muutokset

Vuoden 1895 laissa vahingonkorvausta maksettiin vahingoittuneelle, leskelle ja vahingoittuneen jälkeläisille ja vahingonkorvauksen määrä oli sidottu vahingoittuneen aikaisempiin työansioihin. Muita korvauslajeja ei siis ollut ja vuoden 1917 asetus toi laajennusta myös tälle saralle. Nyt korvausta sai myös sairaanhoidosta ja hautausavusta. Kokonaisuudessaan vahingonkorvausta maksettiin asetuksen 9 §:n mukaan vahingoittuneelle sairaanhoidosta, elatusavusta sekä pysyvien työkyvyttömyyksien osalta vuotuista vahingonkorvausta ja läheisille eli leskelle ja lapsille elatusapua, vuotuista vahingonkorvausta sekä lisäksi hautausapua.

Asetuksen 10 §:n mukaan vahingoittunut oli oikeutettu sairaanhoitoon tapaturman sattumisesta tai työkyvyttömyyden alkamisesta lähtien ja korvausta sairaanhoidosta myönnettiin enintään 120 päiväksi. Sairaanhoitoon kuuluivat korvaus lääkärinhoidosta, lääkärin määräämät lääkkeet, sidetarpeet ja lisäksi erityisten tuotteiden, kuten tekojalkojen, kainalosauvojen ja silmälasien ensimmäinen hankinta. Sairaanhoidon lisääminen vakuutuksen alaisiin korvauksiin oli välttämätöntä, koska sen puuttuminen ensimmäisestä laista katsottiin kohtuuttomaksi. Sairaanhoidon katsottiin olevan kohtuullinen vaatimus sellaisesta välittömästi aiheutuvasta menosta, jonka tapaturma aiheutti. Vahingoittunut sai valita itse haluamansa lääkärin, mutta valinta ei saanut aiheuttaa tavallista suurempia kustannuksia. Sairaanhoitoon kuului myös lääkärikäynnistä aiheutuneet matkakustannukset.¹⁰¹ Sairaanhoidon ulottaminen vahingonkorvauksen piiriin oli edellä mainitun perusteella ensiarvoisen tärkeää, koska tällä varmistettiin hoito kaikkien saataville huolimatta työntekijöiden omasta taloudellisesta tilasta. Oikealla hoidolla vammat paraniivat nopeammin ja työntekijät pääsivät mahdollisesti nopeammin takaisin töihin.

100 Hartman – Jusélius 1918, s. 36.

101 Hartman – Jusélius 1918, s. 40-41.

Kuten ensimmäisen lain mukaan, myös vuoden 1917 asetuksessakin vahingonkorvauksena maksettiin korvausta ohimenevissä työkyvyttömyystapauksissa elatusapuna ja pysyvissä työkyvyttömyystapauksissa vuotuisena vahingonkorvauksena. Asetuksen 11 §:n mukaan elatusapua maksettiin kolmannelta päivästä alkaen tapaturman jälkeen, tapaturmapäivää lukuun ottamatta tai mikäli työkyvyttömyys alkoi myöhemmin, tästä ajankohdasta alkaen. Elatusta maksettiin jokaiselta päivältä 120. päivään asti. Elatusapuun haluttiin säätää kolmen päivän karenssi-aika sen vuoksi, että tällä yritettiin ehkäistä vilpilliset tapaukset, joissa työntekijä teeskentelellä olisi silloin tällöin pois työstä muutaman päivän. Se etu, mitä tapaturmapäivän lisäksi kahden päivän karenssi-aika toi, nähtiin huomattavana verrattuna siihen haittaan mitä se työntekijälle aiheutti.¹⁰² Elatusavun määrä nousi asetuksen 12 §:n perusteella aikaisemmasta keskipäivän palkan 60 %:sta kahteen kolmannekseen.

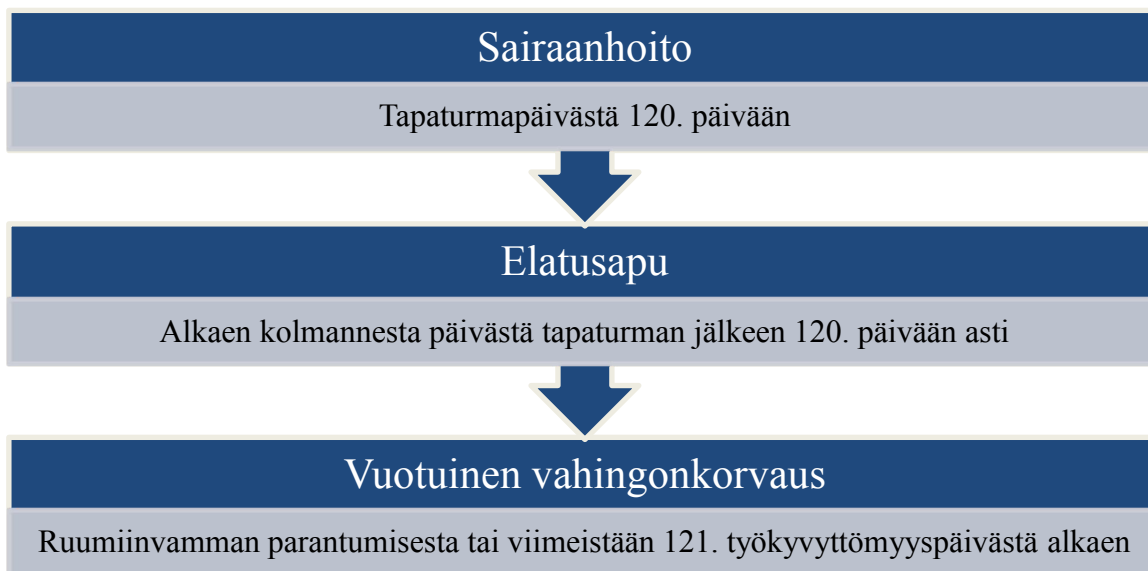
120 päivän jälkeen vahingonkorvausta maksettiin elatusavun sijasta vuotuisena vahingonkorvauksena.¹⁰³ Asetuksen 13 §:n mukaan vuotuista vahingonkorvausta maksettiin pysyvän työkyvyttömyyden perusteella eli siitä alkaen, kun vamma katsottiin parantuneen tai viimeistään 121. päivästä alkaen. Vamma katsottiin parantuneeksi, kun siihen ei ollut odotettavissa enää muutosta, vaan sen tila oli jo pysyvä. Siihen asti vamma oli ohimenevä ja vahingoittunut sai vahingonkorvausta elatusapuna. Vuotuista vahingonkorvausta ei haluttu nostaa täyden työansion suuruuteen, koska tämän katsottiin saattavan vahingoittuneet parempaan asemaan kuin työkykyiset työntekijät.¹⁰⁴ Täyden työansion turvin pysyvästi työkyvyttömät olisivat turvattuja vanhuuden ja huonojen aikojenkin ajalla. Vuotuisen vahingonkorvauksen määrä nostettiin sen sijaan asetuksen 13 §:n mukaan kahteen kolmannekseen vahingoittuneen vuotuisesta työansion ja asetuksen 19 §:n mukaan vuotuista vahingonkorvausta määriteltäessä työansion vähimmäismääräksi asetettiin 300 markkaa ja 900 markan ylittävästä osasta huomioitiin ainoastaan kolmannes. Korvausmäärän ylärajaa oli aikaisemmin kritisoitu sen pienuuden vuoksi ja säätämällä työansion yläraja mukautuvaksi tarkan rajan sijaan, saivat korkeatuloiset korvausta, joka vastasi paremmin heille aiheutuneita todellisia menetyksiä.

102 Hartman – Jusélius 1918, s. 42-43.

103 Voimassa olevan TyTAL:n mukaan ansionmenetyskorvausta maksetaan päivärahana tai tapaturmaeläkkeenä. Elatusapu vastaa lähimmin TyTAL:n 56 §:n mukaista päivärahaa ja vuotuinen vahingonkorvaus TyTAL:n 63 §:n mukaista tapaturmaeläkettä. Päivärahaa maksetaan yhden vuoden ajan tapaturmapäivästä lukien, jonka jälkeen ansionmenetyskorvaus muuttuu tapaturmaeläkkeeksi vuosipäivästä lukien.

104 Hartman – Jusélius 1918, s. 45-46.

Lesken ja lasten korvausten vähyyttä kritisoitiin myös pikaisesti vuoden 1895 lain voimaantulon jälkeen. Lain säätämisen yhtenä tarkoituksena oli turvata ammattivaaran sisältävässä työssä menehtyneen työntekijän läheiset taloudelliselta ahdingolta. Tähän vastauksena asetuksen 15 §:n mukaiset korvaukset nostivat lesken ja lapsien turvaa.



Kuvio 2. Vuoden 1917 asetuksen vahingonkorvauksen aikarajat.

Huomionarvoista on, että aikaisemmin vähäiset ruumiinvammat, jotka aiheuttivat lyhemmän kuin seitsemän päivän työkyvyttömyyden jäivät kokonaan sekä vakuutuksen että työnantajan korvausvelvollisuuden ulkopuolelle. Vuoden 1917 asetuksen voimaantulon jälkeen samanlaista karenssiaikaa ei enää ollut, koska sairaanhoitoa korvattiin heti tapaturma sattumisesta alkaen. Sen lisäksi aikaisemmasta poiketen ohimenevät työkyvyttömyystapaukset, jotka aikaisemmin olivat työnantajan korvausvastuulla siirtyvät nyt vakuutuksen alaisuuteen. Tällä korjattiin yksi huomattava ongelma, johon törmättiin ensimmäisen lain säätämisen jälkeen, kun työnantajat eivät noudattaneet säännönmukaisesti korvausvelvollisuuttaan ohimenevien työkyvyttömyystapausten vahingonkorvauksissa.

4.3 Ensimmäisen kokonaisuudistuksen tuoma lisäturva

Ensimmäinen maailmansota hidasti tuloillaan olevaa kokonaisuudistusta, mutta hidasteista huolimatta uudistus toi voimaantullessaan parempaa turvaa työntekijöille työtapaturmien varalta. Lain henkilöllisen soveltamisalan laajenemisen lisäksi korvauslajien osalta suurimmat

muutokset koskivat sairaanhoidon ja hautausavun sisällyttämistä korvauslajeihin. Sairaanhoidon korvaamisella haluttiin turvata kaikkien vakuutuksen piiriin kuuluvien henkilöiden hoito työtapaturmien varalta. Korvausmääriä korotettiin, mutta maltillisesti, koska edelleen korvausten oli tarkoitus kattaa vain vähäisimmät elintarpeet.

Yksilön kannalta suurin muutos koski työnantajan ja vakuutuslaitoksen välisen korvausvastuun jakautumisen muutosta. Aikaisemmin työnantaja vastasi tapaturman johdosta maksettavista korvauksista ensimmäiset 120 päivää, mutta nyt koko korvausvastuu säädetiin vakuutuslaitoksille. Vuoden 1895 lain kompromissista oli luovuttu ja samalla yksilön turva korvausten saamisen kannalta parani huomattavasti. Vaikka vuoden 1895 laki oli Suomen ensimmäinen tapaturmavakuuttamisen laki, vasta vuoden 1917 asetus toteutti mielestäni sen alkuperäistä ideaa paremmin.

5. HENKILÖLLINEN SOVELTAMISALA LAAJENEET

5.1 Muutostarpeita ja ehdotuksia

Jo pian vuoden 1917 asetuksen voimaantulon jälkeen aloitettiin jälleen työtapaturmien korvaamista säätelevään lainsäädäntöön kohdistuva uudistusprojekti. Sen lisäksi, että kansalliset tahot toimivat uudistuksen käynnistäjinä, vauhtia tuli myös maailmalta. Suomen sosiaaliturva tuli yhtenäistää Kansainvälisen työtoimiston (myöhemmin Kansainvälinen työjärjestö) ILO:n periaatteiden ja normien kanssa. Ainut kansainväliseen vertailuun kelpaava sosiaalivakuutus Suomessa oli tapaturmavakuutus, sen ollessa kyseiseen aikaan ainut voimassa oleva sosiaalivakuutus Suomessa. ILO:n tilastojen mukaan Suomi oli muita pohjoismaita runsaasti jäljessä erityisesti vertailtaessa korvausmääriä. Suomen korvausmäärät henkilö kohden olivat moninkertaisesti vähäisempiä kuin esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa. Yhtenä syynä tälle oli sosiaalivakuutusten vähäisyys Suomessa, mutta myös korvausmäärät sellaisenaan olivat pienempiä.¹⁰⁵

Näin ollen uusi komitea asetettiin jo vuonna 1920 selvittämään tapaturmavakuutuslainsäädännön tilaa ja sen kehitystarpeita. Puutteiden korjaamisen lisäksi komitean tehtävänä oli suunnitella lainsäädäntö, jonka alaisena olisivat kaikki työntekijät ammattiryhmästä riippumatta. Yhtenä ongelmana pidettiin myös jo aikaisemmin muutoksen kohteena olleita vähäisiä vammoja

105 Pellinen 1995, s. 62.

ja niiden ulottamista vakuutuksen piiriin. Vuoden 1895 lakia ei sovellettu alle 7 päivän työkyvyttömyystapauksiin, mutta vuoden 1917 asetus toi vähäisemmätkin vammat vakuutuksen piiriin. Vähäisten vammojen korvauskäsittely vakuutuslaitoksissa koettiin prosessuaalisesti rasakaksi.¹⁰⁶

Työväentapaturmavakuutuslainsäädäntöä tarkastamaan asetettu komitea antoi valtioneuvostolle mietintönsä vuonna 1923. Vuoden 1895 lain ja vuoden 1917 asetuksen mukaan pakollinen vakuutusturva työtapaturmien varalle koski vain erityisen ammattivaaran sisältäviä ammatteja ja säädösten alaisuuteen kuuluvat ammattiryhmät oli tarkoin lueteltu säädöksissä. Luettelointia pidettiin epäkäytännöllisenä, koska tällöin vakuutusturvan ulkopuolelle jäi paljon samantapaisia ja vaaraltaan saman luokkaisia ammatteja, vain sen vuoksi, etteivät ne sisältyneet lain lueteloon. Vuoden 1925 lain säätäminen lähti siitä ajatuksesta, että laissa ei lueteltaisi niitä ammattiryhmiä ja yrityksiä, joita vakuutus koskee, vaan vaihtoehtoisesti rajattaisiin ulos ne, joita vakuutus ei koskisi. Komitean ehdotus oli, että laki tulisi koskemaan kaikkia työntekijöitä, jotka palkkiota vastaan olivat töissä toisella, olematta kuitenkaan itsenäisiä ammatinharjoittajia. Komitea olisi laajentanut vakuutuksen koskemaan sekä ruumiillista työtä tekeviä työntekijöitä että muitakin ammattiryhmiä, kuten opettajia, konttoriapulaisia sekä tullipalvelijoita. Laajennus olisi ollut suuri aikaisempaan verrattuna ja vakuutuksen ulkopuolelle komitea ehdotti jätettäväksi ainoastaan yli 2000 markkaa vuodessa tienaatvat työnjohtajat ja muut johtavassa asemassa olevat. Heidät asetettiin työnsä vuoksi eriarvoiseen asemaan kuin esimerkiksi ruumiillista työtä tekevät, koska heidän ajateltiin voivan itse hoitaa tapaturman aiheuttamat ruumiinvammat ilman vakuutusta.¹⁰⁷

Kun komitean ehdotuksen mukaisesti vakuuttamisvelvollisten työnantajien määrä olisi kasvanut huomattavasti ja moni pientyönantaja olisi tullut vakuutuksen piiriin, nähtiin uudistus ongelmalliseksi ja vaivalloiseksi.¹⁰⁸ Tähän ratkaisuksi komitea ehdotti työnantajat jaettavan kahteen ryhmään, pien- ja suurtyönantajiin. Pientyönantajiksi ehdotettiin laskettavaksi ne, joilla oli säännöllisesti enintään kolme työntekijää ja ne, jotka teettivät enintään 900 työtuntia vuodessa. Kunta vastaisi näiden pientyönantajien työntekijöiden vakuuttamisesta yhtenä ryhmänä ja maksut työnantajilta tulisi kunnallisveron yhteydessä maksettavaksi. Kyseessä olisi vapaaehtoinen

106 Routamo 1972, s. 10.

107 Komitean mietintö n:o 5 1923, s. 2.

108 Routamo 1972, s. 10.

ryhmävakuutus, koska pientyönantajat voisivat halutessaan hoitaa työntekijöiden vakuuttamisen myös itse.¹⁰⁹

Hallituksen esitykseen komitean ehdotus ei sellaisenaan päässyt, vaan hallitus teki esityksessään tietynlaisen kompromissin. Hallitus esitti, että uutta työväen tapaturmavakuutusta ei säädettäisi koskemaan tiettyjä yrityksiä ja ammattiryhmiä, vaan yleisesti niitä ruumiillisen työn tekijöitä, jotka olivat vuoden 1922 työsopimuslain alaisia. Vakuutuksen ulkopuolelle katsottiin kohtuulliseksi jätettävän henkisen työn tekijät, henkilökohtaiset kotiapulaiset ja kotiteollisuus-työntekijät, näiden töiden sisältämän vähäisen ammattivaaran vuoksi. Lisäksi satunnaiset ja lyhyet työsuhteet ehdotettiin jätettäväksi vakuutuksen ulkopuolelle niiden vakuuttamisen aiheuttaman kohtuuttoman vaivan vuoksi. Vakuutukseen kuulumisen kriteerinä ei olisi palkan saaminen tehdystä työstä, vaan vakuutukseen kuuluisivat myös ne nuoret henkilöt, jotka tekivät työtä toisen kanssa kehittyäkseen vastaavassa ammatissa. Tästä he eivät välttämättä saaneet palkkaa tai vain vähäisen korvauksen.¹¹⁰

Paasivuori esitti jo vuoden 1912 valtiopäivillä ammattitautien ulottamista vakuutuksen piiriin ja jälleen komitea otti ammattitautiasian esille. Komitean mukaan ammattitaudeilla tarkoitettiin yleisesti niitä tauteja, joita työntekijä sai ammatissa työskentelyn vuoksi ja tällaisen käsitteen perusteella ammattitautien korvattavuus määräytyi tuohon aikaan muun muassa Saksassa ja Tanskassa. Kyseessä oli laaja tulkinta ja sen vuoksi lain alaisuuteen ehdotettiinkin säädettäväksi ainoastaan ne ammattitaudit, jotka aiheutuvat työntekijälle hänen työskennellessä määrättyjen aineiden valmistamisen parissa tai käsitellessä näitä aineita. Tällaiset rajatut ammattitaudit haluttiin rinnastettavan tapaturmiin.¹¹¹

Kuten aikaisemmin mainittu, vähäisten vammojen korvausprosessi koettiin edelleen liian vaivalloiseksi ja kalliiksi. Hallitus pureutui asian korjaamiseen, joka huomautti esityksessään, että noin puolet kaikista tapaturman aiheuttamista ruumiinvammoista paranivat ensimmäisen 14 päivän kuluessa. Vahingonkorvauksen suorittaminen vaati myös näissä vähäisemmissä vahingoissa lääkärin selvityksen, ilmoituksen vakuutuslaitokselle ja kuittien toimittamisen, mitkä aiheuttivat kohtuuttomia kustannuksia saatavaan hyötyyn nähden. Sen vuoksi hallitus esitti, että työnantaja suorittaisi itse korvaukset sairaanhoidosta ensimmäisen 14 päivän ajalta. Ellei työnantaja jostain syystä maksaisi korvausta, maksuvelvollisuus siirtyisi vakuutuslaitokselle. Sen

109 Komitean mietintö n:o 5 1923, s. 3-4.

110 HE 74/1924 vp, s. 1-2.

111 Komitean mietintö n:o 5 1923, s. 3.

sijaan työansioiden vähentymisen turvaksi työsopimuslaki, jonka mukaan työnantajan tuli maksaa vahingoittuneelle työntekijälle palkkaa samalta ajalta kuin hänen irtisanomisajan palkka oli, kuitenkin vähintään 14 päivältä. Näin ollen erillistä päivärahaa tapaturman vuoksi ei tulisi maksettavaksi, jos tietyt edellytykset täyttyivät Mikäli tapaturman aiheuttama työkyvyttömyys jatkuisi 14 päivän jälkeenkin ja työnantaja todistetusti oli maksanut ensimmäisiltä 14 päivältä palkkaa työntekijälleen, saisi työnantaja tältä ajalta korvauksen vakuutuslaitokselta vakuutuksen perusteella.¹¹²

Suurin keskustelu uudistustarpeesta käytiin selvästi vakuutuksen henkilöllisestä soveltamisalasta, mutta sen lisäksi kiinnitettiin huomiota muihinkin uudistuskohteisiin, kuten korvausmääriin ja tämä johtui suurimmaksi osaksi rahan arvon alentumisesta. Lakiuudistuksessa huomioitiin edelleen se seikka, että syrjäisimmillä seuduilla lain kaikkien säädösten soveltaminen olisi mahdotonta eli lain alueellinen ulottuvuus oli myöskin keskustelun kohteena.¹¹³

5.2 Vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslaki

5.2.1 Henkilöllinen soveltamisala

Järjestyksessä kolmannessa tapaturmavakuuttamista koskevassa lainsäädännössä tehtiin mulistava uudistus tapaturmavakuutuksen henkilöllisen soveltamisalaan. Aikaisemmin laissa vakuuttamisvelvollisuuden alaiset ammattiryhmät ja yritykset olivat lueteltuina, mutta heinäkuussa 1925 säädetyn työväen tapaturmavakuutuslain 1 § 1 momentin mukaan:

Jokainen henkilö, joka on sitoutunut tekemään toiselle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena ruumiillista työtä korvausta vastaan taikka oppiakseen jonkin ammatin tai ammatinhaaran, on työssä sattuneen tapaturman aiheuttaman ruumiinvamman varalta työnantajansa tai kunnan toimesta vakuutettava tämän lain mukaan, ei kuitenkaan, jos työntekijä: 1) on työnantajan luona asuva hänen lapsensa tai hänen lapsenlapsensa taikka hänen vanhempansa tai isovanhempansa; tai 2) suorittaa yhdenjaksoisesti enintään kuusi päivää, sunnuntai- ja juhlapäiviä lukuunottamatta, kestäväää työtä jollekin, joka muuten ei käytä vakuutusvelvollisuuden alaisia työntekijöitä samankaltaisessa työssä.

Näin ollen eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen lain henkilöllisestä soveltamisalasta pienin muutoksin. Vakuuttamisvelvollisten työnantajien määrä nousi merkittävästi ja lain tullessa voimaan tammikuusta 1926 alkaen eli vain vajaa puoli vuotta sen säätämisen jälkeen, ei lainsäätäjät jättäneet työnantajille liiallisesti aikaa hoitaa työntekijöidensä vakuuttamisasiat kuntoon.

¹¹² HE 74/1924 vp, s. 3-4.

¹¹³ Komitean mietintö n:o 5 1923, s. 4, HE 74/1924 vp, s. 4.

Työväen tapaturmavakuutuslaki oli seurausta kansainväliselle mallille Skandinaviasta ja Länsi-Euroopasta, joissa oli jo aikaisemmin noudatettu periaatetta, että kaikki ruumiillista työtä tekevät oli turvattava tapaturmavakuutuksella, jopa sellaiset ammattiryhmät, jotka eivät sisältäneet erityistä ammattivaaraa. Aikaisemmin itse työn vaarallisuus määritteli vakuutuksen piiriin pääsemisen, mutta huomioon ottaen sen seikan, että yhä useammat tapaturmat sattuivat työntekijöille työmatkalla. Tällöin suoritettavan ammatin ammattivaara ei suoranaisesti vaikuttanut matkan vaarallisuuteen, joten lain henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen oli perusteltua. Muun muassa kulkuneuvojen kehittyminen ja kiihtyvät nopeudet lisäsivät työmatkojen tapaturmariskiä.¹¹⁴

Vaikka lain henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle oli rajattu työväen tapaturmavakuutuslain 1 §:n mukaan vain työnantajan jälkeläiset ja vanhemmat sekä isovanhemmat heidän asuessaan työnantajan luona sekä lyhyet ja satunnaiset työsuhteet sellaisella työnantajalla, joka ei muutoin käyttänyt vakuuttamisvelvollisuutta alaista työvoimaa, jäivät vakuutuksen ulkopuolelle edelleen muut kuin ruumiillisen työn tekijät. Vakuutus ei kattanut hengellisen työn tekijöihin lukeutuvien, kuten konttorihenkilökunnan eikä työnjohtajien tapaturmia, koska heidän ei katsottu tekevän ruumiillista työtä. Työnantajan puolisoista ei laissa säädetty, mutta puolison katsottiin olevan itsekin työnantaja, joten työnantajan kanssa samassa työssä oleva puoliso ei kuulunut myöskään vakuutuksen piiriin.¹¹⁵ Työnantajan puolison vakuutuksen ulkopuolelle rajaaminen oli mielestäni perusteltua, koska yritys todennäköisesti pystyi jatkamaan suhteellisen normaalisti toimintaansa, vaikka työnantajan eli yrittäjän puolisolle aiheutui tapaturma. Näin olleen perheen elatus oli tapaturmasta huolimatta turvattu. Toisin saattoi olla pienissä yrityksissä, joissa puolison työpanos oli huomattava ja tapaturman sattuessa tämän työpanoksen poistuminen aiheutti mahdollisesti vaikeuksia yrityksessä.

Vakuutuksen kuuluivat ne henkilöt, jotka tekivät toiselle työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena. Sen lisäksi työtä piti tehdä korvausta vastaan tai oppiakseen jonkin ammatin tai ammattihaaran. Näin ollen vakuutukseen kuuluivat sekä ruumiillista työtä tekevät palkkatyöläiset että ammattioppilaat.¹¹⁶ Korkein oikeus (KKO) katsoi vuonna 1928 antamallaan päätöksellä, ettei talkootyöläinen kuulunut vakuutuksen piiriin, koska vahingoittunut ei ollut sitoutunut tekemään

114 Uusi työväen tapaturmavakuutuslaki 1925, s.1-2.

115 Helminen 1931, s. 3-4.

116 Hiitonen 1930, s. 21.

työtä korvausta vastaan. Vakuutusneuvos oli aikaisemmin samasta asiasta antamassaan päätöksessään ratkaissut asian päinvastaisesti vedoten talkooväelle yleisen tavan mukaisesti annettavaan ruokaan sekä huvittelutilaisuuteen ja katsoi näiden olevan korvaus talkootyöstä.¹¹⁷

Mikä sitten laskettiin ruumiilliseksi työksi? Kysymys on relevantti, koska se määritteli kaikki vakuutuksen piiriin kuuluvat työt. Työväen tapaturmavakuutuslain 1 §:n 2 momentin perusteella vakuutusneuvos antoi asianosaisen pyynnöstä ennakolta päätöksen siitä, oliko kyseessä oleva työ ruumiillista työtä. Lähtökohtaisesti kaikki ruumiillinen työ oli siis vakuuttamisvelvollisuuden alaista työtä ja tästä vakuuttamisvelvollisuudesta vapautuakseen työnantajalla oli todistusvelvollisuus. Siitä, mikä erotti ruumiillisen ja henkisen työn toisistaan ei pystytty antamaan mitään yksiselitteistä rajaa, koska monet työt sisälsivät sekä ruumiillista että hengellistä työtä. Esimerkiksi makasiinimiehen työhön kuuluivat sekä tavaroiden siirtely, mutta myös lähtevien ja saapuvien tavaroiden kirjaaminen. Kun ruumiillisen työn kriteerejä ei pystytty tiukasti rajamaan päädyttiin lausumaan, että ruumiilliseksi työksi katsottiin se, mitä kulloinkin vallitsevan käsityksen mukaan ymmärrettiin ruumiilliseksi siinä yhteiskunnallisessa tilanteessa. Huomionarvoista on myös se, että jos jotain työtä ei katsottu lain tarkoittama tavalla ruumiilliseksi, ei vakuutuksen ulkopuolisessa työssä satunnaisesti tapahtuva ruumiillinen työ ollut vakuutuksen piirissä.¹¹⁸

Yksi mielenkiintoinen rajoitus koski työn kestoa. Mikäli työtä tehtiin sellaisen työnantajan lukuun, joka ei muutoin käyttänyt vakuuttamisvelvollisuuden alaisia työntekijöitä samankaltaisessa työssä ja työtä ei suoritettu yhdenjaksoisesti enintään kuutena päivänä viikossa, sunnuntait ja juhlapäivät pois lukien, ei työ ollut pakollisen vakuutuksen alaista työtä. Kyseisellä pykälällä haluttiin rajata lain soveltamisen ulkopuolelle lyhyet ja satunnaiset työt. Huomiota piti kiinnittää käsitteisiin *yhdenjaksoinen* sekä *samankaltainen*. Työn tuli siis todellakin olla yhtäjaksoista eli vakuutuksen piiriin pääseminen edellytti vähintään seitsemän päivän yhtäjaksoista työtä, mutta työltä ei sen sijaan vaadittu kokopäiväisyyttä. Lisäksi kyseessä olevalla työnantajalla ei saanut olla työntekijöitä samankaltaisissa töissä, jotta lyhyet ja satunnaiset työt eivät kuuluneet vakuutuksen piiriin. Samankaltaisina töinä pidettiin ainakin saman yrityksen alaisia töitä sekä samassa yrityksessä niihin rinnastuvia töitä. Kyseessä oli myös todella tulkinnanva-

117 TVak 1928, s. 79-80.

118 Hiitonen 1930, s 21, s. 23 ja s. 27.

rainen lainkohta, josta KKO antoikin ratkaisuja. Muun muassa maatilalla tehtävät kaivon kaivuutyöt rinnastuivat muihin maataloustöihin, mutta leipomossa työskentelevä rakennusmies ei rinnastunut muihin leipomotyöntekijöihin.¹¹⁹

Myös edellä mainitun lainkohdan aikarajasta ja sanasta yhdenjaksoinen saatiin KKO:n ratkaisu. Tapauksessa halkoliikettä pitävä kauppias käytti satunnaisesti ulkopuolista työväkeä päivinä, jolloin häneltä jäi puita myymättä. Ulkopuolisen työväen tehtävänä oli heitellä myymättä jääneet puut ulos vaunuista ja pinota ne kasoiksi maahan. Kauppias käytti kahta tai kolmea työntekijää yhtäaikaisesti, mutta työ kesti *yhdenjakoisesti* vain lyhyen ajan työntekijää kohden. Yksi työntekijä loukkaantui edellä mainitussa työssään ja kiistatta kyseessä oli ruumiillinen työ. KKO katsoi vakuutusneuvoston päätöksestä poiketen, ettei vahingoittunut ollut oikeutettu korvauksiin, koska hän ei ollut tehnyt työtä kauppiaalle yhdenjaksoisesti enempää kuin kuusi päivää eikä kauppiaalla ollut muutoinkaan vakuuttamisvelvollisuuden alaisia työntekijöitä samankaltaisessa työssä, kahden muun työntekijän työskennellessä myös ainoastaan satunnaisesti. Vakuutusneuvosto katsoi päätöksessään, että työväen tapaturmavakuutuslain 1 §:n 2 kohdalla tarkoitettiin vain tilapäisiä tilanteita ja tässä tapauksessa kauppias käytti säännöllisesti työväkeä tilanteissa, joissa puita jäi yli ja sen vuoksi työ kuuluisi vakuuttamisvelvollisuuden alaan.¹²⁰ Mikäli kauppiaalla olisi ollut palveluksessaan yksikin vakuutettava työntekijä samankaltaisessa työssä, myös kaikki tilapäiset työt olisivat olleet vakuutuksen piirissä. Lainkohdan rajoituksen vuoksi ainoastaan satunnaisia töitä tekevät työntekijät jäivät vakuutuksen ulkopuolelle huolimatta siitä, että kyseessä oli ruumiillinen työ.¹²¹ Rajoitusta perusteltiin sillä, että vain satunnaista työvoimaa käyttäville työnantajille vakuuttaminen olisi aiheuttanut kohtuutonta vaivaa, mutta mikäli työnantaja sen sijaan käytti muutoinkin vakuutettavaa työvoimaa samankaltaisessa työssä, oli myös satunnaiset työsuhteet helposti vakuutettavissa muiden ohella.¹²²

Vuoden 1925 lain mukaan vakuutuksen piirissä olivat yksityisten yritysten lisäksi myös kuntien työntekijät, toisin kuin vuoden 1895 laissa. Aikaisemmin ajateltiin, että kunnat huolehtivat vahingoittuneista työntekijöistään, mutta tahto auttaa vaihteli suuresti kunnittain ja asiaan vaikutti

119 Hiitonen 1930, s. 26.

120 TVak 1928, s. 74-75.

121 Vakuuttamisvelvollisuuden alarajasta säädetään voimassaolevan työtapaturma- ja ammattitautilain 3 §:ssä, jonka mukaan sellaisella työnantajalla ei ole vakuuttamisvelvollisuutta, jonka kalenterivuoden aikana teettämästä työstä maksetut tai maksettavaksi sovitut palkat ovat yhteensä enintään 1 200 euroa. Vakuuttamisvelvollisuus on sidottu maksettavan palkan määrään eikä käytettyihin työpäiviin. Näin ollen TyTAL:in piiriin tulevat myös satunnaiset ja lyhyet työsuhteet, jos palkkasumma ylittyy vuositasolla.

122 HE 74/1924 vp, s. 2.

myös kuntien eriävät taloudelliset tilanteen.¹²³ Kuntien työntekijöiden vakuuttamisen lisäksi lain 25 §:n mukaan kunta oli velvollinen vakuuttamaan sellaiset työntekijät, joiden työnantajat eivät ole työntekijöitään vakuuttaneet. Kyseessä oli kunnan ottama yhteinen ryhmävakuutus, jonka vakuutusmaksut perittiin verotuksen yhteydessä.¹²⁴ Sen sijaan työväen tapaturmavakuutuslain 3 §:n mukaan valtio ei ollut laissa säädetyn vakuuttamisvelvollisuuden alainen, mutta valtion työntekijöillä oli oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen työtapaturman sattuessa samalla tavoin kuin laissa säädettiin muille työntekijöille maksettavista korvauksista.

Kuten vuoden 1917 asetuksessa säädetiin harvaan asuvien seutujen vakuuttamisvelvollisuudesta vapautumisesta Senaatin päätöksellä, myös vuoden 1925 laissa säädetiin samasta asiasta. Lain 54 §:ssä mukaan valtioneuvostolla oli oikeus maaherran esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan määrätä, missä maalaiskunnissa, kunnan harvan asutuksen ja lääkärihoidon hankkimisen vaikeuden takia, lain säännöksiä ei sovellettu tiettyihin pienen ammattivaaran sisältämiin töihin, kuten maa- ja kotitaloustöihin sekä käsityöliikkeissä oleviin työntekijöihin. Alueellinen rajoitus piti siis pintansa myös vuoden 1925 laissa. Huomionarvoista on, että lain esitöissä ei ole arvioitu rajoitusta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, vaikka rajoitus selvästi asettaa työntekijät eriarvoiseen asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella. Sen sijaan perusteltiin, että laki jäisi todennäköisesti joka tapauksessa soveltamatta vakuuttamisvelvollisuuden rajoituksen alaisten pienten työnantajien osalta, lähimmä tietämättömyyden vuoksi.¹²⁵ Rajoitusta ei nähty suoranaisten rajoituksena, vaan itseasiassa vapautuksena. Se seikka, että lainkohta rajoitti työntekijöiden oikeutta kuulua vakuutuksen piiriin vapauttaen työnantajan vakuuttamisvelvollisuudesta, ei selvästi ollut pohtimisen arvoinen asia.

Vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslakiin oli otettu uusi säädös koskien vakuutuksen ulkopuolelle jääneitä henkilöitä. Lain 45 §:ssä säädettiin työnantajan oikeudesta ottaa vakuutukseen muutoin kuulumattomille, mutta hänen työssään oleville työntekijöille, kuten työnjohtajille, muille kuin ruumiillista työtä tekeville sekä perheenjäsenille vapaaehtoinen tapaturmavakuutus ruumiillisessa työssä sattuneiden tapaturmien varalle. Tällöin tapaturman sattuessa näillä henkilöillä oli oikeus työväen tapaturmavakuutuslain mukaisesti korvauksiin samalla tavoin kuin vakuutukseen lakisääteisesti kuuluvilla työntekijöillä. Yrittäjä sai vakuuttaa myös itsensä kyseisellä vapaaehtoisella vakuutuksella.

123 Hiitonen 1930, s. 27.

124 Routamo 1972, s. 11.

125 HE 74/1924 vp, s. 5.

Vaikka vuoden 1925 laki laajensi lain henkilöllistä soveltamisalaa, asetti se työnjohtajat huonompaan asemaan vuoden 1927 asetukseen verrattuna, koska nyt työnjohtavat eivät kuuluneet vakuutuksen piiriin palkkatasosta riippumatta, koska heidän ei katsottu tekevät ruumiillista työtä.¹²⁶ Se, että aikaisemmin työnjohtajien sisällyttämistä vakuutuksen piiriin perusteltiin sillä, että työnjohtajat kokivat työssään samantasoista tapaturman uhkaa kuin työntekijät, oli jäänyt kokonaan lain henkilöllisen soveltamisalan uudistuksen pohdintojen ulkopuolelle, vaikka edelleen heidän valvoessa ruumiillisia töitä, he altistuivat suuremmalle tapaturmariskille, kuin muut vakuutuksen alaan kuulumattomat työntekijät.

5.2.2 Korvattavat olosuhteet sekä korvattavuuden rajoitukset

Työtapaturman korvaaminen edellytti juridiselta kannalta kahta asiaa: kyseessä tuli olla lain tarkoittama tapaturma ja tapaturman oli aiheuduttava laissa erikseen säädettyissä olosuhteissa. Tapaturman kriteereistä ei säädetty laissa erikseen, mutta sen katsottiin tarkoittavan odottamatonta epätavallista ja äkillistä tapahtumaa.¹²⁷ Perinteisen tapaturman, kuten kaatumisen lisäksi tapaturmana pidettiin tilanteita, joissa esimerkiksi yhden päivän lumitöiden seurauksena työntekijälle syntyi käden paleltumavamma. Myös tapaturman johdosta aikaisemman sairauden paheneminen tai ilmi puhkeaminen ymmärrettiin sellaisena tapaturman aiheuttama ruumiinvammana, joka oikeutti korvauksiin.¹²⁸

Edellisten lisäksi tapaturman aiheuttamana ruumiinvammana korvattiin uuden lain 2 §:n myötä myös ammattitaudit, jotka aiheutuivat erikseen valtioneuvoston päätöksellä vahvistettavien aineiden valmistamisesta tai käsittelemisestä. Valtioneuvoston asetus kyseessä olevista aineista vahvistettiin heinäkuussa 1926 ja luettelossa oli 36 ainetta, niiden yhdisteitä ja johdannaisia sekä lisäksi tauteja, jotka aiheutuvat erikoisen voimakkaasta säteilevästä energiasta sekä pernarutto.¹²⁹ Ammattitautien ulottaminen pakollisen vakuutuksen piiriin katsottiin kohtuulliseksi, koska tautiin vaikutti suuresti tehty työ. Vaihtoehtona oli jättää ammattitaudit sairausvakuutuksen alaisuuteen, kuten jossain maissa, mutta Suomessa niiden katsottiin kuuluvat työnantajan vastuunalaisuuden perusteella työtapaturmalainsäädäntöön.¹³⁰

126 Routamo 1973, s. 11.

127 Hiitonen 1930, s. 41.

128 Helminen 1931, s.5 ja s. 9.

129 Pellinen 1995, s. 63.

130 HE 74/1924 vp, s. 2.

Korvausta tapaturman aiheuttamasta ruumiinvammasta tai ammattitaudista maksettiin vain erikseen määritellyissä olosuhteissa aiheutuneina. Lain 6 §:n mukaan korvattavia olivat *työssä tai muuten työsuhteen vuoksi* työpaikkaan kuuluvalla alueella sattuneet tapaturmat sekä lisäksi työpaikan ulkopuolella, työntekijän ollessa työnantajan asioilla tai matkalla työpaikalle tai sieltä pois. Työmatkoilta ei näin ollen edellytetty enää erityistä vaarallisuutta, joka sisältyi vielä vuoden 1917 asetukseen. Toinen muutos korvattaviin olosuhteisiin oli lisäys, jonka perusteella korvattiin työpaikan ulkopuolella sattuneet tapaturmat, jotka aiheutuivat työntekijän varjellussa tai pelastaessa työnantajan omaisuutta tai ihmishenkeä.

Ensisilmäyksellä voisi arvioida, että kaikki työmatkalla sattuneet tapaturmat olisivat korvattavuuden piirissä. Lainkohdan mukaan korvattavia olivat kuitenkin vain työsuhteen vuoksi työmatkalla sattuneet tapaturmat ja korvattavalta työmatkalta edellytettiin, että se tehtiin omasta asunnosta työpaikalle ja takaisin ja tällä matkalla ei saanut poiketa omille asioille.¹³¹ KKO katsoi vuoden 1932 ratkaisussaan 20/1, ettei matkalla työhön sattunut tapaturma ollut korvattava, kun vahingoittunut oli tullut tuntemattoman henkilön pahoinpitelemäksi. KKO katsoi perusteluissaan, että vamman ei ollut kerrottu aiheutuneen vahingoittuneelle työsuhteen vuoksi ja tästä johtuen korvausvelvollisuutta ei ollut.¹³² Tätä tiukkaa työyhteyttä ei KKO kaikissa tapauksissa arvioinut aina samalla tavalla, kun KKO katsoi vuonna 1936 antamallaan päätöksellä olosuhteen korvattavaksi, kun työmies oli palatessaan yöksi kotiin maantietyöstä, kaatunut pyörällä. Tapauksessa oli pääasiassa arvioitavana se, oliko työmies matkalla lain tarkoittamaan asuntoon, kun hänelle oli osoitettu työn ajaksi työmaan lähellä oleva tilapäinen majoitus. KKO katsoi, että työmiehen toisella paikkakunnalla sijaitseva asunto oli lain tarkoittama asunto, hänen asuessaan työn aikana kyseisessä asunnossa ja vain tilapäisesti huonon sään vuoksi tilapäismajoituksessa.¹³³ Vaikka ensimmäisessä tapauksessa oli kyse pahoinpitelystä ja toisessa puhtaasta kaatumistapaturmasta, niin kummallaan ei ole sellaista yhteyttä työsuhteeseen, mitä vuoden 1925 laki edellytti.

Se, mitä lain 6 §:llä haluttiin säätää työpaikan ulkopuolella sattuneista tapaturmista korvattavaksi, oli tulkinnanvaraista. Vaikka KKO tulkitsi edellä olevassa ensimmäisessä tapauksessa lainkohtaa tiukasti, yleisesti katsottiin, että jokin syy-yhteys työn ja tehdyn matkan välillä oli

131 Hiitonen 1930, s. 47.

132 TVak 1932, s. 82.

133 TVak 1937, s. 12-13.

oltava, jotta korvausta tällä matkalla sattuneesta tapaturmasta voitiin myöntää. Riittäväksi yhteydeksi katsottiin sitä seikkaa, että työntekijä tekee matkan työpaikalle työsuhteen vuoksi ja tämä riittänee perusteeksi katsoa jokin työmatkalla sattunut tapaturma korvattavaksi, mikäli muut korvattavuuden kriteerit täyttyivät.¹³⁴ Toisaalta tiukemmalla kannalla olleet perustelivat, että yhteys työsuhteen ja matkan välille muodostui esimerkiksi vasta silloin, kun työnantaja itse huolehti työntekijöiden kuljetuksesta työpaikalle ja takaisin.¹³⁵

Vuoden 1917 asetuksen mukaan muutoin, kun työnteon yhteydessä työpaikkaan kuuluvalla alueella sattuneet tapaturmat olivat korvattavia, jos oleskelu alueella ei ollut erikseen kiellettyä, mutta tällaista säännöstä ei sisällytetty enää vuoden 1925 lakiin. Nyt työntekopaikalla sattuneet tapaturmat olivat korvattavia vain, jos tapaturma aiheutui työssä tai työsuhteen vuoksi. Lainkohdan soveltamiseen liittyy KKO:n ratkaisu vuodelta 1927, jonka mukaan työntekopaikalla, missä työntekijä, palvelijatar muutoinkin asui, aamulla pukeutuessaan loukkaantuessaan, ei ollut oikeutettu korvaukseen, koska tapaturma ei ollut sattunut korvattavassa olosuhteessa. KKO:n perustelujen mukaan, vaikka tapaturma oli sattunut palvelijattaren työpaikkaan kuuluvalla alueella, ei tapaturma aiheutunut työssä tai työsuhteen vuoksi.¹³⁶

Sen sijaan korvattavaksi oli katsottu tapaturmia, jotka olivat aiheutuneet työvaatteiden vaihtamisen yhteydessä työpaikalla. Vaikka kyseessä ei ollut itse työssä sattunut tapaturma, kyseessä oli työpaikan alueella työsuhteen vuoksi aiheutunut tapaturma. KKO:n tapaus ja muuten yleisesti korvattavana pidetty linjaus näyttävät olevan ristiriidassa, mutta KKO on voinut antaa arvoa sille, että palvelijatar asui työpaikallaan, joten kaikki työnpaikkaan kuuluvalla alueella tapahtuva toiminta ei ollut yhteydessä työsuhteeseen, vaan hänellä oli alueella myös vapaa-aikaan liittyvää toimintaa.¹³⁷ Näin ollen vuoden 1925 lain muutokset kiristivät tietyllä tavalla korvattavia olosuhteita, kun vain työssä tai työsuhteen vuoksi sattuneet tapaturmat olivat korvattavia eli jokin syy-yhteys tapaturmalla ja työsuhteella oli oltava. Korvattavien olosuhteiden rajoittamista ainoastaan työssä tai muuten työsuhteen vuoksi sattuneisiin tapaturmiin oli mielestäni seurausta siitä, että vakuutuksen alaisuuteen haluttiin ulottaa vain ja ainoastaan sellaiset tapaturmat, joihin työnantajalla on jonkinlainen vaikutusmahdollisuus.

134 Lindström 1930, s. 148.

135 Hiitonen 1930, s. 46-47.

136 TVak 1928, s. 20-21.

137 Hiitonen 1930, s. 47-48.

Vuoden 1925 lakiin sisältyi myös korvattavuuden rajoituksia. Lain 6 §:n 2 momentin mukaan vahingoittuneen itse tahallaan aiheuttamat ruumiinvammat tai ruumiinvammat, jotka olivat aiheutuneet rikollisessa teossa, oli rajattu lain ulkopuolelle. Rajoitus pysyi siis samana kuin vuoden 1917 asetuksessakin. Sen sijaan vuoden 1925 lakiin tuli uusi säädös, jonka mukaan korvaus voitiin kokonaan kieltää tai osaksi vähentää, jos työntekijä oli toiminut vastoin työmääräyksiä.¹³⁸ Korvausten epäys- tai vähennysmahdollisuus liittyen työmääräyksiin oli puhdas työsuojellinen toimi. Tällä todennäköisesti tavoiteltiin sitä, että työntekijöiden haluttiin noudattavan turvallisuudesta annettuja määräyksiä aikaisempaa paremmin.

5.2.3 Korvauslajien muutokset

Tapaturman johdosta maksettiin vuoden 1925 lain mukaan vahingonkorvauksen sijasta tapaturmakorvauksia, joista säädettiin lain toisessa luvussa. Lain 7 §:n mukaan korvauslajeja olivat vahingoittuneen työntekijän saama sairaanhoito, päiväraha ja elinkorko sekä hänen omaisilleen maksettava huoltoapu sekä kuoleman johdosta maksettava elinkorko ja hautausapu. Termistö muuttui näin ollen myös ansionmenetykskorvausten osalta, kun aikaisempi elatusapu muuttui päivärähaksi ja vuotuinen vahingonkorvaus elinkoroksi. Myös karenssiaikaa muutettiin, kun vuoden 1917 asetuksen mukainen kolmen päivän karenssi elatusapuun liittyen poistui ja tilalle tuli työväen tapaturmavakuutuslain 9 §:n mukainen karenssi päivärahan korvaamiseen. Päivärahaa myönnettiin tapaturmapäivästä alkaen sairauden päättymiseen asti, kuitenkin enintään yhden vuoden ajan tapaturmapäivästä lukien. Sen lisäksi säädettiin, ettei päivärahaa myönnetty, ellei työkyvyttömyys kestänyt vähintään kolmea päivää tapaturmapäivää lukuun ottamatta.

Lain valmisteluissa oli huomioitu vähäisten vammojen aiheuttamat ongelmat kalliine kustannuksineen ja hallitus ehdottikin esityksessään eduskunnalle pykälää, jossa korvausvelvollisuus asetettaisiin työnantajalle ensimmäisen 14 päivän sairaanhoidosta ja päivärahasta.¹³⁹ Kyseistä pykälää ei lakiin säädetty, vaan tapaturmakorvauksen korvausvelvollisuus jäi kokonaisuudessaan vakuutuslaitoksille. Vähäisten vammojen korvausvelvollisuuden siirtäminen takaisin työnantajien hartioille olisi ollut selvä askel taaksepäin, muuten kehittyvän lainsäädännön alalla. Vaikka työnantajalla ei ollut lakiin perustuvaa korvausvelvollisuutta, maksettiin työnan-

¹³⁸ TyTAL:n 61 §:ssä säädetään päivärahan vähentämisestä vahingoittuneen myötävaikutuksen perusteella. Yksi myötävaikutusvähennyksen peruste on vahingoittuneen tahallinen tai törkeä huolimaton menettely työssä työturvallisuusmääräysten vastaisesti.

¹³⁹ HE 74/1924 vp, s. 3-4.

tajalle lain 11 §:n mukaan takaisin hänen muun lain, asetuksen tai määräyksen johdosta vahingoittuneelle maksamat korvaukset työkyvyttömyyden ajalta suorittamaansa määrään asti, ei kuitenkaan enempää mitä vakuutuslaitos olisi vahingoittuneelle maksanut. Silloisen työsopimuslain mukaan työnantajalla oli velvollisuus maksaa palkkaa työntekijälleen tapaturman tai sairauden johdosta irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta, kuitenkin enintään 14 päivältä. Tästä johtuen työväen tapaturmavakuutuslain 11 §:ään kirjattu säännös oli tarpeen, ettei työtapaturman vuoksi vahingoittuneet saaneet palkan korvausta kahdesti.¹⁴⁰

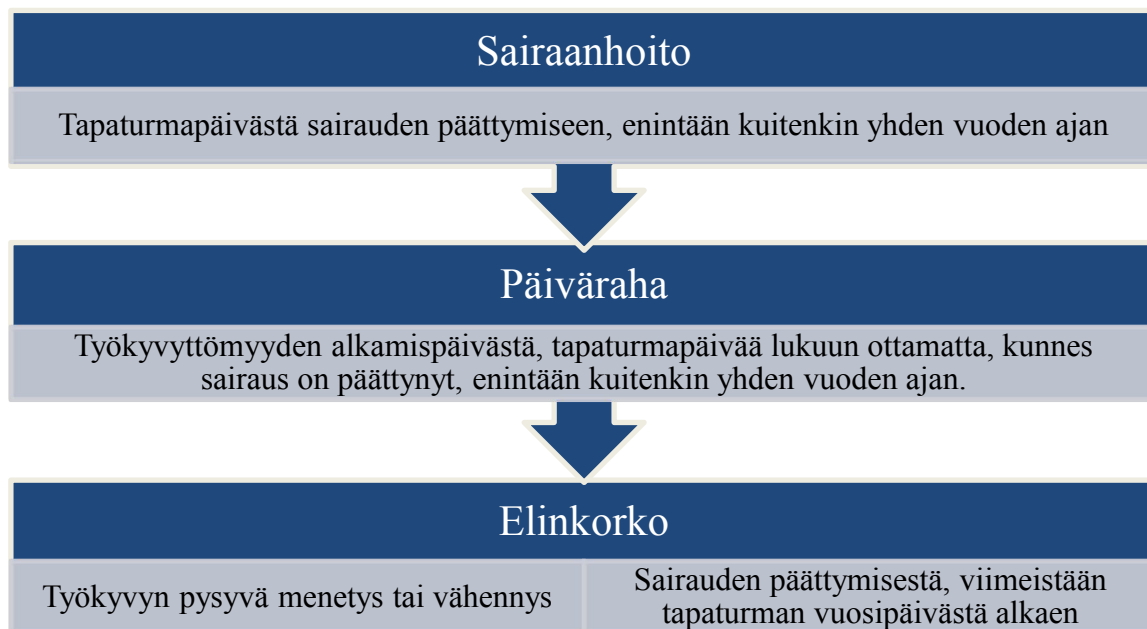
Päivärahan ja elinkoron välinen raja oli tapaturman aiheuttaman sairauden päättyminen tai vuoden määräaika tapaturmapäivästä lukien, kun aikaisemmin samantasoisten korvauslajien rajana oli 120 päivää. Kun päivärahaa maksettiin ohimenevien sairauksien johdosta ja elinkorkoa pysyvien johdosta, rajan pidentäminen 120 päivästä vuoteen antaa ymmärtää, että kaikkien ohimenevien sairauksien ei oletettu paranevan puolella vuodessa, vaan vuoteen asti annettiin aikaa hoidattaa sairauttaan ja näin mahdollisesti saada työkyky takaisin. Sairaanhoidon korvattiin myös vuoden määräaikaan asti, joka tukee yllä olevaa kantaa muutoksen motiiveista. Huomiota on, että monet tapaturmien aiheuttamat vammat voivat vaatia hoitoa myös yli vuoden jälkeen tapaturmasta. Kun sairaanhoidon korvaaminen loppui lain mukaan tapaturman vuosipäivään, pohdittavaksi jää, olisiko joidenkin vahingoittuneiden osalta pidempiaikainen sairaanhoito voinut auttaa työkyvyn palauttamiseen ja pysyvän työkyvyttömyyden välttämiseen.

Vuoden 1925 laissa annettiin aikaisemmasta poiketen arvoa sille, oliko vahingoittunut yksinäinen henkilö vai muiden elättäjä. Lain 9 §:n mukaan päivärahan määrään vaikutti kyseinen seikka ja yksinäisen henkilön päiväraha korvauksen perusteena käytettävästä keskipalkasta vain puolet muodosti päiväraha korvauksen määrään, sen muutoin ollessa kaksi kolmannesta. Vahingoittuneen ollessa niin avuttomassa tilassa, että hän tarvitsi toisen henkilön hoitoa, oli päiväraha korotettu neljään viidesosaan keskipalkasta. Tällä kompensoitiin toisen henkilön avun kustannuksia. Samoin kuin aikaisemman lainsäädännön mukaan vahingoittuneen työntekijän leski ja lapset saivat korvausta, nyt huoltoapuna, siltä ajalta, kun vahingoittunut oli hoidettavan sairaalassa ja kuoleman johdosta hautausapuna sekä kuolin- tai katoamispäivän jälkeen juoksevana elinkorona.¹⁴¹

140 Kalliala 1931, s. 135.

141 Helminen 1930, s. 13-14 ja s. 22.

Ansionmenetystä maksettiin siis elinkorkona tapaturman vuosipäivästä alkaen ja elinkoron määrä oli edelleen kaksi kolmasosaa vahingoittuneen vuotuisesta työansiosta. Elinkoron myöntämisen edellytyksenä oli 10 %:n työkyvyn vähentyminen, koska tätä pienempi seuraus ei todennäköisesti vaikuttanut vahingoittuneen työskentelymahdollisuuksiin. Päivärahakaudella työkyvyn korvaamisen alaraja oli 20 %:n työkyvyttömyyden vähentyminen.¹⁴² Vuoden 1925 laissa oli myös ensimmäiset säännökset koskien tietynlaisia ammatillisia kuntoutustoimia, kun lain 16 §:n mukaan vahingoittuneelle voitiin hankkia opetusta uudessa tai hänelle sopivaksi havaitussa ammatissa tai toimessa. Korvauslajien muutosten lisäksi korvausmääriä oli jälleen korotettu ja samoin korvausten ylä- ja alarajoja muutettu rahanarvon muutosta ja muutoin palkkatasoa vastaavaksi. Päivärahakauden korvauksia pidettiin riittävinä, mutta elinkorona maksettavat korvaukset koettiin edelleen riittämättömiksi. Vaikka korvauksia korotettiin, oli lainsäätäjän huomioitava vähävaraisten työnantajien maksukyky, johon edelleen korotetut elinkorot nousevine vakuutusmaksuineen olisi vaikuttanut.¹⁴³



Kuvio 3. Vuoden 1925 lain korvauslajien aikarajat.

5.3 Vuoden 1925 lain suurimmat muutokset

Vuoden 1925 lain suurin muutos koski lain henkilöllisen soveltamisalan uudistusta. Aikaisemmin laissa oli lueteltu vakuuttamisvelvollisuuden alaiset ammattiryhmät ja yritykset, mutta nyt

¹⁴² Uusi työväen tapaturmavakuutuslaki 1925, s. 5.

¹⁴³ Uusi työväen tapaturmavakuutuslaki 1925, s. 3 ja s. 7.

kaikki ruumiilliset työt oli säädetty vakuutuksen alaisiksi laissa erikseen säädettyjä rajoituksia huomioon ottamatta. Uudistuksella poistettiin se epäkohta, jonka vakuuttamisvelvollisuuden säätäminen luettelolla oli aiheuttanut luettelon ulkopuolelle jääneiden ammattiryhmien osalta.

Korvausten muutosten myötä ja verrattaessa niitä aikaisempiin säädöksiin, laki, joka aikaisemmin määritteli ainoastaan tapaturmasta maksettavat korvaukset, oli nyt muuttumassa laiksi, jolla myös yritettiin edesauttaa vahingoittuneita toipumaan ja mahdollisuuksien mukaan palaamaan työelämäänsä. Sairaanhoidon ja päivärahaikauden korvausajan pidentäminen ja tietynlaiset ammatillisen kuntoutuksen toimet näyttäytyivät merkkeinä tästä muutoksesta.

6. TYÖNANTAJILLE OMAVASTUU

6.1 Muutostarpeita ja ehdotuksia

Nopeasti muuttuva tapaturmavakuutuslainsäädäntö sai tapansa mukaan kritiikkiä heti uuden lain voimaantulon jälkeen. Vuoden 1925 lain suurin muutos koski lain henkilöllistä soveltamisalaa laajentaen sitä huomattavasti ja samalla lain alaisuuteen tulivat useat pientyönantajat, myös maatalouden alalta. Tässä oli aihe, joka nostatti keskustelua useaan otteeseen lain muutosprosessissa, koska nykyinen tilanne pientyönantajien osalta ei ollut käytännöllinen.

Jo muutama vuosi lain voimaantulon jälkeen lakiin ehdotettiin vuosina 1927 ja 1928 muutoksia, mutta eduskunnan hyväksyntää ehdotukset eivät saaneet. Sen sijaan eduskunnasta tuli toive uuden esityksen kasaamiselle ja tämän esityksen tavoitteeksi asetettiin työnantajien kustannusten vähentäminen, työntekijöiden turvasta tinkimättä. Loppujen lopuksi vuonna 1933 työväen tapaturmavakuutuslakikomitea antoi mietintönsä, joka toimi perustana uudelle työntekijäin tapaturmavakuutuslaille.¹⁴⁴ Komitean tehtävä oli tunnistaa aikaisemman lainsäädännön heikkoudet, joiksi osoittautuivat työnantajille aiheutuvat liialliset kustannukset, jotka lain säätämisellä oli juurikin haluttu poistaa, väärinkäytön mahdollisuudet sekä lain ristiriitaiset ja epäselvät määräykset.¹⁴⁵

Mitä muita ongelmia vuoden 1925 laissa nähtiin ja haluttiin korjattavaksi muutosprosessin aikana? Lainmukaisia korvauksia pidettiin jälleen liian pieninä, epäkäytännölliseksi koettiin määräys elinkoron 10 %:n vähimmäistökyvyttömyysaseesta, harvaan asuttujen seutujen maa- ja

144 HE 51/1933 vp, s. 1.

145 Pellinen 1995, s. 64.

kotitaloustöiden vakuuttamisvelvollisuuden vapautus nähtiin vanhentuneeksi, koska kyseessä olevilla seuduilla oli jo saatavilla lääkärihoitoa. Lisäksi ainaisen keskustelun aiheena ollut lain henkilöllistä soveltamisalaa toivottiin laajennettavan myös henkisiin töihin, tosin tietyllä palkkarajalla.¹⁴⁶ Huomionarvoisena seikkana pidettiin myös sitä, että samalla tavalla tehtaassa tapahtuva räjähdys voi vahingoittaa tehtaan konttorihenkilökuntaa kuin itse tehdastyöläisiä ja konttorityön ollessa henkinen työ, rajautui se vuoden 1925 laissa vakuutuksen ulkopuolelle.¹⁴⁷

Edelleen vähäisten vammojen korvaaminen oli tapetilla sen kohtuuttomien kustannusten vuoksi, jotka muodostuivat vakuutusprosessin menettelyistä.¹⁴⁸ Vähäisten vammojen poistaminen vakuutuksen piiristä ei lainsäädäntöprosessin edetessä saanut kuitenkaan kannatusta, koska korvausvelvollisuuden siirtäminen vähäisten vammojen osalta takaisin työnantajille pelättiin aiheuttavan riitaa työntekijä-työnantajasuhteessa. Lisäksi palattaisiin samaan vuoden 1895 lain ongelmaan, jossa työntekijät eivät heikomman asemansa vuoksi voineet valvoa oikeuksiaan riittäväällä tavalla. Lisäksi huolta aiheutti se, että mikäli vähäiset vammat olisivat työnantajan korvausvastuulla tiettyyn aikarajaan asti, koettaisivat työnantajat pidentää työntekijöidensä sairauksien paranemista, jolloin tapaus tulisi vakuutuksen piiriin. Työnantajan korvausvastuuseen palaamista vastustavat antoivatkin ehdotuksen, jonka mukaan vähäisten vammojen korvaaminen olisi ensisijaisesti työnantajan vastuulla, mutta toissijaisena maksajana toimisi vakuutuslaitos. Työntekijä, joka ei saisi vähäisen vamman johdosta korvausta työnantajalta voisi kääntyä vakuutuslaitoksen puoleen, joka puolestaan perisi maksamansa korvaukset takaisin työnantajalta.¹⁴⁹ Pohdinnan edetessä pöydälle tuli vielä ehdotus, jossa työnantajan vastuulle tulisi tietty rahasumma vähäisten vammojen korvaamisesta ja mikäli vamma olisikin suurempi maksaisi työnantaja joka tapauksessa tuon rahasumman ja vakuutuslaitos loput. Tällä ehkäistäisiin työnantajien vilpillinen käytös sairauksien pidentämisestä ja samalla korvausmenettely kevenisi huomattavasti. Ehdotusta perusteltiin sillä, että työnantaja saisi lisäintressiä työntekijöiden suojelemiseen, kun osa korvausvastuusta olisi jaettu.¹⁵⁰

Vaikka lain henkilöllistä soveltamisalaa haluttiin toisaalta edelleen laajentaa, koettiin pientyönantajien vakuuttamisvelvollisuus samalla ongelmalliseksi ja sen vuoksi ratkaisuksi ehdotettiin seuraavaa: Tiettyjen pientyönantajien työntekijät olisivat vakuutuksen piirissä, mutta

146 TVak 1928, s. 13 ja s. 16.

147 Hiitonen 1930, s. 21 ja s. 23.

148 Sipilä 1931, s. 37.

149 Kalliala 1932, s. 24.

150 Kuusi 1933, s. 87.

työnantajalle ei tulisi tästä huolimatta maksettavaksi vakuutusmaksuja. Ehdotusta perusteltiin sillä, että kaikkien pientyönantajien selvittäminen oli vaikeaa ja kallista, erityisesti kunnan ryhmävakuutuksen piirissä olevien työnantajien osalta.¹⁵¹ Ehdotuksen mukaan pientyönantajien työntekijöiden korvaukset maksettaisiin valtion varoista.¹⁵² Myöhemmin idea jalostui sellaiseksi, että kyseessä olevat pientyönantajat maksaisivat valtiolle 50 markkaa jokaisesta kalenterikuukaudesta, jolloin he olivat käyttäneet vierasta työvoimaa tietyin edellytyksin. Kun muutoksen motiivina oli helpottaa vakuutusprosessia ja tehostaa koko järjestelmää, niin edellä mainittujen vakuutusmaksujen periminen kaikilta pientyönantajilta ei toteuttaisi tätä motiivia. Alkuperäinen ongelma eli kaikkien pientyönantajien selvittäminen oli edelleen käsillä, kun heidän kaikkien tuli ehdotuksen mukaisesti maksaa vakuutusmaksuja ja tästä tuli tietysti saada asianmukaisesti rekisterimerkinnät aikaiseksi.¹⁵³ Samalla kuitenkin poistuisi aikaisempi kuntien ryhmävakuutus, joka oli yksi vakuutusprosessia eniten rasittava muoto tulo- ja vakuutusilmoitukseen.¹⁵⁴

Yhtenä suurena muutoksena oli lisäksi ehdotus korvausluokkien säätämistä, joiden perusteella määräytyisi ansionmenetykskorvauksen perusteena oleva vuosityöansio. Tarkoituksena oli selkeyttää ja parantaa vuosityöansion määrittämistä, joka koettiin raskaaksi nykyisellään.¹⁵⁵

Kolme suurinta keskustelun aiheena ollutta muutosta koskivat näin ollen vakuutuksen henkilöllistä soveltamisalaa sisältäen pientyönantajien ongelman, vähäisten vammojen korvausvastuun jakautuminen sekä korvausluokkien säätäminen. Viimein kyseisiin ongelmiin löydettiin ratkaisu ja uusi työntekijäin tapaturmavakuutuslaki hyväksyttiin huhtikuussa 1935, joka tuli sovellettavaksi vuoden 1936 alusta alkaen.

6.2 Vuoden 1935 työntekijäin tapaturmavakuutuslaki

6.2.1 Henkilöllinen soveltamisala

Lain henkilölliseen soveltamisalaan ei sinällään tullut vuoden 1935 lakiin suuria muutoksia, kun lain 1 §:n mukaan edelleen vain ruumiillisen työn tekijät olivat vakuutettuja, eikä hengelliset työt päässeet edelleenkaan vakuutuksen piiriin. Jotain lisäyksiä ja selvennyksiä kuitenkin

151 TVak 1929, s. 53.

152 Kuusi 1933, s. 82.

153 Sipilä 1931, s. 35-36 ja s. 42.

154 Kuusi 1933, s. 84.

155 Sipilä 1931, s. 38.

tapahtui, kun työntekijät, jotka välittömästi johtivat, valvoivat tai seurasivat ruumiillista työtä, sisällytettiin vakuutuksen piiriin. Selvennyksen vuoksi lain 1 §:ssä mainittiin erikseen, että tällaiset valvojat eivät kuitenkaan saaneet olla itsenäisiä yrittäjiä, koska laki koski ainoastaan työntekijöitä, eikä itsenäisesti työtä harjoittavia henkilöitä. Lisäystä rajoitettiin kuitenkin lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdalla, jonka mukaan työnjohtaja, valvoja, seuraaja tai laivapäällystään kuuluva henkilö, jonka vuosityöansio oli enemmän kuin 48 000 markkaa, ei kuulunut vakuutuksen piiriin. Kyseessä oleva palkkaraja nostettiin syyskuusta 1944 alkaen 100 000 markaksi.¹⁵⁶ Palkkaraja seurannee vuoden 1917 asetuksen linjaa siitä, että asetettua rajaa enemmän tienaatvat työnjohtajat katsottiin kykenevät itse huolehtimaan omasta vakuutuksestaan omilla varoilla.

Laissa selkeytettiin niitä rajoituksia, jotka koskivat korvaukseen oikeutettuja työntekijöitä ja selvennykset olivat tarpeen, kun aikaisemman lain sanamuodot olivat aiheuttaneet erilaisia tulkintoja ja hämmennystä.¹⁵⁷ Vuoden 1925 lain mukaan vakuutuksen ulkopuolelle oli rajattu työnantajan luona asuvat hänen lapsensa, lapsenlapsensa, vanhempansa ja isovanhempansa. Epätietoisuus oli koskenut lain sanamuotoa työnantajan luona asuva sekä esimerkiksi ottolasten asema. Sen vuoksi työntekijäin tapaturmavakuutuslain 1 §:n 1) kohdan mukaan vakuutuksen piiriin eivät kuuluneet ruumiillista työtä tekevät henkilöt, jotka *vakinaisesti elivät työnantajan taloudessa* ja olivat suoraan takenevassa tai etenevässä polvessa hänelle tai hänen aviopuolisolleen. Ottolapset, ottovanhemmat ja jonkun edellä mainitun puoliso kuuluivat myös rajoituksen piiriin. Lain 4 §:n mukaan lain tarkoittaman lapsena pidettiin myös aviotonta lasta. Nyt, kun lainkohtaa oli huomattavasti selkeytetty, oli sellaisten perheenjäsenten turva parempi kuin aikaisemmin, jotka olivat oleskelleet ja mahdollisesti työskennelleet poissa kotoa jo jonkin aikaa, mutta palasivat kotiin työskentelemään palkkaa vastaan esimerkiksi vanhemmilleen. Tällöin heidän ei katsottu elävän vakinaisesti työnantajan taloudessa, vaan kuuluivat ruumiillista työtä tehdessään vakuutuksen piiriin. Nyt myös perheenjäsenten puoliset asuessaan vakinaisesti työnantajan taloudessa jäivät vakuutuksen ulkopuolelle, kun rajoitus laajentui aikaisemmasta.¹⁵⁸ Kuten aikaisemmin vuoden 1925 lain kohdalla perusteltiin puolison vakuutuksen ulkopuolelle jäämistä, samalla periaatteella voidaan perustella muiden omaisten rajoitusta. Mikäli omaiset olivat niin läheisiä, että he asuivat vakinaisesti samassa taloudessa, voitiin heidän olettaa pitävän toisistaan huolta tapaturman sattuessa myös taloudellisesti.

156 Komiteamietintö työntekijäin tapaturmavakuutuslain uudistamisesta 1945, s. 5.

157 Hagan 1936, s. 4.

158 Hagan 1936, s. 6-7.

Lain 1 §:n 2 kohta sisälsi toisen rajoituksen, joka muutti myös hieman muotonaan vuoden 1925 lakiin verrattuna. Vakuutuksen ulkopuolelle jäivät ne työntekijät, jotka suorittivat enintään kuusi työpäivää kestäväää tai kestäväksi tarkoitettua määrättyä tilapäistä työtä tai suorittivat työtä tilapäisesti ja enintään kuusi päivää yhdenjakoisesti jollekin, jolla sinä kalenterivuonna ei ollut muuta lain mukaan vakuutettavaa työtä. Säännöksellä rajattiin osa pientyönantajista vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle ja pienuuden mittarina toimi suoritettut työpäivät ja kuusi työpäivää toimi rajana. Mikäli työpäivien yhteenlaskettu määrä ylitti kuuden, oli työnantaja velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä. Vuoden 1925 laissa työn tuli olla lisäksi yhdenjaksoista, mutta nyt määräys työn yhdenjaksoisuudesta oli jätetty pois säännöllisistä tai tilapäisiksi määrättyistä töistä, mutta yhdenjaksoisuuskriteeri säilyi useissa eri tilapäisissä töissä. Käytännössä, jos työntekijä teki säännöllisesti samaa työtä yhden päivän viikossa yhteensä yli kuuden päivän ajan, kuului hän vakuutuksen piiriin. Sen sijaan, jos työntekijä teki tilapäisiä töitä satunnaisesti eikä saman työn työpäivien lukumäärä ylittänyt kuutta työpäivää, ei hän kuulunut minkään työn osalta vakuutuksen piiriin.¹⁵⁹

Kun lain valmisteluprosessin yksi suurimmista puheenaiheista oli ollut pientyönantajien vakuuttamisvelvollisuuden tuomat ongelmat, ratkaisulta sopi odottaa suuria. Loppujen lopuksi lain 10 §:ään säädettiin, että ne yksityiset työnantajat, joita viimeksi toimitetussa valtion tulo- ja omaisuusverotuksessa ei ollut verotettu 40 000 markan tai sitä suuremmasta omaisuudesta tai 6000 markan tai sitä suuremmasta tulosta ja jotka eivät käyttäneet työssään samanaikaisesti kolmea useampaa työntekijää yhdenjakoisesti kuutta päivää kauemmin, eivät olleet vakuuttamisvelvollisia. Tästä huolimatta tässä työssä sattuneiden tapaturmien johdosta työntekijöille maksettiin lain mukaista korvausta valtion varoista.

Kuten vuoden 1925 lakiin, niin myös vuoden 1935 lakiin tuli alueellinen rajoitus lain soveltamisalaan vapautussäännöksen muodossa, vaikka säännöstä oli kritisoitu vanhentuneeksi sen vuoksi, että lääkärihoitoa oli saatavilla aikaisemmasta poiketen nyt myös harvaan asutuilla seuduilla. Tästä huolimatta vapautusmahdollisuus tuli lakiin, mutta muutettuna toteuttamaan paremmin sen tarkoitusta. Vuoden 1925 vapautussäännös koski kaikkensuuruisia yrityksiä maakunnissa, mitkä olivat valtioneuvoksen päätöksessä lueteltuja. Säännös koettiin liian suureksi poikkeukseksi yleisestä periaatteesta työntekijän oikeudesta korvaukseen työtapaturman seurauksena.¹⁶⁰ Tästä johtuen lain 67 §:ssä säädettiin samankaltaisesta vakuuttamisvelvollisuuden

¹⁵⁹ Hagan 1936, s. 5-6.

¹⁶⁰ Hagen 1936, s. 28.

vapautuksesta, mutta nyt vapautus tuli koskemaan vain pieniä yrityksiä, joilla ei ollut samanlaisesti neljää useampaa työntekijää yhdenjakoisesti kuutta päivää kauemmin. Maa- ja kotitalous sekä käsityöliikkeiden lisäksi yksityisten henkilöiden puutavaran hakkaus-, ajo- ja uittotyöt oman työnantajan metsässä tulivat vapautussäännöksen piiriin. Edelleen alueellista rajoitusta perusteltiin syrjäisen ja harvaan asuttujen seutujen ongelmalla hankkia lain mukaista sairaanhoitoa ja perustelut oli kirjoitettu pykälän tasolle.

Vuoden 1935 laki laajensi lain henkilöllistä soveltamisalaa osaksi sisällyttämällä työnjohton takaisin vakuutuksen piiriin sekä alueellisen soveltamisalan vapautuksen rajaamisella vain pieniin työnantajiin, jolloin syrjäisemällä seudulla olevat isommat yritykset tulivat lain soveltamisalaan. Pientyönantajien vakuuttamisvelvollisuus poistui, mutta tästä huolimatta heidän työntekijänsä jäivät vakuutuksen piiriin valtion maksamisen korvausten myötä. Se, poistiko uudet säännökset niitä ongelmia, joita uudella lailla haluttiin poistaa nimenomaan pientyönantajien osalta jäi nähtäväksi.

6.2.2 Korvattavat olosuhteet ja korvattavuuden rajoitukset

Vuoden 1925 lain olosuhdesäännökset olivat varsin tulkinnanvaraisia ja sen vuoksi tavoitteena oli selkeyttää niitä uuteen lakiin, niiden sisältöä sinällään muuttamatta.¹⁶¹ Vaikka KKO linjasi vuoden 1925 lain soveltamisaikaan antamiensa ratkaisujen perusteella muun muassa hyläten työmatkalla sattuneen pahoinpitelyn korvaukset työyhteyden puuttumisen vuoksi, että kaikki sekä työpaikalla että työpaikan ulkopuolella sattuneet tapaturmat tulivat korvattavaksi vain *työssä* tai *muutoin työsuhteen vuoksi* sattuneina, korvattiin työmatkalla sattuneita tapaturmia pääsääntöisesti kuitenkin ilman nimenomaista työyhteyttä. Tämä johtui siitä, että lainkohtaa tulkittiin osaksi niin, että vain työpaikalla sattuneilta tapaturmilta vaadittiin niiden aiheutumista työssä tai muutoin työsuhteen vuoksi, mutta työpaikan ulkopuolella erikseen säädetyissä olosuhteissa, kuten työmatkalla, tätä työyhteyttä ei edellytetty.¹⁶² Ristiriita oli huomattu ja se haluttiin poistaa uuden lain myötä. Työntekijän tapatumavakuutuslain 6 §:n mukaan:

Työssä sattuneen tapaturman aiheuttamaksi katsotaan tässä laissa vamma, jonka työntekijä on saanut:

1) työssään;

¹⁶¹ Pellinen 1995, s. 65.

¹⁶² Hagen 1936, s. 8-9.

2) työstä johtuvissa olosuhteissa: a) työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella; b) matkalla asunnostaan työpaikalle tai päinvastoin; tai c) ollessaan työnantajansa asioilla; tahi

3) yrittäessä varjella tai pelastaa työnantajansa omaisuutta tahi; työtoimintansa yhteydessä, ihmishenkeä.

Nyt kaikki olosuhteet oli kytketty työyhteyteen ja yhtenä esimerkkinä tällaisesta yhteydestä käytettiin työmatkaa, jolla korvattava tapaturma sattui työntekijälle hänellä mukana olleesta työkalusta. Sen sijaan vamma, joka aiheutui pyörällä ojaan ajamisesta työmatkalla ei ollut lain mukaan korvattava olosuhde.¹⁶³ Tästä huolimatta jo vuoden 1925 lain aikaan suurin osa tulkintoista oli sen kannalla, että kaikki työmatkalla sattuneet tapaturmat olivat korvattavia, huolimatta siitä aiheuttiko tapaturman jokin työhön liittyvä asia, esimerkiksi työväline vai tavallinen liukastuminen. Kun vuoden 1935 työntekijäin tapaturmavakuutuslain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisättyä lausahdusta ”työstä johtuvissa olosuhteissa” tulkitaan kirjaimellisesti, näyttää siltä, että lailla tarkoitettiin rajoittaa niiden tapaturmien korvaamista, jotka aiheutuivat yleisestä vaarasta, eikä suoranaisesti työsuhteen vuoksi.¹⁶⁴ Tulkintaa tukee se, että lain esitöiden mukaan työssä sattuneiden tapaturmien määritelmää oli tiukennettu työmatkalla sattuvien tapaturmien osalta¹⁶⁵ ja tämän perusteella korvattavien olosuhteiden joukkoa oli nimenomaisesti haluttu rajata.

Näin ollen uusi olosuhdesäännös ei sinällään selkeyttänyt tilannetta, mutta joka tapauksessa vuoden 1935 lain 6 §:ää tulkittiin käytännössä ahtaasti ja käytännön prosessissa erotettiin toisistaan yleisestä vaarasta työmatkalla sattuneet tapaturmat niistä, jotka aiheutuivat työsuhteen vuoksi, juurikin esimerkiksi työkalujen kantamisesta. Oikeuskäytännössä kuitenkin katsottiin, ettei mitään muutosta ollut tapahtunut, jonka myös KKO myöhemmin vahvisti.¹⁶⁶ Tämän perusteella voidaan arvioida, että sekä vuoden 1925 että vuoden 1935 lain aikaan työmatkalla sattuneet tapaturmat olivat korvattavuuden piirissä huolimatta siitä, mikä kytkös tapaturmalla oli työsuhteeseen, kunhan matka oli muutoin korvattava työmatkana. Kaikki tapaturmat eivät suinkaan tästä huolimatta olleet korvattavia työmatkoilla, kun esimerkiksi sairaudesta johtuvan kohtauksen aiheuttama kaatuminen, järjenvastainen menettely, kuten heikolla jäällä polkupyöräily sekä elämän yleiset vaarat, kuten hyönteisen tai koiran puremat eivät olleet korvattavia.¹⁶⁷

163 Hagen 1936, s. 9.

164 Helminen 1938, s. 91-92.

165 HE 51/1933 vp, s. 5.

166 Helminen 1938, s. 92.

167 Helminen 1938, s. 109-110.

Loppujen lopuksi voidaan todeta, että työmatkoilla sattuneet tapaturmat olivat korvattavia, kunhan tapaturma ei ollut aiheutunut muusta kuin matkan tekemiseen muutoin tavanomaisesti liittyvästä toiminnasta.

Työmatkatapaturmien korvaamiseen liittyi myös paljon muita arvioitavia seikkoja edellisten lisäksi. Matkan tuli tapahtua asunnolta työpaikalle tai päinvastoin ja korvauskäytännössä muodostuneen linjan mukaisesti matkan oli oltava suora. Mikäli matka katkesi työntekijän poikeksessa pidemmäksi aikaa pois matkalta, ei sittemmin jatkuneella matkalla sattunutta tapaturmaa enää korvattu. Pieni viivästys ei sen sijaan katkaissut korvattavaa työmatkaa.¹⁶⁸ Näin ollen työmatkalta edellytettiin sekä asiallista että ajallista yhteyttä alkavaan tai päättyneeseen työhön.

Kuten aikaimminkin, niin myös vuoden 1935 lakiin sisältyi rajoitussäännöksiä sellaisten tapaturmien korvaamisesta, jotka aiheutuivat työntekijän oman toiminnan vuoksi. Aikaisemmin vain tahalliset teot olivat suljettu korvausten ulkopuolelle, mutta nyt työntekijäin tapaturmavakuutuslain 7 §:n 2 momentin 2 kohtaan tuli uutena lisäyksenä korvausten epäys vai vähentämismahdollisuus, kun tapaturman syynä oli työntekijän törkeä huolimattomuus tai päihtymys. Työntekijän huolimattomuudella aiheutuneet tapaturmat olivat puhuttaneet useaan otteeseen ja sitten vuoden 1895 lain, jossa työntekijän huolimattomuus oli epäysperuste, asia kirjattiin jälleen lakiin. Edelleen työtapaturmien torjuminen oli lainsäätäjän intressissä, kun korvausten epäys- ja vähentämisperusteena oli myös lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan järjestysohjeiden tai työsääntöjen tai esimiehen julkipantujen tai muuten todistettavasti annettujen määräysten vastainen toiminta. KKO arvioi rajoitussäännöstä esimerkiksi tapauksessa, jossa työmies oli vastoin kivenlouhintaa varten annettuja järjestysohjeita ryhtynyt purkamaan poralla laukeamatta jäänyttä panosta ja panoksen räjähdettyä loukkaantunut. KKO katsoi eväten korvaukset vakuutusneuvoksen tavoin, että tapaturma oli aiheutunut vahingoittuneen toimiessa vastoin valtioneuvoston antamaa järjestysohjetta.¹⁶⁹ Samantapainen säädös oli ollut tapaturmavakuutuslainsäädännössä jo vuodesta 1925 asti, joten oli toivottavaa, että tulokset tapaturmien torjunnasta alkaisivat näkymään.¹⁷⁰ Huolimatta siitä, että säännös oli tullut lakiin vasta vuonna 1925, jo ensimmäisen lain valmistelutöissä oli huomioitu työturvallisuusaspekti, mutta toteutus ei ollut ollut riittävää, kun torjunnan ajateltiin järjestyvän itsestään vetoamalla työntekijöiden ja työnantajien terveeseen järkeen ja riskien vähentämisen omatoimisuuteen.¹⁷¹

168 Helminen 1938, s. 92 ja s. 109.

169 TVak 1938, s. 134.

170 Hagen 1936, s. 9.

171 Pellinen 1995, s. 73.

6.2.3 Korvauslajien muutokset ja korvausvastuun jako

Korvauslajien osalta suurin muutos tapahtui jo vuoden 1925 laissa termistön ja korvauslajien aikarajojen muuttuessa. Vuoden 1935 lain suurin muutos liittyen korvauksien määräytymiseen olivat palkkaluokat, joiden perusteella määriteltiin vahingoittuneelle maksettavan päivärahan suuruus. Päivärahan suuruus määräytyi sen perusteella mihin palkkaluokkaan vahingoittunut kuului keskipäiväpalkkansa perusteella ja edelleen myöskin palkkaluokkien perusteella yksinäiselle henkilölle maksettava päiväraha oli pienempi kuin henkilöllä, jolla oli omaisia.¹⁷² Palkkaluokkien säätämistä perusteltiin sillä, että päivärahan perusteena olevien keskipalkkojen määrittäminen oli käynyt hankalaksi tuottaen suhteettoman suuria kustannuksia. Palkkaluokkien ja niitä vastaavien korvausluokkien käyttäminen jatkossa yksinkertaisti korvausprosessia ja samantyyppinen ratkaisu oli jo käytössä muissa sosiaalivakuutuksissa.¹⁷³ Lisäksi itse keskipalkan laskemista koskevia määräyksiä yksinkertaistettiin.¹⁷⁴ Vuoden 1935 lain säätämisen yhtenä tavoitteena oli laskea työnantajille aiheutuneita kohtuuttomia kustannuksia, jotka osaksi aiheutuivat liiallisen monimutkaisesta korvausprosessista ja yllä oleva uudistuksen tarkoituksena oli tehdä prosessista kustannustehokkaampaa yksinkertaistamalla käsittelyn vaiheita ja samalla toteuttaa uudistuksen tavoitteita.

Päivärahan saaminen vaati aikaisemman lain mukaan vahingoittuneen kykenemättömyyttä toimittamaan tavallista työtään, mutta nyt päivärahan myöntämisen edellytykset kiristyivät, kun edellisen lisäksi lakiin tuli lisämääräys 16 §:ään, jonka perusteella päivärahan saaminen edellytti, ettei vahingoittunut muutenkaan kyennyt työkyvyllään soveltuvalla työllä ansaitsemaan entistä palkkaansa vastaavia tuloja. Oikeus päivärahaan syntyi näin ollen vasta, jos tapaturman aiheuttama ruumiinvamma esti vahingoittuneen tavallisen eli käsittääkseni aikaisemman työn sekä tämän lisäksi muut hänen työkyvyllään soveltuvat työt. Sama periaate sisällytettiin elinkorkoaikaan lain 18 §:ään, kun aikaisemmin työkyvyttömyyden arvioinnissa vahingoittuneen tapaturman jälkeistä työkykyä arvioitiin entiseen työhön ja kehitykseen nähden, mutta uudessa laissa työkykyä arvioitiin sen kannalta, mitä säännöllistä ansiotyötä vahingoittunut kykeni vammansa puolesta tekemään.¹⁷⁵ Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että aikaisemmin ansionmenetykskorvausta sai mikäli vahingoittunut oli työkyvytön aikaisempaan työhön, mutta nyt korvauksen

¹⁷² Hagen 1936, s. 16.

¹⁷³ HE 51/1933 vp, s. 5.

¹⁷⁴ Hagen 1936, s. 20.

¹⁷⁵ Hagen 1936, s. 16.

myöntäminen edellytti myös muiden mahdollisten ansaintamahdollisuuksien tutkimista, kun työkyvyn arviointiin vaikutti vahingoittuneen työansaintokyky yleensä.

Kun vuoden 1925 lakiin tuli uuden säädöksen muodossa mahdollisuus elinkoron sijasta hankkia opetusta uudessa ammatissa tai toimessa, oli päivärahan myöntämisedellytysten sekä työkyvyttömyysarvioinnin muuttuminen myös vahva viittaus siitä, että lakia muutettiin oikeaan suuntaan. Sama intressi oli todennäköisesti lainsäätäjän mielessä, kun lain 21 §:ään sisällytettiin säädös, jonka mukaan opetuksen ajalta maksettiin vahingoittuneelle maksettavan elinkoron sijasta hänen omaisilleen huoltoapua, mutta ei enempää kuin elinkoron määrään asti. Vuoden 1925 lain soveltamisaikaan huoltoavun määrä saattoi ylittää elinkoron määrän, joka vähensi vakuutuslaitosten halukkuutta kustantaa opetusta uuteen ammattiin, sen ollessa kalliimpi vaihtoehto elinkoron maksamiselle. Tämän ollessa ristiriidassa lain tarkoituksen eli vahingoittuneen mahdollisimman parhaan työ- ja ansiokyvyn palauttamisen kanssa, oli uusi säännös perustelua. Samaa tavoitetta pyrittiin saavuttamaan lain 47 §:n 1 momentilla, jonka mukaan vakuutuslaitoksella oli oikeus hakea korvausmäärän oikaisua vakuutusneuvokselta, jos elinkoron tai huoltoeläkkeen¹⁷⁶ määrään vaikuttavat asialliset muutokset tai mikäli elinkoron saajan ansaintakyky oli lisääntynyt hänelle annetun ammattiopetuksen, hankittujen työvälineiden tai apuneuvojen johdosta.¹⁷⁷ Näillä uusilla säädöksillä varmistettiin se, että vahingoittuneiden ammatillinen kuntouttaminen oli sekä heidän että vakuutuslaitoksen kannalta kannattavaa.

Sen lisäksi, että vuoden 1935 laki muutti edellä mainitulla tavalla vakuutuksesta maksettavia korvauksia, toi laki kaivattua uudistusta vähäisten vammojen korvaamiseen. Lain valmistelussa käytiin keskustelua vähäisten vammojen korvaamisen aiheuttamista ongelmista, suurimpana niiden tuottamat kohtuuttoman suuret liikekustannukset sekä vakuutuksen väärinkäytökset vilppitapauksissa. Tavoitteena oli toteuttaa sellainen lainsäädännöllinen muutos, jolla vähäisemmät vammat tulisivat korvatuiksi mutkattomammin. Työnantajan vastuulle jäävä omavastuuosuus korvauksista katsottiin toimivimmaksi ratkaisuksi.¹⁷⁸ Tapaturmatilastoihin perustuen työnantajan omavastuuksi määrättiin 200 markkaa jokaista tapaturmaa kohden. Omavastuun määrän perustuessa tilastoihin, kyseisen summan katsottiin olevan riittävä, koska rajan alittivat keskimäärin kaikki ne tapaturmat, joiden aiheuttama työkyvyttömyys kesti korkeintaan

176 Omaisille kuolemanjohdosta maksettavan elinkoron termi muuttui huoltoeläkkeeksi (14§).

177 Hagen 1936, s. 18-19.

178 HE 51/1933 vp, s. 4-5.

kolmea päivää eli juurikin ne vähäiset vammat, joiden korvausprosessia helpottamaan omavastuu oli säädetty. Vaikka työnantajan osittaisen korvausvastuun palauttaminen oli saanut kritiikkiä, osa näki uudessa säädöksessä tapaturmatorjuntatyön kannalta positiivista edistystä.¹⁷⁹ Työnantajan omavastuusta säädettiin lain 12 §:ssä ja vakuuttamisvelvollinen työnantaja vastasi 200 markkaan asti korvauksista jokaista tapaturmaa kohden ja vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolella jäävät pientyönantajat 100 markkaan asti.

Kun aikaisemmin ehdotuksena oli ollut, että työnantajat olisivat korvausvastuussa tapaturmien ensimmäisen 14 päivän sairaanhoidosta ja työkyvyttömyydestä ja mikäli tapaturman aiheuttama työkyvyttömyys jatkuisi 14 päivän jälkeenkin ja työnantaja todistetusti oli maksanut tältä ensimmäiseltä 14 päivältä palkkaa työntekijälleen, saisi työnantaja tältä ajalta korvauksen vakuutuslaitokselta vakuutuksen perusteella.¹⁸⁰ Nyt, kun työnantajan omavastuu koski kaikkia tapaturmia, niin pieniä kuin vakavampiakin vammoja, poistettiin se vaara, että työnantajat vilpillisesti pidentäisivät sairauksien kestoja saadakseen tapaturmat vakuutuksen piiriin kokonaisuudessaan. Työnantajalla oli mahdollisuus ottaa vain pakollisen vakuutuksen, joka sisälsi omavastuun tai täydellisen vakuutuksen, jolloin vakuutuslaitos kattoi korvaukset kokonaisuudessaan työnantajan omavastuumäärän huomioiden, tietysti vakuutusmaksuun vaikuttavalla tavalla.¹⁸¹ Työntekijän turvaksi säädettiin siitä, että mikäli työnantaja ei maksanut korvausta omavastuun määrältä, työntekijällä oli mahdollisuus ilmoittaa asiasta vakuutuslaitokselle, joka käsittelee vahingon normaalissa järjestyksessä ja perin työnantajalta korvausten omavastuun määrän.¹⁸²

6.2.4 Sodan vaikutus tapaturmavakuutuslainsäädäntöön

Vuonna 1935 säädetty ja seuraavana vuonna sovellettavaksi tullut laki oli voimassa myös toisen maailmansodan ajan ja sen vuoksi jouduttiin pohtimaan tapaturmavakuutuksen soveltuvuutta ja riittävyttä sodan oloissa.¹⁸³ Sosiaaliministeriö tiedusteli Tapaturmavakuutuslaitosten liiton kantaa siitä, olisivatko jäsenenä olevat vakuutuslaitokset valmiita hoitamaan työntekijöiden turvaa myös sodan aikana vai tulisiko vastuu sodan aiheuttamista, mutta työssä sattuneista tapaturmista siirtää valtiolle. Liitto antoi vastauksensa, jonka mukaan tapaturmavakuutustoimintaa

179 Pellinen 1995, s. 66.

180 HE 51/1933 vp, s. 4.

181 Kalliala 1935, s. 10-11.

182 Hagen 1936, s. 14-15.

183 Pellinen 1995, s. 85.

hoidettaisiin normaalisti, kuten rauhan aikana, kun Suomi oli itse osallisena sotaan, kuten silloinkin, kun käynnissä on sotatila, johon Suomi ei itse ollut osallisena. Jäsenyhtiöt huolehtisivat työtaturmien korvaamisesta normaalissa järjestyksessä, mikäli ulkoiset olosuhteet tämän mahdollistaisivat, mutta sotatoimien aiheuttamien vahinkojen liitto ei katsonut kuuluvan jäsenyhtiöiden vastuulle. Se, oliko valtio oikea korvausvelvollinen, jäi avoimeksi, kun mahdollisten vahinkojen laajuus ja valtion maksukyky eivät olleet selvillä. Liitto huomautti kylläkin, että vakuutuslaitokset olivat valmiita auttamaan sotaväen henkilövahinkojen korvauskäsittelyssä ja mahdollisuuksiensa mukaan myös osallistumaan työntekijöille maksettaviin korvauksiin oman kykynsä mukaan. Kun asian yllä vallitsi epätietoisuus, antoi liitto oman esityksensä liittyen mahdollisiin lakimuutoksiin sosiaaliministeriölle lokakuussa 1939 sisältäen edellä mainitun kantansa perustellen sitä muun muassa sillä, ettei sodan vaaraa ollut otettu huomioon vararahastoissa tai muissa varauksissa, eikä sotatoimien aiheuttamat tapaturmat muutoinkaan sopineet työntekijäin tapaturmavakuutuslain henkeen ja tarkoitukseen eikä myöskään korvattavien olosuhteiden alaisuuteen.¹⁸⁴

Sodan edetessä ja sen ulottuessa myös rintaman takana työskentelevien henkilöiden toimintaan, heidän suojeleminen nousi enenevässä määrin keskustelun aiheeksi.¹⁸⁵ Ennen Neuvostoliiton hyökkäystä oltiin siinä käsityksessä, etteivät sodan aiheuttamat tapaturmat kuuluneet vakuutuksen alaisuuteen. Viimeistään siinä kohtaa, kun Neuvostoliitto hyökkäsi Suomeen, jouduttiin kuitenkin toteamaan tapaturmavakuutuksen riittämättömyys ja samaan aikaan vakuutuslaitoksille kävi selväksi, että heidän tuli ottaa vastuulleen osa valtion taakasta sodan aiheuttamien tapaturmien osalta. Työväen tapaturmavakuutuslakiin lisättiin olosuhteita koskevaan 6 §:ään 2 momentti, jonka mukaan työssä sattuneen tapaturman aiheuttamaksi katsottiin myös sellainen työntekijän korvattavaksi säädetyissä olosuhteissa saama vamma, joka oli aiheutunut sodasta tai aseellisesta selkkauksesta. Lakimuutos annettiin kesken sodan helmikuussa 1940, mutta lainkohtaa sovellettiin takautuvasti vuoden 1939 marraskuun 29. päivästä alkaen. Kun lakimuutos lisäsi vakuutuslaitosten vastuuta, päättivät he käsitellä sotatapaturmat yhteisvastuullisesti ja selvittivät ne keskenään sotapoolin avulla, jossa vakuutuslaitosten maksettavaksi tulevat korvaukset jaettiin kunkin vakuutuslaitoksen tulojen suhteessa.¹⁸⁶

184 Borg – Fleege 1939, s. 117-119.

185 Pellinen 1995, s. 85.

186 Louhivaara 1941, s. 67-69.

Kun lain alkuperäiseen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluivat pääsääntöisesti vain ruumiilista työtä tekevät, laajensi sota-ajan olosuhdepykälä vakuutuksen koskemaan kaikkia työntekijöitä sodan aiheuttamien tapaturmien osalta.¹⁸⁷ Näin ollen oli vielä tarpeen säätää laki, jolla katettiin kaikki muut sodan aiheuttamat tapaturmat olosuhteeseen katsomatta ja tätä tarkoitusta palvelemaan säädettiin maaliskuussa 1940 laki sodasta aiheutuneen ruumiinvamman johdosta suoritettavasta korvauksesta, josta käytettiin yleisesti nimitystä ilmapommituslaki. Näin ollen lainsäätäjän tarkoituksena oli varata jokaiselle Suomen kansalaiselle mahdollisuus hakea ja saada korvausta sodan tai aseellisen selkkauksen aiheuttamasta ruumiinvammasta.¹⁸⁸ Kahden edellisen lisäksi sodan uhrien ja heidän omaisten oli mahdollisuus hakea korvausta sotatapaturmalain perusteella.¹⁸⁹

6.3 Kolmannen kokonaisuudistuksen tuomat muutokset

Vuoden 1935 lain suurimmat muutokset koskivat pientyönantajien vakuuttamisvelvollisuuteen sekä vähäisten vammojen korvaamiseen liittyvien ongelmien ratkaisuja. Lakiin säädettiin pientyönantajille vakuuttamisvelvollisuuden vapautus, mutta tästä huolimatta heidän työntekijät jäivät vakuutuksen piiriin valtion huolehtiessa heidän korvausten maksamisesta. Kun pientyönantajille jäi vakuuttamisvelvollisuuden vapautuksesta huolimatta omavastuuosuus jokaista tapaturmaa kohden, jäi heille myös velvollisuuksia. Näin ollen alkuperäinen ongelma eli kaikkien pientyönantajien selvittäminen ei poistunut uuden lain myötä kokonaisuudessaan omavastuujärjestelmästä johtuen.

Sen sijaan onnistuneempi uudistus koski vähäisten vammojen korvaamista ja niiden aiheuttamia liiallisia hallinnollisia kustannuksia, jotka korjattiin työnantajan omavastuujärjestelmän säätämällä. Kun työnantajalla oli tietty rahamääräinen omavastuuosuus jokaista tapaturmaa kohden, varmistettiin työnantajien työsuojelullinen intressi ja samalla vältyttiin työnantajien vilpillisestä toiminnasta. Kun vähäisimmät vammat eivät edenneet vakuutuslaitoksen prosessiin, liiallisilta hallinnollisilta kustannuksilta vältyttiin.

187 Pellinen 1995, s. 85.

188 Ojanne 1945, s. 3-4.

189 Pellinen 1995, s. 86.

7. KAIKKI AMMATTIRYHMÄT VAKUUTUKSEN PIIRIIN

7.1 Palautetta ja muutosehdotuksia

7.1.1 Palaute vuoden 1935 laista

Kuten aina tapaturmavakuutuslainsäädännöstä puhuttaessa, palautetta tuli sekä työntekijä- että työnantajaosapuolilta pääsääntöisesti heti kulloisenkin lain säätämisen jälkeen ja niin tapahtui nytkin¹⁹⁰ ja palaute oli sekä positiivista että negatiivista. Vuoden 1935 lain yksi päätavoite oli pienentää työnantajille aiheutuneita kohtuuttomia kustannuksia muun muassa vähäisten vammojen korvausprosessin monimutkaisuuden vuoksi ja asia ratkaistiin säätämällä työnantajille omavastuuosuus jokaista sattunutta tapaturmaa kohden. Omavastuujärjestelmä sai hyvää palautetta muun muassa sen työsuojelullisen vaikutuksen vuoksi. Verratessa niiden yritysten tapaturmalukuja, joilla ei ollut täydellistä vakuutusta kattaen myös työnantajan omavastuuosuu- den niihin, joilla oli vain pakollinen vakuutus, tulos oli selvästi luettavissa tapaturmamäärien ollessa huomattavasti pienempiä jälkimmäisen osalta. Kun työnantajalla oli omavastuun vuoksi osa korvausvastuusta, nostatti se heidän halukkuutta järjestää olot työpaikalla mahdollisimman turvalliseksi välttääkseen tapaturmien aiheuttamat omavastuuosuuksien maksut. Lisäksi uudistus poisti vakuutuskäsittelystä pienimmät alle 200 markan kustanteiset vammat, joiden arvioitu osuus kaikista tapaturmista oli huomattava, noin neljännes. Pelko siitä, että työnantajat jättäisi- vät omavastuuajan korvaukset maksamatta työntekijöilleen, osoittautui turhaksi, kun 10 vuoden ajalla nousi esille vain muutamia tapauksia, joissa työntekijät olivat kääntyneet vakuutuslaitos- ten puoleen työnantajien laiminlyödessä korvausvastuutaan. Omavastuujärjestelmän toimiessa näinkin hyvin, oli valitettavaa, että suurin osa työnantajista oli kuitenkin ottanut vakuutukseen laajennuksen kattamaan myös omavastuukorvaukset.¹⁹¹ Huomattavaa on, että vaikka tilastolli- sesti työntekijät eivät ilmoittaneet työnantajien laiminlyönneistä liittyen omavastuun piiriin kuuluvien tapaturmien maksuista, osa näistä tapauksista jäi todennäköisesti ilmoittamatta. Tästä huolimatta, mikäli ongelma olisi ollut suuri, olisi luvut joka tapauksessa olleet suuremmat mitä 10 vuoden aikana nousi esille.

Negatiivista palautetta annettiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta. Vakuutukseen piiriin ha- luttiin nyt sisällyttää kaikki työntekijät, ruumiillisen työn lisäksi myös henkisten työn tekijät.

190 Pellinen 1995, s. 90.

191 Komiteamietintö työntekijöiden tapaturmavakuutuslain uudistamisesta 1945, s. 10-11.

Sama tahtotila oli ollut ilmoilla jo vuodesta 1895 eli ensimmäisen lain säätämisestä asti. Vuoden 1935 lain rajoitettua henkilöllistä soveltamisalan kuvailtiin puhtaaksi yhteiskunnalliseksi vääryudeksi. Lisäksi ruumiillisten ja henkisten töiden erottelu koettiin hankalaksi, kun monet työt sisälsivät enemmän tai vähemmän kumpaakin. Näiden töiden välisen rajan poistaminen nähtiin myös yhteiskunnallisen yhdenvertaisuuden vuoksi tärkeänä.¹⁹² Edelleen pätevänä esimerkkinä tästä vääryydestä voidaan antaa tehtaassa tapahtuvan räjähdysten samanlainen vaikutus konttorihenkilökuntaan ja tehdastyöläisiin ja näiden kahden ammattiryhmän erottelu koettiin epäoikeudenmukaiseksi. Huomattavaa kuitenkin on, että lain alkuperäinen tarkoitus oli turvata vain tietyt ammatit, niiden erityisen vaarallisuuden vuoksi ja lain henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin työntekijöihin muuttaisi sitä peruseriaa, mikä alun perin oli ollut lain säätämisen takana. Vaikka kyseessä oli perustavanlaatuinen lain tarkoituksen muutos, niin tämän peruseriaa muuttamiseen ei lain esitöissä pureuduttu eikä perusteluja pahemmin esitetty.¹⁹³

7.1.2 Sosialisointi pääsi valloilleen

Uuden lain valmistelussa esiintyi kaksi toisistaan eroavaa ehdotusta siitä, miten tapaturmavakuuttaminen tulisi jatkossa hoitaa. Toinen oli vuonna 1940 perustetun komitean vuonna 1945 antama ehdotus, jossa keskityttiin vanhan järjestelmän parantamiseen ja täydentämiseen muun muassa edellä mainitun lain henkilöllisen soveltamisalan laajentamisella sekä muutamilla korvauksiin liittyvillä korjauksilla.¹⁹⁴ Komitea pohti mietinnössään myös koko tapaturmavakuuttamisen järjestysmuodon muuttamista, jossa heijastui sodan jälkeinen uusi poliittinen aika. Yhtenä ajatuksena oli vakuutuksen sosialisointi eli sen antaminen yhteiskunnan hoitoon, mutta idea kuitenkin hylättiin jääden asiassa pohdinnan kautta siihen lopputulokseen, ettei järjestely olisi ollut tarkoituksenmukainen tai kannattava. Loppujen lopuksi komitean ehdotus sisälsi monia uusia muutosehdotuksia liittyen vakuutuksen järjestysmuodon muuttamiseen, muun muassa vakuutuslaitosten määrän supistamiseen ja heidän varojen käytön rajaamiseen liittyen eli perinteinen vakuutuslaitosten hoitama malli sai jäädä muutamien muutoksiin. Kun komitean pelkkä pohdinta vakuutuksen sosialisoinnista kohautti vakuutusala, seurasi sitä huomattavasti sho-keeraavampi tieto toisesta ehdotuksesta.¹⁹⁵

192 Komiteamietintö työntekijöiden tapaturmavakuutuslain uudistamisesta 1945, s. 6-7.

193 Routamo 1972, s. 14.

194 Routamo 1972, s. 13.

195 Pellinen 1995, s. 91-92.

Toinen ehdotus tuli valtion tapaturmatoimiston sihteerin Saariston vetämältä virkamiesryhmältä, jonka mukaan koko tapaturmavakuutus olisi tullut siirtää valtion tapaturmaviraston hoidettavaksi nykyisten vakuutuslaitosten sijaan. Vakuutusmaksut kerättäisiin vakuutusveroina, jotka määräytyisivät kunkin elinkeinoalan vaarallisuuden mukaan.¹⁹⁶ Tapaturmavakuutuksen hoitamisen siirtämistä valtion tapaturmaviraston hoitoon perusteltiin sillä, että työtapaturmien hoidon täydellinen keskittäminen yhteen paikkaan oli ainut looginen ja samalla taloudellisin vaihtoehto. Katsottiin, että tällä toimella alun perin väärään suuntaan kehittyneen sosiaalihuollon ala palautettaisiin oikealle taholle.¹⁹⁷

Näiden kahden toisistaan eroavan ehdotuksen jälkeen esityksiä hylättiin yksi toisensa jälkeen. Loppujen lopuksi lain muutokseen johti vuoden 1948 hallituksen antama esitys, jota kylläkin pidettiin vakuutuslalla hallituksen pyrkimyksenä vauhdittaa tavoitteenaan olevaa laajempaa sosialisointia. Esitystä luonnehdittiin totaaliseksi muotopuoleksi sen vakuutuksen hoitojärjestelmää koskevilta osin.¹⁹⁸ Esityksen perustelujen mukaan uudistusehdotukset oli jaettava kahteen osaan, joista toinen koskisi tapaturmavakuuttamisen ulottuvuutta ja etuja ja toinen vakuutuksenantajaa eli vakuutusjärjestelmää. Tästä huolimatta lakiehdotuksen 8 §:ssä oli säädös siitä, että korvausten suorittamista varten sekä lain toimeenpanosta johtuvien kustannusten peittämiseksi oli työnantajilla vakuutus valtion tapaturmavakuutuslaitoksessa.¹⁹⁹ Esitystä kritisoitiin sen johdosta, että sillä yritettiin saada valtion monopolin hyväksytyksi aivan kuin vahingossa. Työväenasiainvaliokunta antoi mietintönsä hallituksen puhuttavaan esitykseen ja muutti ehdotuksen 8 §:n kokonaan, muuttaen vakuutuksenantajiksi jälleen lain mukaiset vakuutuslaitokset, joita ehdotuksen 29 §:n mukaan olivat valtion vakuutuslaitos, jos sellainen perustettaisiin, sekä vakuutusneuvostolta luvansaaneet kotimaiset vakuutusyhtiöt. Työväenasiainvaliokunta tyylikästä perusteli tätä muutosta sillä, että hallitus oli esityksessään erikseen ilmoittanut, ettei se tarkoittanut kyseessä olevalla esityksellään toteuttaa tapaturmavakuutuksen hoitamisen keskittämistä.²⁰⁰ Näin työtapaturmavakuutusten hoitamisen siirtäminen valtion monopolille oli torpattu.

196 Routamo 1972, s. 13.

197 Holm – Sarkko 1945, s. 87-88.

198 Pellinen 1995, s. 93-94.

199 HE 138/1947 vp, s. 1 ja s. 5.

200 Työväenasiainvaliokunnan mietintö n:o 33 vp 1947, s. 1, s. 3 ja s. 6.

7.2 Vuoden 1948 tapaturmavakuutuslaki

7.2.1 Lain soveltamisala vuoden 1948 lain mukaan

Uusi tapaturmavakuutuslaki hyväksyttiin elokuussa 1948 ja tuli sovellettavaksi seuraavan vuoden alusta. Lain suurin muutos koski sen henkilöllistä soveltamisalaa, kun aikaisemmin vain ruumiilliset työt olivat vakuutettuja, mutta nyt lain 1 §:n 1 momentin mukaan:

Sillä, joka sopimuksen perusteella työntekijänä, vastikkeesta tekee työtä toiselle työnantajalle, tämän johdon ja valvonnan alaisena, on oikeus saada korvausta työtapaturmasta, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Vastikkeeksi katsotaan jokainen etu, jolla on taloudellista arvoa.

Näin ollen aikaisemmin työntekijävien sisältämän ammattivaaran vuoksi säädetty pakollinen tapaturmavakuutus oli laajennettu koskemaan kaikkia työsuhteita ammattiryhmästä riippumatta. Näinkin isoa muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä yhteiskunnallisella yhdenvertaisuudella sekä yleisellä taloudellisen turvan tarpeella kansalaisten säästöjen arvon menettämisen seurauksena.²⁰¹ Vakuutukseen kuulumista ei ollut sidottu silloisen työsopimuslainsäädännön mukaiseen työsuhteeseen, mutta laissa ei ollut myöskään määritelmiä käytetyistä käsitteistä, joten käsitettä työsopimussuhde ei käytetty lain 1 §:ssä, vaikka muutoin pykälä sisälsi suurimmilta osin saman määritelmän. Ainoa ero liittyi siihen, että tapaturmavakuutuslaissa puhuttiin työn tekemisestä toiselle, kun työsopimus sen sijaan koski sitä, mitä oli sovittu työn tekemisestä. Tapaturmavakuutuslaki tuli näin ollen sovellettavaksi vasta, kun työtä tehtiin ja työsopimuksessa sovittiin niistä seikoista, joita tultiin tekemään.²⁰² Lain esitöissä käytettiin kuitenkin termiä työsuhte puhuttaessa korvaukseen oikeutettujen piiristä.²⁰³

Kun kriteerinä oli sopimukseen perustuva työn tekeminen, oli selvennettävä, mitä kyseiseltä sopimukselta vaadittiin. Tapaturmavakuutuslaki kiinnitti enemmän huomiota siihen, että työtä tehtiin toiselle, kuin siihen, että työtä tehtiin tarkkaan määritellyn sopimuksen perusteella. Työsuhte voitiin kirjallisen sopimuksen lisäksi muodostaa myös hiljaisesti, jos tilanteen olosuhteet olivat muutoin selvillä. Sana sopimus oli otettu lakiin erottamaan tapaturmavakuutuslain alaisuudesta muut työsuhteen ulkopuoliset tilanteet. Toisena kriteerinä oli työn tekeminen toiselle eli itsenäiset yrittäjät jäivät lain henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle. Huomionarvoista on, että esimerkiksi kaksi avoimen yhtiön osakasta kuuluivat tapaturmavakuutuksen piiriin, vaikka heidän työsuhte yhtiöön ei perustunut varsinaiseen työsopimukseen, mutta heidän tehdessä

201 HE 138/1947 vp, s. 1.

202 Mänttari 1972, s. 13-14.

203 HE 138/1947 vp, s. 2.

työtä yhtiölle muodosti tapaturmavakuutuslain tarkoittaman työsuhteen. Itsenäisiksi yrittäjiksi ymmärrettiin sen sijaan esimerkiksi itsenäiset käsityöläiset, kauppiaat, asianajajat ja lääkärit.²⁰⁴

Työltä vaaditaan lisäksi vastikkeellisuutta ja erikseen oli säädetty, että vastikkeeksi katsottiin kaikki edut, joilla oli taloudellista arvoa. Vastikkeeksi katsottiin palkka, luontoissuoritukset, kuten asunto ja ateriat sekä vastavuoroinen työ tai esimerkiksi polttopuiden saaminen tehdystä työstä. Näin ollen tapaturmavakuutuslain tarkoittamaa työsuhdetta tulkittiin laajasti. Tässä yhteydessä on silti huomioitava, että vaikka vastavuoroisuutta voitiin pitää lain tarkoittamana vastikkeena, ei työ silti välttämättä täyttänyt työsuhteen muita kriteerejä, kuten työn tekemistä toiselle sopimuksen perusteella. Näin ollen esimerkiksi naapuruuden perusteella avuliaisuudesta tehdyt vastavuoroiset pihatyöt eivät kuuluneet lain alaisuuteen.²⁰⁵

Viimeinen kriteeri koski työn tekemistä työnantajan johdon ja valvonnan alaisuudessa, jolla ei kuitenkaan tarkoitettu kirjaimellisesti työnantajan direktio-oikeutta ja sen varsinaista käyttämistä. Esimerkiksi urakatöissä työntekijät varsin usein itsenäisesti toteuttivat urakkaa ilman työnantajan erityistä valvontaa. Riittävää oli, että työnantajalla oli mahdollisuus käyttää kyseistä oikeutta halutessaan.²⁰⁶ Oikeus käyttää direktiota täytyi jo sillä, että oikeus johdon ja valvonnan käyttämiseen annettiin toiselle henkilölle.²⁰⁷

Kiinteästi työnantajan johdon ja valvonnan alaisuuteen liittyi tapaturmavakuutuslain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan 1 § koski myös työntekijöitä, jotka tekivät työkontana työnantajan johdon ja valvonnan alaisina työtä. Vakuutus oikeus²⁰⁸ katsoi vuonna 1958 antamallaan päätöksellä asiassa 5679/57, että kahden maalarin urakkana asunto-osakeyhtiölle tekemä työ oli tapaturmavakuutuksen piirissä maalarien muodostaen yhdessä työkonnan, joka vastiketta vastaan toimi asunto-osakeyhtiön johdon ja valvonnan alaisuudessa.²⁰⁹

Lain henkilöllistä soveltamisalaa rajoitettiin, kuten aikaisemminkin perheenjäsenten ja satunnaisten työsuhteiden osalta. Tapaturmavakuutuslain 2 §:n 1 kohdan rajoitus työnantajan luona vakinaisesti elävistä perheenjäsenistä vastasi vuoden 1935 lain 1 §:n 1 kohtaa. Tähän ei siis haluttu tehdä muutosta, mutta toinen rajoitussäädös, koskien satunnaisia työsuhteita muuttui

204 Mänttari 1972, s. 16-17 ja s. 20.

205 Kalliala 1949, s. 102.

206 Mänttari 1972, s. 18-19.

207 Kalliala 1949, s. 127.

208 Vakuutus oikeus perustettiin vuonna 1943 voimaantulleen lain myötä ja vakuutus oikeuden tehtävänä oli käsitellä ja ratkaista ne asiat, jotka olisi aikeisemmin voinut saattaa vakuutusneuvoston käsiteltäväksi.

209 TVak 1959, s. 19.

uuden lain myötä. Tapaturmavakuutuslain 2 §:n 2 kohdan mukaan vakuutukseen piiriin eivät kuuluneet sellaiset *hyvin lyhytaikaiset* työt, joita työntekijä teki *satunnaisesta syystä* sellaiselle työnantajalle, jolla muuten ei ollut vakuutuksen piiriin kuuluvia työntekijöitä. Lainkohdalla haluttiin laajentaa tilapäisissä työsuhteissa olevien oikeutta saada korvausta työtapaturmista.²¹⁰ Termit satunnaisesta syystä ja hyvin lyhytaikainen työ olivat tulkinnanvaraisia ja myöhemmin oikeuskäytännössä niiden katsottiin tarkoittavan muutaman tunnin, enintään yhden kokonaisen työpäivän kestävästä työstä.²¹¹ Näiden töiden selvittäminen ja vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta olisi käytännössä ollut todella vaikeaa ellei jopa mahdotonta. Sen vuoksi kyseessä olevat hyvin lyhyet työkaksot jäivät lain ulkopuolelle, kun työnantajalla ei muutoin ollut vakuuttamisvelvollisuuden alaista työvoimaa.

Tapaturmavakuutuslaki tuli koskemaan nyt myös opiskelijoita olennaisen tapaturmavaaran sisältävässä opiskelussa ja asiasta säädettiin erikseen asetuksessa opiskelutapaturman korvaamisesta vuodelta 1948. Kyseessä oleva laajennus oli tarpeellinen, koska ammattityön opettaminen oli siirtynyt yhä enemmän oppilaitoksiin ja aikaisempi oppisopimusoppiminen oli vähentynyt.²¹² Aikaisempia lakeja, kuten esimerkiksi vuoden 1935 lakia sovellettiin myös henkilöihin, jotka vastiketta vastaan tai ammatin oppiakseen tekivät toiselle ruumiillista työtä. Tällaista säädöstä uusi laki ei sisältänyt, vaan palkkatyö ja opiskelijat olivat nyt erotettu kokonaan toisistaan. Vaikka tapaturmavakuutuslaki poisti aikaisemman ammattivaaran edellytyksen vakuutuksen alaisista töistä, sisällytettiin se asetukseen opiskelutapaturmista.²¹³

Vuoden 1948 laista oli poistettu kokonaisuudessaan vakuuttamisvelvollisuuden alueellinen harvaan asuttujen seutujen vapautus, mutta pientyönantajien vapautus jäi lakiin, tosin muutettuna. Lain 10 §:n mukaan vakuuttamisvelvollisuus ei koskenut sellaisia työnantajia, jotka teettivät kalenterivuoden aikana yhdenjaksoisesti korkeintaan neljä työpäivää. Näin ollen aikaisemmin työntekijäkohtainen työpäivien raja muutettiin työnantajan teettämien työpäivien rajaksi. Tämä oli loogista, koska nyt työnantajat, jotka teettivät useita eri työtehtäviä useilla eri työntekijöillä, tulivat vakuuttamisvelvollisiksi. Lain 10 §:ssä säädettiin toisestakin vakuuttamisvelvollisuuden vapautuksesta, jossa määriteltiin kunnallisverotuksen tulon sekä käytettävien työpäivien rajat.

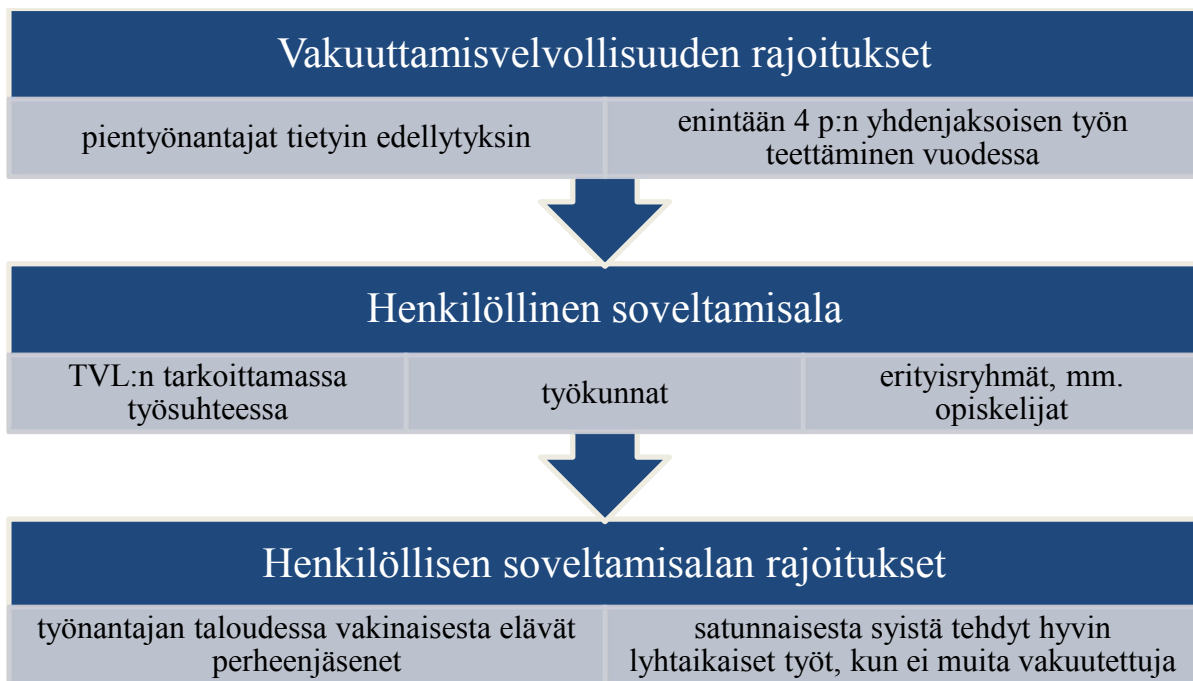
210 HE 138/1947 vp, s. 2.

211 Kaarlo 1980, s. 7.

212 HE 138/1947 vp, s. 2.

213 Voimassa olevan opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annetun lain (2015/460) 1 §:n mukaan edelleen korvataan tapaturmat vain tietyissä olosuhteissa, kuten työhön rinnastuvan käytännön opetuksessa sattuneina.

Tästä vakuuttamisvelvollisuudesta vapautuksesta huolimatta työnantajalla oli 1000 markan omavastuu jokaista tapaturmaa kohden, ellei se varattomuuden vuoksi saanut vapautusta myös omavastuuosuudesta. Mainittakoon vielä, että tapaturmavakuutuslain 9 §:n mukaan valtiolla ei ollut vakuuttamisvelvollisuutta ja valtion työntekijöiden tapaturmien tapaturmavakuutuslain mukaiset korvaukset maksettiin edelleen valtion varoista.



Kuvio 4. Vuoden 1948 lain henkilöllinen soveltamisala ja vakuuttamisvelvollisuuden rajoitukset.

7.2.2 Lain soveltamisalaa koskevat muutokset

Lain henkilöllisen soveltamisalan pääperiaate, työsuhteeseen perustuva vakuutuksen piiriin kuuluminen ei muuttunut ajan saatossa, mutta yrittäjiin kiinnitettiin huomiota. Vuoden 1935 laissa oli käytössä vielä sana itsenäinen yrittäjä, mutta vuoden 1948 laista se oli poistettu, kun vakuutukseen kuuluminen perustui suoraan työsuhteeseen, jollaisessa itsenäinen yrittäjä ei ollut. Vuonna 1962 tapaturmavakuutuslain 1 §:ää muutettiin, kun lain 1 §:n 3 momentin mukaan työntekijöihin rinnastettiin nyt myös osakeyhtiössä, muussa yrityksessä tai yhteisössä johtavassa asemassa olevat henkilöt, jotka yhdessä tai yksin perheenjäsentensä kanssa omistivat yrityksestä enintään puolet. Näin ollen tapaturmavakuutuslain piiriin katsottiin kuuluvaksi myös ne yrittäjät, joiden omistusosuus tai vastaava määräysvalta oli enintään puolet yrityksestä.

Lainkohdan säätämällä haluttiin selkeyttää sitä, mitä itsenäisellä yrittäjällä tarkoitettiin ja milloin työtä tehtiin tapaturmavakuutuslain tarkoittamalla tavalla työsuhteessa. Omistuksen raja

vedettiin osake-enemmistön omistamiseen sen vuoksi, että tätä suuremmalla omistuksella olevaan henkilöön ei yleensä harjoitettu yhtiön tasolta johtoa ja valvontaa.²¹⁴ Yritysten johtoportaan kuulumista tapaturmavakuutuslakiin pohdittiin jo ennen uuden lainkohdan säätämistä, heihin kohdistuvan direktion puuttumisen vuoksi.²¹⁵ Työoikeuden näkökulmasta heidän ei katsottu olevan työsuhteessa juurikin valvonnan ja johdon puuttumisen vuoksi ja samaa tulkintaa oli tarkoitus soveltaa tapaturmavakuutuslaissa, mutta sittemmin vakuutusyhtiöiden käytännön mukaisesti esimerkiksi toimitusjohtajat katsottiin kuuluvaksi vakuutuksen piiriin ja tämän käytännön vahvisti tapaturma-asiain korvauslautakunta myöhemmin antamallaan ohjeellaan.²¹⁶ Samalla, kun lakia muutettiin henkilöllisen soveltamisalan osalta liittyen yrittäjiin, poistettiin lainkohta liittyen satunnaisesta syystä tehdyistä hyvin lyhytaikaisista töistä.

Edellisten lisäksi tapaturmavakuutuslain henkilölliseen soveltamisalaan tuli muitakin uudistuksia sen soveltamisaikana, kun esimerkiksi maatalousyrittäjien ja ammattiurheilijoiden työtapaturmat erotettiin omien lakien alaisuuteen. Lisäksi, vaikka opiskelijoihin sovellettiin myös omaa lakia, työvoimapolitiisessa koulutuksessa olevat sisällytettiin tapaturmavakuutuslain piiriin lain 3 §:n perusteella opiskelun erityisluonteisuuden ja työhön rinnastuneisuuden vuoksi. Aikaisemmin yksinkertaisena pidetty työsuhteeseen perustuvaa lain henkilöllistä soveltamisalaa oli tarpeen muuttaa sitä myötä, kun eri ammattien vaatimat erityispiirteet oli otettava huomioon.

Mitä vakuuttamisvelvollisuuden poikkeuksiin tulee, lakia selkeytettiin myös sen osalta osauudistuksella. Vuonna 2005 toteutetun muutoksen mukaisesti lain 10 §:n mukaan työnantajalla ei ollut vakuuttamisvelvollisuutta, mikäli hän ei teettänyt työtä 12 päivää enempää kalenterivuotta kohti. Vuoden 1948 lain alkuperäisen säädöksen mukaan teetettyjen työpäivien raja oli neljä yhdenjaksoista työpäivää. Muita poikkeuksia ei edellisen lisäksi laki tuolloin enää sisältänyt. Uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää vakuuttamisvelvollisuuden rajaa, kun pientyönantajien tulo- ja 30 teetetyt työpäivän raja poistui. Nyt säädettyä yhtä 12 päivän rajaa pidettiin selkeämpänä ja helpommin sovellettavissa olevana.²¹⁷ Vakuuttamisvelvollisuuden poikkeuksen vuoksi vakuutuksen ulkopuolelle jääneiden työntekijöiden tapaturmista vastasi nyt valtion sijasta tapaturmavakuutuslain 10 §:n 2 momentin mukaan tapaturmavakuutuslaitosten liitto ja vain valtion työssä sattuneiden tapaturmien korvaukset maksettiin valtion varoista.

214 Honka 1980, s. 6.

215 Kalliala 1949, s. 135.

216 Sarkko 1969, s. 6.

217 HE 204/2005, s. 10.

7.2.3 Korvattavat olosuhteet ja työtapaturman käsite

Olosuhdepykälää oli selkeytetty jo vuoden 1935 laissa ja ne sisällytettiin vuoden 1948 lakiin saman sisältöisinä, muutamaa sanajärjestyksen muutosta huomioimatta. Jo jonkin aikaa yleisesti käytössä ollut sana *työtapaturma* kirjattiin nyt ensimmäistä kertaa lakiin. Huomionarvoista on, että tapaturman kriteerejä ei edelleenkään kirjattu lain tasolle.

Aikaisemmin muualla kuin itse työssä sattuneiden tapaturmien korvaamiseen liittyi paljon tulkinnanvaraisuutta, erityisesti työmatkatapaturmiin. Edelleen tapaturmavakuutuslain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tapaturman sattuessa työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, työmatkalla sekä työntekijän ollessa työnantajan asioilla, korvattavuudelta vaadittiin *työstä johtuvaa olosuhdetta*. Näin ollen mikään edellä oleva olosuhde ei yksinään riittänyt, ellei pääedellytys tapaturman sattumisesta työstä johtuvissa olosuhteissa täyttynyt. Näin ollen työpaikalle vapaa-aikaa viettämään tullut työntekijä ei ollut korvattavassa olosuhteessa tapaturman sattuessa, mutta työpaikalla ennen itse työtehtävän aloittamista esimerkiksi peseytyessään, työntekijä oli vakuutuksen piirissä, jos peseytyminen työpaikalla oli tapahtunut työstä johtuen. Muista poiketen työmatkatapaturmien osalta työyhteys oli viety pidemmälle, kun esimerkiksi työmatkalla sattuneet liikennevahingot katsottiin korvattaviksi, vaikka niiden aiheutumisella ei ollut mitään muuta kytkentää työhön kuin itse matkanteon syy.²¹⁸ Näin aikaisemmin eriauvia mielipiteitä aiheuttanut työmatkoilta vaadittava yhteys työsuhteeseen oli hävinnyt. Nyt tapaturman syytä ei enää vaadittu mitään yhteyttä työhön tai työnantajan toimintaan, vaan työstä johtuvan olosuhteen riittävänä kriteerinä pidettiin sitä, että työhön oli yksinkertaisesti päästävä.²¹⁹

Aikaisemmin työtapaturmien käsite sisälsi tapaturmien aiheuttamat ruumiinvammat sekä erikseen korvattavaksi säädetty ammattitaudit. Nyt edellisten lisäksi tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentin mukaan tapaturmaksi katsottiin erikseen säädetyn asetuksen²²⁰ mukaisesti lyhyehkönä, enintään yhden vuorokauden aikana aiheutuneet vammat, jotka eivät kuitenkaan olleet ammattitauteja. Erillisen säädöksen säätäminen oli tarpeen, koska tapaturmalta vaadittiin äkillisyyttä ja esimerkiksi paleltumat ja hiertymät, eivät täyttäneet tapaturman kriteerejä, muun muassa tapahtuman äkillisyydestä. Vuonna 1981 tapaturmavakuutuslakiin säädetiin kuitenkin

218 Honka 1980, s. 14.

219 Routamo 1972, s. 267.

220 Asetus eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista (852/1948)

erikseen 4 §:ssä tapaturmaksi luettavista tilanteista, kuten hiertymistä, hankaumista, syövyttävän aineen tai terveydelle vaarallisen kaasun hengittämisen aiheuttamista vammoista ja samalla aikaisemmin vuonna 1948 säädetty asetus kumottiin.

Edellisten lisäksi vuonna 1972 säädettiin asetuksella korvattavaksi vammaksi myös *työliikkeen* aiheuttama lihaksen tai jänteen kipeytyminen. Tämän säädöksen perusteella korvattiin useita venähdysvammoja, jotka aikaisemmin olivat jääneet tapaturman kriteerit täyttämättöminä korvattavuuden ulkopuolelle.²²¹ Kyseisellä uudella säädöksellä haluttiin päästä eroon erityisesti selkävammoja koskevasta kiistasta, joka syntyi sen arvioinnista, oliko selkäkipu aiheutunut tapaturman kriteerit täyttävästä tapahtumasta vai ei.²²² Työliikkeiksi katsottiin esimerkiksi erilaiset nostoliikkeet, jotka usein aiheuttivatkin selän kipeytymisiä, ilman että tapaturmaa oli sattunut. Samalla, kun muut tapaturmaan rinnastuvat vammat kirjattiin suoraa lakiin, sisällytettiin siihen myös säädös työliikkeiden korvaamisesta lain 4 §:ään, Kriteerinä oli edelleen vamman syntyminen yhden päivän aikana. Tapaturmavakuutuslain alaisuuteen oli tapaturmien lisäksi säädetty nyt myös muut tapaturmana pidettävät vammat, kuten hiertymät ja paleltumat sekä työliikekipeytymisen sekä ammattitaudit. Vahinkojen laajennetulla kattavuudella siirrettiin elinkeinoelämän kannettavaksi tapaturmien ja ammattitautien lisäksi ne vammat ja sairaudet, jotka aiheutuivat työelämään osallistumisesta, muiden sairauksien jäädessä edelleen koko muun yhteiskunnan kannettavaksi muun muassa sairausvakuutuksen voimin.²²³

7.2.4 Korvauslajien ja korvausvastuun muutokset

Vuonna 1948 säädetyn tapaturmavakuutuslain 14 §:n mukaiset korvauslajit olivat vahingoittuneelle myönnettävät sairaanhoito, päiväraha, elinkorko sekä niihin liittyvät lisät ja kertakaikkiset korotukset sekä vahingoittuneen omaiselle myönnettävät huoltoeläke sekä hautausapu. Tapaturmavakuutuslain 20 §:n mukaan edellä mainittuja erinäisiä lisiä olivat avuttomuuslisä, pitovaatteiden kulumisesta maksettava lisä sekä opaskoiran käytön lisä. Avuttomuuslisää maksettiin, mikäli vahingoittunut oli vamman johdosta joutunut niin avuttomaan tilaan, ettei hän pärjännyt ilman toisen henkilön hoitoa. Elinkoronsaajalle oli lisäksi mahdollista maksaa elinkoron sijasta invalidihuoltoa. Invalidihuoltona annettiin invalidihuoltolain 14 §:n mukaan kuntoutushoitona, ammattikoulutuksena sekä avustuksena tai korottomana lainana elinkeinon tai

221 Honka 1980, s. 14.

222 Oravisto 1973, s. 39.

223 Oravisto 1973, s. 39.

ammatin harjoittamisen tukemiseksi. Aikaisemmin vuoden 1935 lain 20 §:n mukaan elinkoron sijasta voitiin hankkia opetusta uudessa ammatissa, joten invalidihuolto oli edistysaskel ammatilliseen kuntoutukseen liittyen. Invalidihuollon tarkoitus oli mahdollisuuksien mukaan saattaa vahingoittuneet työntekijät takaisin työelämään muun muassa työkokeilujen ja uudelleenluttautumisen myötä.²²⁴ Kuntoutustoimista säädettiin myöhemmin erikseen vuoden 1963 lailla koskien tapaturmakorvausta saavien invalidihuollosta, joka kumottiin vuoden 1991 kuntoutuslailla eli lailla tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta.

Suurin korvauslajeja koskeva uudistus toteutettiin vuonna 1981, kun korvausten myöntämisperusteiden arviointikriteerit muuttuivat puhtaasti lääketieteellisestä arvioista taloudelliseen arvioon, kun arvioinnin kohteeksi tuli vahingoittuneelle aiheutuneen vamman tai sairauden aiheuttama taloudellinen haitta aikaisemman puhtaasti lääketieteellisen arvion sijaan. Kyseisen uudistuksen yhteydessä päiväraha korvaus korotettiin työntekijän bruttopalkan tasolle vastaamaan todellista ansionmenetystä, elinkorko muutettiin tapaturmaeläkkeeksi ja huoltoeläke perhe-eläkkeeksi.²²⁵ Korotukset olivat huomattavia, kun aikaisemman linjan mukaisesti korvaukset olivat kaksikolmasosaa vahingoittuneen työansioista ja kattoivat vain vahingoittuneen vähäisimmät elintarpeet.

Alun perin tapaturmavakuutuslain mukainen elinkorko oli jaettu kahteen osaan, peruskorkoon, jolla korvattiin vamman tai sairauden aiheuttamaa haittaa sekä täydennyskorkoon, joka määriteltiin vahingoittuneen ansaintakyvyn alentuman mukaisesti. Kummankin enimmäismäärä oli puolet elinkoron määrästä ja elinkoron määrään vaikutti myös vahingoittuneen omaisten lukumäärä.²²⁶ Vuoden 1981 uudistuksessa aikaisemmin elinkorolla katetut korvaukset jaettiin nyt kahteen eri korvauslajiin, *tapaturmaeläkkeeseen* ja *haittarahaan*. Tapaturmaeläkkeellä korvattiin tapaturman aiheuttaman työkyvyn aleneman aiheuttamaa ansionmenetystä ja haittarahalla vamman tai sairauden aiheuttamaa yleistä haittaa. Tapaturmaeläkkeen määräksi tuli 85% vahingoittuneen vuosityöansioista. Prosenttimäärää pohdittaessa otettiin huomioon työnhankkimisesta aiheutuneiden kustannusten, kuten työmatkakustannusten poisjääminen. Haittarahalla sen sijaan korvattiin vamman aiheuttamaa muuta kuin taloudellista haittaa, kuten perhe-elämään tai

224 Honka 1980, s. 26-27.

225 HE 53/1981 vp, s. 1.

226 Honka 1980, s. 20-21.

harrastustoimintaan liittyvää yleistä haittaa. Haittarahaa maksettiin erikseen säädettyjen haittaluokitusten mukaisesti.²²⁷ Ennen vuoden 1981 muutosta vuonna 1948 säädetyn lain ansionmenetykskorvausten tasoon ei ollut tehty muutoksia, joten uudistuksella haluttiin päivittää korvausten määrät silloisen ajan tasolle vastaamaan paremmin vahingoittuneiden tarpeita.²²⁸

Muita korvauslajien uudistuksia olivat avuttomuuslisän muuttamien *haittalisäksi* sekä pitovaatteiden kulumisen aiheuttaman haitan *vaatelisäksi* ja mukaan tuli nyt myös uusi korvauslaji, kodinhoidon lisääntyneiden kustannusten korvaaminen. Edellisten lisäksi vuodesta 1970 lähtien tapaturmavakuutuslain 14 §:n 3 momentin perusteella maksettiin korvausta tapaturman yhteydessä rikkoutuneista esineistä, kuten silmälasista, kuulokojeesta tai hammasproteeseista. Tätä ennen sairaanhoitokuluina maksettiin joitain apuvälineitä, mutta vasta vuonna 1970 puhtaat esi-nevahingot tulivat korvausten piiriin, tosin suppealla valikoimalla.

Korvausvastuu oli vuoteen 2010 asti jaettu työnantajan ja vakuutusyhtiön välille, kun vuonna 1948 säädetyn lain 12 §:n mukaan vakuutusvelvollinen työnantaja vastasi 2000 markan määrään asti jokaisesta tapaturmasta. Lainkohta poistettiin lopullisesti vuonna 2010, jota edeltävästi omavastuuosuus oli vuoden 2010 indeksiin korotettuna 206 euroa tapaturmalta, mutta nyt työnantajan omavastuu työtapaturmista poistui. Uudistus tuli voimaan vuoden 2011 alusta alkaen ja uudistuksen taustalla oli omavastuujärjestelmästä aiheutuneet liialliset hallintokustannukset suhteessa omavastuun määrään. Omavastuujärjestelmän tehokkuus perustui aikaisemmin siihen, että työnantajat hoitivat itsenäisesti vähäisempien vammojen korvaukset, jolloin ne eivät aiheuttaneet hallinnollisia kustannuksia vakuutusprosessissa. Käytännössä tämä ei kuitenkaan toteutunut, vaan vakuutusyhtiö maksoi myös vähäisten vammojen aiheuttamia kustannuksia ja jälkikäteen peri työnantajilta heidän omavastuuosuudet takaisin. Omavastuujärjestelmä ei enää toteuttanut sille asetettua tavoitetta ja omavastuurajan huomattava nostaminen tarkoituksenmukaiselle tasolle ei taasen ollut mahdollista. Sen vuoksi työnantajan omavastuu päädyttiin poistamaan kokonaisuudessaan.²²⁹

7.3 Tapaturmavakuutuslain suuret muutokset

Vuoden 1948 lain suurin muutos koski ehdottomasti lain henkilöllisen soveltamisalan laajentamista kaikkiin työsuhteessa oleviin työntekijöihin muutamin rajoituksin. Samalla työnantajan

227 HE 53/1981 vp, s. 6-7.

228 HE 53/1981 vp, s. 3.

229 HE 55/2010 vp, s. 3 ja s.7.

vakuuttamisvelvollisuutta laajennettiin, kun vain vähäisimpiä töitä teettävät työnantajat jäivät vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Yrittäjät otettiin huomioon osauudistuksessa, kun heidän tapaturmavakuutuslain alaisuuteen kuuluminen säädettiin omistussuuden tai määräysvalan määrästä riippuvaiseksi.

Tapaturmavakuutuslakia muutettiin useaan otteeseen ja samalla työntekijöiden turvan tilarasvoi, kun korvauslajeja lisättiin ja korvausmääriä korotettiin. Ansionmenetykskorvaukset korotettiin sille tasolle, että ne vastasivat vahingoittuneiden todellisia ansionmenetyksiä ja kuntoutustoimia oli parannettu viimeisimpänä kuntoutuslain säätämällä. Työtapaturmia koskeva laki oli monien muutosten myötä muuttunut alkuperäisestä vain vähäisimmät elintarpeet korvaavasta laista laajemmaksi korvausten kattavuudeltaan.

8. UUSI LAKI VUOSIKYMMENTEN JÄLKEEN

8.1 Uuden lain säätämiseen johtaneet syyt

Vuonna 1948 säädetty laki oli siihen asti parasta antia liittyen tapaturmavakuuttamisen lainsäädäntöön, kun lain henkilöllinen soveltamisala oli laajennettu koskemaan kaikkia työntekijöitä riippumatta ammattiryhmästä, korvattavien olosuhteiden epäselvyydet oli saatu taltutettua suurimmilta osin ja korvauslajien laajennuksilla laki saatiin vastaamaan paremmin tapaturmien aiheuttamia todellisia menetyksiä ja työntekijöiden mahdollisuuksia oli parannettu kuntoutuslain säätämällä. Kaikista parannuksista huolimatta ja osaksi myös niistä johtuen tapaturmavakuutuslaista oli tullut varsinainen tilkkutäkki kaikkine muutoksineen ja lain ainaisista osamuutoksista huolimatta iso osa sovellettavista käytännöistä ja periaatteista oli oikeus- ja korvauskäytännön varassa.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja työtapaturmavakuuttamisen ollessa yksi tällainen yksilön oikeus, on siitä näin ollen säädettävä lailla. Sen lisäksi, että tapaturmavakuutuslaki ei vastannut lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia rakenteeltaan ja helppolukuisuudeltaan lukuisten muutosten jälkeen, myös oikeus- ja korvauskäytännön varassa olevat säännöt oli saatava lain tasolle perustuslain niin vaatiessa. Nämä kaksi seikkaa olivat suurimmat syyt siihen, miksi tapaturmavakuutuslakia odotti kokonaisuudistus.²³⁰

230 HE 277/2014 vp, s. 43.

Uusi laki säädettiin vastaamaan paremmin työelämän muuttuneita olosuhteita, muun muassa etätyö ja työssä lisääntynyt matkustaminen oli otettava huomioon. Samalla haluttiin selkeyttää ja täsmentää lain sanamuotoja ja jo sovellettavissa olevat ohjeet oli saatava lain tasolle. Hajal- laan oleva kolmen erillisen lain sääntely tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain ja kuntoutus- lain osalta oli tarkoitus saattaa yhden lain alaan selkeyttäen tapaturmavakuutusta koskevaa lain- säädäntöä.²³¹

8.2 Vuoden 2015 työtapaturma- ja ammattitautilaki

8.2.1 Henkilöllinen soveltamisala ja vakuuttamisvelvollisuus

Vuoden 1948 tapaturmavakuutuslain henkilöllistä soveltamisalaa ei ollut sidottu työsopimus- lainsäädäntöön ja sen vuoksi aikaisemmin oli käytössä tapaturmavakuutuslain tarkoittama työ- suhdekäsite, joka oli ajan saatossa muodostunut laajemmaksi kuin työsopimuslain tarkoittama työsuhte. Tapaturmavakuutuslain 1 §:ssä edellytettiin, että työtä tehtiin vastiketta vastaan ja vastikkeeksi katsottiin jokainen etu, jolla oli taloudellista arvoa. Tästä johtuen myös vastavuo- roinen työ katsottiin tapaturmavakuutuslakiin kuuluvaksi, vaikka se ei työsopimuslain tarkoit- tama työsuhte pääsääntöisesti ollutkaan. Epäselvien tulkintojen välttämiseksi lain henkilöllistä soveltamisalaa oli tarpeen täsmentää ja ehdotuksena oli sen yhdenmukaistaminen työntekijän eläkelain tavoin työsopimuslain työsuhdekäsitteeseen. Tällöin käsitteen soveltamisalassa nou- datettaisiin työsopimuslain tulkintoja ja irrallisesta tapaturmavakuutuslain työsuhdekäsitteestä luovuttaisiin.²³²

TyTAL toi tähän uudistuksen, kun sen 8 §:ään säädettiin lain henkilöllisestä soveltamisalasta työntekijänä tehtävästä työstä. Lainkohdassa luetellaan kaikki ne lait, joiden mukaisessa palve- lussuhteessa tehtävä työ on TyTAL:n alaan kuuluvaa.²³³ TyTAL 8 §:n mukaan:

Jollei jäljempänä toisin säädetä, tätä lakia sovelletaan henkilöön, joka tekee työtä:

- 1) työsopimuslain (55/2001) 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa;
- 2) merityösopimuslain (756/2011) 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa;
- 3) valtion virkamieslain (750/1994) mukaisessa virkasuhteessa;
- 4) kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) tarkoitettussa virkasuhteessa;

231 StVM 49/2014 vp, s. 2.

232 HE 277/2014 vp, s. 12.

233 Mänttari – Nyysölä 2016, s. 22.

- 5) kirkkolain (1054/1993) mukaisessa virkasuhteessa;
- 6) eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003) tarkoitetussa virkasuhteessa;
- 7) tasavallan presidenttinä, valtioneuvoston jäsenenä, tasavallan presidentin kanslian virkamiehenä, eduskunnan oikeusasiamiehenä ja apulaisoikeusasiamiehenä sekä kansanedustajana;
- 8) muussa lakiin perustuvassa julkisoikeudellisessa virkasuhteessa.

TyTAL:n soveltamisalaan tulivat näin ollen sekä työ- että virkasuhteessa olevat henkilöt. Hallituksen esityksen mukaan vakuutettuja ovat ansiotarkoituksessa toiselle tehdyt työt, joten muussa kuin ansiotarkoituksessa tehdyt työt, kuten harrastustoiminta jäisi lain soveltamisen ulkopuolelle.²³⁴ Vaikka työsopimuslaissa ei erikseen säädetä kriteeristä, että lain mukaista työtä tulee tehdä ansiotarkoituksessa, työn vastikkeellisuus on yksi työsuhteen tunnusmerkistä, joten hallituksen esityksessä mainitulla ansiotarkoituksessa tehdyllä työllä tarkoitetaan samaa.²³⁵ Harrastustoiminnan lisäksi luottamustoimet sekä talkoo- ja muu vapaaehtoistyö ei pääsääntöisesti kuulu TyTAL:n piiriin.²³⁶ Työsopimuslain 1 §:ssä säädetty työsuhteen tunnusmerkit ovat sopimus, työn tekeminen henkilökohtaisesti, vastike, työn tekeminen työnantajan lukuun hänen johdon ja valvonnan alaisuudessa. Näiden työsuhteen tunnusmerkkien täytyessä, työ on vakuutuksen alaista työtä.²³⁷ Aikaisemmat työsuhdelainsäädännön työsuhdekäsitettä laajemmat tulkinnat jäivät nyt TyTAL:n soveltamisalan ulkopuolelle ja vain työsopimuslain tarkoittamat työsuhteet ovat vakuutettuja. Muista kuin 1 kohdan työsuhteesta ei pääsääntöisesti ole arvioitu aiheutuvan epäselvyyksiä, koska virkasuhteet eivät voi olla suulliseen sopimukseen perustuvia.²³⁸

Jos työssä ei ole kysymys TyTAL:n 8 §:n mukaisesta työntekijänä tehtävästä työstä sen vuoksi, ettei työtä tehdä työsuhteen perusteella, arvioitavaksi tulee, voiko kysymyksessä olla TyTAL:n 9 §:n perusteella työntekijään rinnastettava johtavassa asemassa tehtävä työ. Aikaisemmin tapaturmavakuutuslain mukaan työntekijään rinnastettiin myös johtavassa asemassa olevat henkilöt, jotka yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistivat yrityksen osakepääomasta tai määräysvallasta enintään puolet. TyTAL:n 9 §:n mukaan työntekijään rinnastetaan osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä johtavassa asemassa oleva henkilö eli toimitusjohtaja, hallituksen

234 HE 277/2014 vp, s. 66.

235 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 23-24.

236 Vakuutuskäsikirja 2018, s. 14.

237 Salo 2015, s. 26.

238 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 22.

jäsen tai muussa vastaavassa asemassa oleva, joka omistaa yksin enintään 30% tai yhdessä perheenjäsenten kanssa enintään 50% yrityksen osakkeista tai niiden tuottamasta äänimäärästä. Omistusosuuksia laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen omistaminen tietyin edellytyksin. Lisäksi muun muassa avoimen yhtiön yhtiömies, joka on henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvollisuuksista ja sitoumuksista, ei rinnastu myöskään työntekijään. Suurin muutos koskin näin ollen yrittäjän yksinomistuksen 30 %:n rajaa, sen aikaisemmin ollessa 50%. Omistusosuusrajan laskemisen ja välillisen omistuksen huomioon ottamisen vuoksi, osa yrittäjistä tipuivat työntekijöiden lakisääteisen vakuutuksen piiristä pois TyTAL:n säätämisen yhteydessä. Lain henkilöllistä soveltamisalaa muutettiin muutenkin vastaamaan muiden lakien tulkintoja ja myös yrittäjäsäite yhdenmukaistettiin työntekijän eläkelain säädöksiä vastaavaksi samalla selkeyttäen työntekijänä ja yrittäjänä tehtävien töiden rajapintaa.²³⁹

Mikäli yrittäjän perheenjäsenet tekevät työtä työsuhteen perusteella ja kaikki työsuhteen tunnusmerkit täyttyvät, kuuluvat he normaalisti vakuutettavien piiriin. Mikäli perheenjäsen ei esimerkiksi saa palkkaa työstään, ei hän kuulu vakuutettavien piiriin, koska työsuhteen tunnusmerkit eivät täyty vastikkeettomassa työssä.²⁴⁰ Näin ollen aikaisempi vuodesta 1925 asti lain henkilöllisen soveltamisalan rajoitusta, joka koski työnantajan perheenjäseniä, ei sisällytetty missään muodossa TyTAL:in. Myöskään mitään satunnaisia ja lyhyitä työsuhteita koskevaa rajoitussäännöstä ei lakiin tullut, mutta erikseen TyTAL:n 11 ja 12 §:issä säädetään, että maatalousyrittäjien ja apurajansaajien sekä urheilijoiden työtapatumista säädetään erillisillä laeilla, eivätkä he kuulu TyTAL:in henkilölliseen soveltamisalaan.

Mitä työnantajan vakuuttamisvelvollisuuteen tulee, aikaisempi vakuuttamisvelvollisuuden ratkaiseva teetettyjen työpäivien määrä muutettiin nyt euromääräiseksi rajaksi, kun vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäivät TYTAL:n 3 §:n 2 momentin mukaan työnantajat, joiden teettämän työn perusteella kalenterivuonna maksamat tai maksettavaksi sovittujen palkkojen määrä on enintään 1200 euroa. Aikaisempi teetettyjen työpäivien laskemistapa aiheutti tulkinnanvaraisuutta aiheuttaen tahattomia vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntejä pientyönantajilla, joten euromääräisen rajan katsottiin olevan selvempi vaihtoehto. Vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolisissa töissä aiheutuneet tapaturmat ja ammattitaudit korvataan Tapaturmavakuutuskeskuksen toimesta.²⁴¹

239 HE 277/2014 vp, s. 58-59 ja s. 67-68.

240 Vakuutus käsikirja 2018, s. 14.

241 HE 277/2014 vp, s. 65.

Useat erityisryhmät jäivät vakuutuksen piiristä pois, kun sen henkilöllinen soveltamisala kytkettiin työsopimuslain tarkoittamaan työsuhteeseen. Näin ollen näiden ryhmien oikeudesta TyTAL:n mukaisiin korvauksiin oli tarpeen säätää erillisillä laeilla. Opiskelijoita koskee edelleen erillinen laki, laki opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta (460/2015). Muita erityisryhmiä ovat muun muassa perhe- ja omaishoitajat sekä kuntouttavassa, vammaisten tai kehitysvammaisten työtoiminnassa olevat henkilöt.²⁴² Kyseessä oleviin erityisryhmiin kuuluvat henkilöt eivät ole TyTAL:n 8 §:n tarkoittamia työntekijöitä, mutta kyseisen toiminnan luonteen vuoksi heillä oli oikeus TyTAL:in mukaisiin korvauksiin erillisten lakien perusteella.

Henkilöllistä soveltamisalaa koskevien uusien säädösten johdosta suurimmat tulkintavaikkeudet poistuivat, mutta tästä huolimatta edelleen käsitellään rajatapauksia liittyen vakuutukseen kuumumiseen muun muassa johtavassa asemassa olevan henkilön omistusosuuksia laskettaessa. Lisäksi työt, joista maksetaan vain vähäistä korvausta, aiheuttavat pohdintaa siitä, vastaako maksettu korvaus työn määrää ja voidaanko työ sen perusteella katsoa vastikkeelliseksi. Edellisten lisäksi työsuhteen ja itsenäisen yrittäjyyden rajapinta aiheuttaa edelleen pohdintaa erityisesti sen vuoksi, että työtä tehdään yhä useammin moninaisissa rooleissa. Esimerkiksi freelancerina toiminen ei automaattisesti tarkoita itsenäistä yrittäjyyttä, vaan kyseisellä työskentelymuodolla voidaan tehdä työtä myös työsuhteessa²⁴³, joka voi mahdollisesti olla hyvin lyhytaikaistakin. TyTAL:n henkilöllisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yrittäjät voivat vakuuttaa työnsä TyTAL:n 188 §:n mukaisella yrittäjän työajan vakuutuksella ja sen lisäksi yrittäjillä on mahdollisuus vakuuttaa myös vapaa-aikansa samalla tavoin kuin työnantajat työntekijänsä TyTAL:n 199 §:n mukaisella vapaa-ajan vakuutuksella.

8.2.2 Korvattavat olosuhteet

TyTAL:n mukaiset korvattavat olosuhteet jaettiin aikaisemmasta poiketen kolmeen eri ryhmään, joissa sattuneet työtapaturmat ovat korvattavuuden piirissä: 1) työssä, 2) työntekopaikan alueella ja 3) työntekopaikan alueen ulkopuolella, niin kuin erikseen säädetään. Muutoksen tarkoituksena oli poistaa tapaturmavakuutuslain soveltamisaikaan oikeuskäytännön kautta tiukaksikin muodostunutta linjaa liittyen muutoin kuin itse työssä sattuneiden tapaturmin korvaami-

²⁴² TVK – muuhun lainsäädäntöön perustuvat vakuutukset.

²⁴³ Salo 2015, s. 29.

seen. Loppujen lopuksi kyseinen tiukka linja oli johtanut siihen, että korvausratkaisun määrittelemiseksi täytyi selvittää, oliko työntekijä työpaikalla kahvitaulla veitsellä leikatessa käyttänyt omaa vai työnantajan veistä. Sanomattakin on selvää, ettei asianosainen työntekijä nähnyt eroa edellä mainituissa tapauksissa, joka aiheutti auttamatta suurta hämmennystä. Näin ollen TyTAL:a säädettäessä tehtiin selvä ero vanhan ja uuden lain mukaisiin olosuhdetulkintoihin ja työstä johtuva olosuhde -ilmaisua ei TyTAL:iin enää tuotu.²⁴⁴

TyTAL:n mukaisia korvattavia olosuhteita ovat TyTAL:n 21 §:n mukaan työssä, TyTAL:n 22 §:n mukaan työntekopaikan alueella, TyTAL:n 23 §:n mukaan työntekopaikan alueen ulkopuolella ja TyTAL:n 24 §:n mukaan erityisissä olosuhteissa sekä TyTAL:n 25 §:n mukaan kotona ja muussa määrittelemättömässä paikassa sattuneet tapaturmat.

TyTAL 21 §, työssä

Ensimmäinen korvattava olosuhde käsittää tapaturmavakuutuksen ydinalueen eli työssä sattuneet tapaturmat, joilla tarkoitetaan työntekijälle työnteon yhteydessä sattuneita tapaturmia.²⁴⁵ Se, mitä työnteolla tarkoitetaan, määrittyy kunkin työntekijän omien työtehtävien sisällön ja näiden tehtävien toteutustavan mukaisesti. TyTAL:n 21 §:n tarkoittamalla työnteolla tarkoitetaan suppeampaa käsitettä, mitä yleisesti ymmärretään käsitteeltä työssä.²⁴⁶ Näin ollen, vain itse työnteossa sattuneet tapaturmat tulevat korvattavaksi TyTAL:n 21 §:n perusteella. Edellisen lisäksi työntekoon rinnastetaan myös muun muassa lakiin tai työehtosopimukseen perustuva luottamusmiehen tehtävien hoitaminen sekä työstä johtuvat työnantajan asioiden hoitaminen. Aikaisemmin lain henkilöllisen soveltamisalan yhteydessä mainittiin, ettei luottamustehtävän hoitaminen kuulu lain alaan, mutta työsuhteen perusteella tapahtuva luottamustehtävä katsotaan työksi, mutta muussa kuin ansiotarkoituksessa ja työsuhteetta tehty luottamustoimi ei edelleen kuulu lain soveltamisalaan. Työnantajan asian hoitaminen, vaikkei kyseessä ole työntekijän normaali työtehtävä, katsotaan kuuluvan hänen työntekoon ja tällaisia ovat esimerkiksi työpaikan muutossa avustaminen tai toiselle työntekijälle lahjan ostaminen yrityksen puolesta.²⁴⁷

Työntekoon rinnastetaan TyTAL:n 21 §:n 2 momentin mukaan myös työtehtävistä johtuva matkustaminen, jolla tarkoitetaan kaikenlaista työstä johtuvaa liikkumista. TyTAL:n 23 §:ssä

244 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 49-50.

245 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 51.

246 Salo 2015, s. 53.

247 HE 277/2014 vp, s. 76.

säädetään erikseen työmatkoista, mutta TyTAL:n 21 §:n mukaisella työtehtävästä johtuvalla matkustamisella tarkoitetaan muuta kuin työntekijöiden normaalia matkaa asunnolta työpaikalle. Tällaista matkustamista voi olla esimerkiksi asentajan tai kotihoitajan matka työkohteesta toiseen tai toimitusjohtajan matka konttorilta asiakastapaamiseen. Kaikki edellä mainitut matkat ovat välttämättömiä työtehtävän hoitamiseksi. Matkustamiseen luetaan matkantekoon liittyvä tavanomainen toiminta eli liikkuminen yleensä sekä vähäinen poikkeaminen matkareitiltä samoin perusteiden kuin työpaikan ja asunnon välisellä matkalla, johon palataan myöhempanä.²⁴⁸

TyTAL 22 §, työntekopaikan alueella

Työpaikalla tehdään myös paljon muuta kuin itse työtehtävää ja TyTAL:n 21 §:n perusteella korvataan vain suppeasti ajateltuna työnteon yhteydessä sattuneet tapaturmat. Sen vuoksi oli tarpeen säätää erikseen työntekopaikan alueella sattuvien tapaturmien korvaamisesta, kun ne aiheutuvat muutoin kuin työnteon yhteydessä, mutta työntekopaikalla oloon tavanomaisesti liittyvässä toiminnassa. Säännös sisältää alueperiaatteen, kun ainoastaan työntekopaikan alue kuuluu pykälän piiriin. Työntekopaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa työtä kulloinkin tehdään eli paikka voi olla työntekijän vakituinen työpaikka, jossa hän pääsääntöisesti työskentelee, mutta myös vaihtuva työpaikka, kuten asennuskohde tai kokouspaikka. Vaikka työntekijä voi ymmärtää työpaikaksi vain oman työpisteensä, TyTAL:n 22 §:n tarkoittamalla työpaikalla tarkoitetaan laajempaa aluetta, jolla työntekijä yleisesti liikkuu työtehtävien hoitamisen vuoksi.²⁴⁹

Kun on saatu määriteltyä työntekijän työntekopaikka, on vielä tarkasteltava mitä tavanomaisesti työpaikkaan kuuluvalla alueella olemisella tarkoitetaan. Lähtökohtaisesti työpaikalla liikkuminen, ruokailu- ja kahvitaukojen pitäminen tai esimerkiksi taukoliikunnan harrastaminen katsotaan tavanomaiseksi toiminnaksi työntekopaikan alueella. Taukoliikunnasta, joka voi esimerkiksi olla keppijumppaa, on erotettava TyTAL:n 24 §:ssä säädetystä kuntoliikunnasta, joka on yksi erityisistä olosuhteista. TyTAL:n 23 §:ssä säädetään erikseen työpaikan ulkopuolella ruokailu- ja virkistystauolla ja TyTAL:n 24 §:ssä työpaikan ulkopuolella järjestettävien koulutus- ja virkistystilaisuuksissa sattuneiden tapaturmien korvaamisesta. Sen sijaan, jos ruokailu tai kouluttautuminen tapahtuu työntekopaikan alueella, tulee se korvattavaksi TyTAL:n 22 §:n perusteella. Tavanomaiseksi toiminnaksi ei lueta kuitenkaan sellaista toimintaa, jonka työntekijä tiesi kielletyksi.²⁵⁰ Tapaturmavakuutuslain soveltamisen aikaan esimerkiksi lounastaessa sattuneet

248 Salo 2015, s. 55.

249 HE 277/2014 vp, s. 77.

250 HE 277/2014 vp, s. 78.

tapaturmat eivät olleen korvattavuuden piirissä, joten TyTAL laajensi olosuhteiden korvattavuutta tältä osin.²⁵¹

TyTAL 23 §, työntekopaikan alueen ulkopuolella

Työntekopaikalla sattuneiden tapaturmien lisäksi korvattavia ovat TyTAL:n 23 §:n perusteella työpaikan ulkopuolella työmatkalla ja ruokailu- ja virkistystauoilla sattuneet tapaturmat. Korvattaviksi työmatkoiksi katsotaan TyTAL:n 23 §:n 1 kohdan mukaan tavanomaiset työssäkäynnistä johtuvat asunnon ja työpaikan väliset matkat, joihin katsotaan kuuluvan myös vähäiset poikkeamiset matkareitiltä lasten päivähoidon, ruokakaupassa käynnin tai niihin rinnastettavan muun syyn vuoksi. TyTAL:n 21 §:n työstä johtuvasta matkustamisesta on erotettava asunnon ja vakinaisen työpaikan väliset matkat, jotka ovat nyt käsiteltävän pykälän piirissä. Jos matka tehdään asunnolta vaihtelevasti eri työkohteisiin, arvioidaan matkan korvattavuus TyTAL:n 21 §:n perusteella TyTAL:n 23 §:n sijaan.

Matkan kohteena olevan työpaikan sijasta arvioinnin kohteena on usein se asunto, josta matkaa on lähetty tekemään tai mihin matka työpaikalta tehdään. Lainkohdan tarkoittamalla asunnolla tarkoitetaan työntekijän vakinaista asuntoa, tilapäistä asuntoa tai majoitusta samoin kuin vapaa-ajan asuntoa, josta työntekijä kulkee työpaikalle tai takaisin työssäkäynnin vuoksi²⁵², mutta satunnaisia ja poikkeuksellisia yöpymispaikkoja ei lueta lainkohdan tarkoittamaksi asunnoiksi. Työntekijän vakinainen asunto on se asunto, jossa hän on kirjoilla, vapaa-ajan asunto voi olla esimerkiksi kesämökki ja tilapäinen asunto sellainen asunto, josta työntekijä kulkee työhön vakinaisen asunnon putkiremontin vuoksi. Satunnainen yöpymispaikka sen sijaan on esimerkiksi ystävän asunto, josta satunnaisesti tehdään matka työpaikalle.

Sen lisäksi, että asunto, josta matka tehdään, täytyy olla lain tarkoittama asunto, on matkan oltava tavanomainen työssäkäynnistä johtuva matka. Matka saa vaihdella käytettävien kuluneuvojen ja liikenneolosuhteiden vuoksi, mutta vaihtelu ei kuitenkaan saa johtua matkaan liittymättömästä syystä. Esimerkiksi työmatkalla kuntoilun vuoksi erillisen lenkin tehnyt työntekijä ei ole korvattavan olosuhteen piirissä.²⁵³ Työmatkaan katsotaan sisältyvän myös vähäinen poikkeama, kun se tapahtuu ruokakaupassa käynnin, lasten päivähoidon tai muun niihin rinnastuvan syyn vuoksi. Suoja koskee ainoastaan poikkeaman aikaista matkantekoa, sen ollessa sekä

251 Mänttari – Nyyssölä 2016, s. 59.

252 HE 277/2014 vp, s. 79.

253 Salo 2015, s. 58.

matkallisesti että ajallisesta vähäinen, mutta ei poikkeaman aikaista toimintaa.²⁵⁴ Näin ollen työntekijän poiketessa tavanomaiselta asunnon ja työpaikan väliseltä matkalta käydäkseen ruokakaupassa, ei ruokakaupassa sisällä aiheutunut liukastuminen ole korvattavuuden piirissä. Mikäli poikkeama on matkallisesti tai ajallisesti huomattava, pidetään matkaa muun syyn vuoksi tehtynä, eikä kyseessä ole työssäkäynnistä johtuva matka.²⁵⁵

Kuten yllä olevasta huomaa työmatkojen korvattavuuteen liittyy monia kriteerejä, kuten ajan saatossa myös muiden lakien soveltamisaikaa on ollut. TyTAL selkeytti myös työmatkaolosuhdetta, kun hallituksen esityksen tarkat perustelut auttavat tulkinnanvaraisissa tapauksissa.

TyTAL:n 23 §:n 2 kohdan perusteella korvataan työpaikan ulkopuolella työhön liittyvän tavanomaisen ruokailu- tai virkistystauon aikana sattuneet tapaturmat, mikäli tauko tapahtuu työntekopaikan alueen läheisyydessä. Tapaturmavakuutuslaissa ei ollut erillistä säädöstä taukojen aikana sattuneiden tapaturmien korvaamisesta, jonka seurauksena syntyi laaja ja vaikeaselkoinen korvauslinja kyseisten tilanteiden korvattavuuteen liittyen.²⁵⁶ Asianosaisen oli miltei mahdotonta ennakoita korvausratkaisuja, joten muutos oli enemmän kuin tarpeen. Nyt työpaikan ulkopuolella sattuneet tapaturmat ovat korvattavuuden piirissä, mikäli tauko on tapahtunut työntekopaikan läheisyydessä, jolla käytännössä tarkoitetaan sitä, että tauko on ehdittävä pitää matkoineen sille varatun ajan puitteissa. Lisäksi, kuten monissa muissakin olosuhdepykälissä, tauon aikaisen toiminnan on oltava sille tavanomaista, kuten kahvilla tai ruokailussa käynti, sen edellyttämä liikkuminen ja muu virkistäytyminen, kuten ulkoilu.²⁵⁷ TyTAL laajensi taukojen korvattavuutta olennaisesti, kun sekä matkat tauolle sekä itse tauolla sattuneet tapaturmat tulivat korvattavuuden piiriin.

TyTAL 24 §, erityiset olosuhteet

Tapaturmat, jotka eivät ole korvattavia TyTAL:n 21 tai 22 §:ien perusteella voivat tulla korvattavaksi TyTAL 24 §:ssä säädettyjen erityisten olosuhteiden perusteella. Kyseessä olevan lainkohdan mukaan työpaikan ulkopuolella järjestettävät koulutus- ja virkistystilaisuudet, työkykyä ylläpitävä toiminta, kuntoliikunta sekä tietyin edellytyksin työhön liittyvät käynnit terveydenhuollossa ovat korvattavuuden piirissä.

254 HE 277/2014 vp, s. 79.

255 Salo 2015, s. 59.

256 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 73.

257 HE 277/2014 vp, s. 80.

Virkistys- ja koulutustilaisuuksien tulee olla työntekijän työhön liittyvää ja työnantajan järjestämää tai hyväksymää ja työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan ainoastaan työterveys- huoltolakiin perustuvaa työnantajan yhdessä työterveyshuollon kanssa järjestämää toimintaa. Kaikissa kolmessa erityisessä olosuhteessa tekemisen tulee olla ennalta määriteltyä ja usein tilaisuuksista on laadittu ohjelma, jonka sisällä tapahtuva toiminta on korvattavuuden piirissä. Muutoin kuin esimerkiksi virkistystilaisuuteen, taukoliikuntaan tai muutoin työntekijän työhön liittyvä liikunta on lähtökohtaisesti TyTAL:n soveltamisalan ulkopuolella. Kuntoliikunta toimii poikkeuksena edelliseen, mutta tässä yhteydessä kuntoliikunnalla tarkoitetaan ainoastaan sellaista tiettyjen ammattiryhmien liikuntaa, joka perustuu erityismääräykseen heidän fyysisen kunnan ylläpitämiseksi. Tällaisia erityismääräyksiä sisältyy muun muassa poliisin ja palomiehen työhön ja heidän työajalla tekemä kuntoliikunta kuuluu erityisenä olosuhteena korvattaviin olosuhteisiin.²⁵⁸

Jos työntekijä käy terveydenhuollossa TyTAL:n mukaisen tapaturman tai ammattitaudin tai niiden epäilyn, kesken työpäivän aiheutuneen äkillisen sairastumisen, työnantajan määräyksen tai muun työstä johtuvan velvollisuuden vuoksi, on kyseisen terveydenhuollon käynnin yhteydessä sattuneet tapaturmat vakuutusturvan piirissä. Kaikkia erityisiä olosuhteita koskee TyTAL 24 §:n 7 kohta, jonka perusteella korvataan matkat asunnolta tai työpaikalta edellä mainittuihin tilaisuuksiin tai toimintoihin.

Tapaturmavakuutuslaissa oli olosuhdepykälä koskien sotia ja aseellisia selkkauksia. Kyseinen olosuhde ei päässyt TyTAL:n olosuhderepertuaariin, mutta TyTAL:n 24 §:n 8 kohdassa säädetään sen sijaan niiden tapaturmien korvaamisesta, jotka aiheutuvat työntekijän ollessa majoittuneena työnsä vuoksi poikkeuksellista tapaturman vaaraa aiheuttavissa olosuhteissa. Korvattavan tapaturman täytyy aiheutua kyseisiin olosuhteisiin liittyvästä syystä. Tällainen voi esimerkiksi olla majoittuminen sotatoimialueella, mutta myös huonon paloturvallisuuden omaavassa paikka.²⁵⁹ Kyseinen lainkohta on siinä mielessä erityinen, että se kattaa myös muutoin vapaa-ajaksi luettavan ajan, kun se vietetään vaaraa aiheuttavalla alueella. Lainkohdan vaaran kynnys on asetettu korkealle, joten normaalia vaaraa aiheuttavat huonosti hoidetut majoituspaikat eivät täytä lainkohdan kriteerejä.²⁶⁰

258 Mänttari – Nyysölä 2016, s. 91-92.

259 HE 277/2014 vp, s. 82.

260 Mänttari – Nyysölä 2016, s. 93.

Viimeinen olosuhdepykälä, TyTAL:n 25 §, on kokonaan uusi olosuhdepykälä, jolla säädetään etätyössä²⁶¹ sattuneiden tapaturmien korvattavuudesta. Lainkohdalla rajoitetaan muiden olosuhdepykälien soveltamista, kun työntekijä tekee työtä kotona tai muussa määrittelemättömässä paikassa. Määrittelemättömällä paikalla tarkoitetaan muuta kuin työnantajan järjestämää tai määrittelemää työntekopaikkaa. Kodin lisäksi tällainen paikka voi esimerkiksi olla kahvila, jossa kannettavalla tietokoneella työskentelevä työntekijä päättää tehdä töitä. Mikäli työntekijä menee sen sijaan asiakastapaamiseen kahvilaan, ei kyse ole tämän lainkohdan tarkoittamasta paikasta.²⁶² Etätyössä vakuutusturvan piiri on suppea, koska ainoastaan itse työtehtävien teon yhteydessä sattuneet tapaturmat ovat korvattavuuden piirissä, mutta se mitä TyTAL:n 22 ja 23 §:issä säädetään ei sen sijaan sovellu etätyöhön. Näin ollen sekä työntekopaikan alueella muutoin kuin työnteon yhteydessä, työmatkoilla ja ruokailu- ja virkistystauolla sattuneet tapaturmat eivät ole korvattavia etätyössä. Jos työntekijä tekee kotona töitä tietokoneella, sen tippuessa hänen jalalle, on kyseessä korvattavassa olosuhteessa sattunut tapaturma. Sen sijaan, jos työntekijä vie lapset aamulla kouluun tai hakee lounasta jääkaapilta ja loukkaa näissä olosuhteissa, ei korvausta näiden tapaturmien perusteella makseta.

Etätyöpykälän suppea korvauspiiri on perusteltua, koska työnantajalla ei ole mahdollisuutta valvoa sitä paikkaa, missä etätyössä oleva työntekijä tekee työtään. Huomattavaa on, että samalla tavoin voisi perustella työmatkojen korvattavuutta vastaan, koska jokainen päättää itse missä asuu ja millä kulkuvälineellä matkansa tekee, joten työnantajalla ei ole myöskään työmatkojen osalta samanlaista valvontamahdollisuutta kuin työpaikalla.

8.2.3 Korvauslajien muutokset

Työtapaturman johdosta maksettavat etuudet eli korvauslajit pysyivät pääsääntöisesti samoina kuin tapaturmavakuutuslaissa ja kokonaisuudistuksessa oli tarkoitus säilyttää korvausten taso entisellään. TyTAL:n mukaisia korvauslajeja ovat sairaanhoidon korvaukset, muut kustannusten korvaukset, ansionmenetykskorvaukset, pysyvän haitan korvaus, kuntoutuskorvaukset sekä kuoleman johdosta maksettavat korvaukset.²⁶³

261 Laissa ei käytetä sanaa etätyö, mutta puhekielinen termi etätyö vastaa lainkohdassa tarkoitettua tilannetta.

262 HE 277/2014 vp, s. 82.

263 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 127.

Jotain muutoksia TyTAL toi kuitenkin myös korvauslajeihin ja niiden määräytymisperusteisiin. TyTAL:n trendin mukaisesti myös sairaanhoitokulujen korvaukset yhdenmukaistettiin vastamaan sitä, mitä niillä tarkoitetaan terveydenhuoltolaissa ja tästä johtuen lääkinällinen kuntoutus tuli osaksi TyTAL:n mukaista sairaanhoitoa.²⁶⁴ Toinen uusi säädös liittyen sairaanhoitokuluihin lisättiin TyTAL 48 §:ään, jonka perusteella korvataan tutkimusajalta tai tutkimuksen aiheuttaman työkyvyttömyyden ajalta aiheutunutta palkanmenetystä, kun vahinko ei osoittaudu tehtyjen tutkimuksen perusteella korvattavaksi. Vaikka säädöksellä korvataan periaatteessa ansionmenetystä, luetaan se sairaanhoitoetuksiin, koska ansionmenetys ei suoranaisesti ole työtaturmasta tai ammattitaudista johtuvaa, vaan sen epäilystä.²⁶⁵

Ansionmenetykskorvausta maksettiin tapaturmavakuutuslain mukaan joko päivärahana tai tapaturmaeläkkeenä, joiden rinnalle tuli nyt uusi korvauslaki, TyTAL:n 69 §:n mukainen kuntoutusraha, jota maksetaan ammatillisen kuntoutuksen ansionmenetykskorvauksena. Aikaisemmin ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettiin joko päivärahaa tai tapaturmaeläkettä riippuen kuntoutuksen ajankohdasta ja kuntoutusrahan määrään TyTAL ei tuonut muutosta. Ansionmenetykskorvausten perustana olevan vuosityöansion määräytymistä täsmennettiin ja tarkennettiin, kun vuosityöansio säädettiin perustumaan enemmän laskentaan, aikaisemman harkinnan ja arvioinnin sijasta. Tällä parannettiin vahingoittuneen kannalta tärkeimmän eli ansionmenetykskorvauksen määrän ennustettavuutta.²⁶⁶ Aikaisemman kuntoutuslain sisältämät säädökset sisällytettiin TyTAL:iin, kun kuntoutuslaki kumottiin uuden lain myötä ja samalla toteutettiin yhtä kokonaisuusituksen tavoitetta työtaturmia koskevien useiden lakien sisällyttämistä yhden lain tasoon.

Yksi huomionarvoinen asia liittyy naisten ja miesten tasa-arvoon, jota parannettiin TYTAL:n säätämällä. Aikaisemmin yleistä haittaa korvaava haittaraha määräytyi eri perustein miehille ja naisille, koska kertakorvauksena maksettavan haittarahan määrään vaikutti vahingoittuneen sukupuoli. Naiset saivat suuremman kertakorvauksen miehiin verrattuna, koska naisten tilastollinen elinajanodote oli korkeampi kuin miesten. EU-tuomioistuimen vuonna 2014 antama tuomio C-318/13 muutti asian, sen katsoessa Suomen rikkovan syrjäntäkieltoa. Näin ollen haittarahan määräytymisperuste muutettiin sukupuolineutraaliksi.²⁶⁷

264 HE 277/2014 vp, s. 50.

265 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 135.

266 HE 277/2014 vp, s. 51.

267 Mänttari – Nyssölä 2016, s. 180.

8.3 Voimassa olevan lain tuomat muutokset

Suurin syy TyTAL:n säätämiseen oli sitä edeltävän vuoden 1948 tapaturmavakuutuslain rikkoisuus, johtuen sen kokemista useista osauudistuksista. Toinen syy oli oikeus- ja korvauskäytännön varassa olevien ohjeiden suuri määrä, jotka oli tarpeen kirjata lain tasolle perustuslain edellyttämällä tavalla.

TyTAL:n henkilöllinen soveltamisala, kuten myös monet muut lain säädökset sidottiin nyt muiden lakien tulkintoihin, kuten työsopimuslakiin. Tällä yhdenmukaistettiin työtapaturmavakuutuslainsäädännön tulkinnat muiden lakien tulkintojen kanssa ja tapaturmavakuutuslain omista tulkinnosta luovuttiin. Tapaturmavakuutuslain mukainen työsuhdekäsite vaihtui erikseen säädettyihin työ- ja virkasuhteiden käsitteisiin.

Mitä korvattaviin olosuhteisiin tulee, osa TyTAL:iin säädettyistä olosuhdepykälästä seurasi aikaisempaa oikeus- ja korvauskäytännössä muovautunutta linjaa, jotka kirjattiin nyt lain tasolle. Samalla säädettiin myös monia kokonaan uusia korvattavia olosuhteita, kuten etätyötä koskeva pykälä. Kokonaisuudessaan TyTAL:n sisältämät olosuhdepykälät ovat selkolukuisempia ja informatiivisempia aikaisempaan verrattuna, joten nyt asianosaisella yksilöllä on parempi mahdollisuus ottaa selville omat oikeutensa, mikä oli yksi lain uudistamisen tavoite. Myös korvauslajien osalta lakia selkeytettiin ja lain tasolle tuotiin monia aikaisemmin oikeus- ja korvauskäytännön varassa olleita ohjeita. Lain tasolla säädetään tarkemmin niistä perusteista, jotka määrittävät kunkin korvauslajin maksuperusteen. Kokonaisuudessaan TyTAL selkeytti koko tapaturmavakuutuslainsäädäntöä tuoden tapaturmia, ammattitauteja ja kuntoutusta säätelevät lait yhden lain tasolle.

9. JOHTOPÄÄTÖKSET

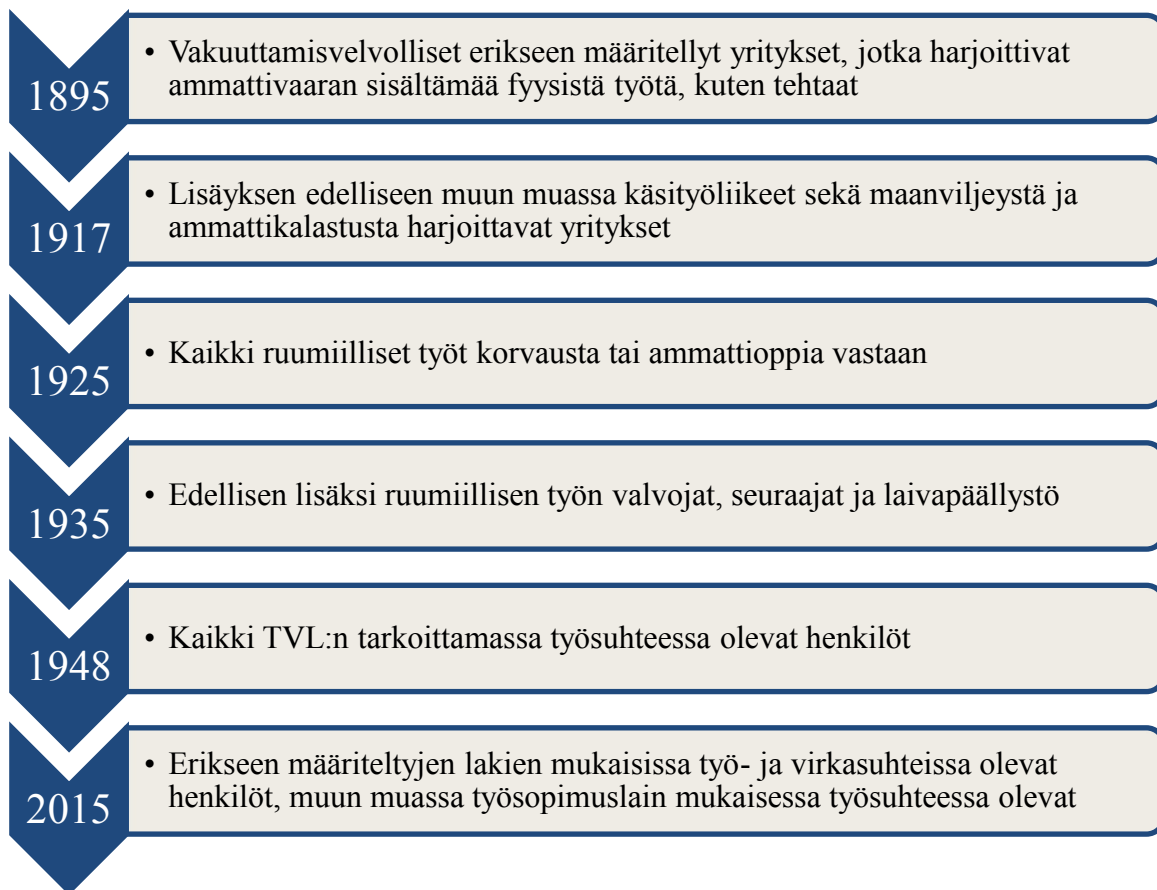
Työtapaturmavakuuttaminen on muuttanut radikaalisti muotoaan sen 123 vuotisen historian aikana, mutta alusta asti oli selvää, että työntekijät tarvitsivat turvaa työssä sattuneiden tapaturmien varalle. Ennen vuoden 1895 lain säätämistä, nykyään jo itsestään selvä lakisääteinen, aikaisemmin puhuttu pakkovakuutus sai kritiikkiä kohdalleen. Sen vuoksi ensimmäinen vuoden 1895 laki oli kompromissi työnantajan suoran korvausvelvollisuuden ja pakkovakuuttamisen välillä, kun työnantaja vastasi työntekijäänsä kohdanneen tapaturman perusteella maksettavista vahingonkorvauksista 120 päivään asti ja vakuutuslaitos siitä ajankohdasta eteenpäin. Tapatur-

mavakuutuksen ideana oli tuolloin vakuuttaa vain vaarallisimmat, tietyn ammattivaaran sisältämät työt, joten laissa säädetiin erikseen vakuuttamisvelvollisista yrityksistä. Näin ollen lain henkilöllinen soveltamisala oli aluksi varsin suppea.

Kasvavan teollisuuden myötä työhön tulleet koneet ja työkalut aiheuttivat enenevässä määrin sellaisia työolosuhteita, joissa työntekijät eivät voineet välttyä tapaturmilta. Sen vuoksi heidän katsottiin olevan oikeutettuja vakuutukseen, joka turvasi vahingoittuneen työntekijän ja hänen perheenjäsenten elatuksen tapaturman sattuessa. Ennen ensimmäistä lakisääteistä tapaturmavakuutusta työntekijöiden turva työssä sattuneiden tapaturmien osalta oli heikko, kun pääsääntöisesti ainut keino saada korvausta kävi tuomioistuin kautta. Korvauksen saaminen edellytti työnantajan syyllisyyttä ja sitä, että hänellä oli varoja korvausten maksamiseen. Edellisen lisäksi apukeinoja tarjosivat myös vaivaishoito, perhe mahdollisuuksien mukaisesti sekä sairauskassat. Näin ollen voidaan pitää oikeutettuna, että teollistuvassa maailmassa vaarallisimmissa töissä työskentelevät saivat ottamalleen riskille laajempaa turvaa kuin aikaisemmin.

Tapaturmavakuutusta koskeva laki on kohdannut 123 vuoden aikana viisi kokonaisuudistusta ensimmäisen vuonna 1895 säädetyn lain voimaantulon jälkeen. Lain henkilöllisestä soveltamisalasta on käyty laajaa keskustelua jokaisen uudistuksen yhteydessä. Vuoden 1895 laissa ja vuoden 1917 asetuksessa oli erikseen lueteltu kaikki vakuuttamisvelvolliset yritykset, mutta siihen asti suurin muutos tapahtui vuonna 1925 säädetyllä lailla, kun lain henkilöllisen soveltamisalan muoto muuttui. Laissa ei lueteltu enää vakuuttamisvelvollisia yrityksiä, vaan kaikki ruumiillisen työt kuuluivat nyt vakuutuksen piiriin. Näin ollen vakuutuksella haluttiin edelleen turvata vain tietyn ammattivaaran sisältämät työt, joka oli alun perin lain säätämisen tarkoituksena. Vuoden 1935 laki ei tuonut suuria muutoksia lain henkilölliseen soveltamisalaan, sen sijaan vuorossa seuraava, tähän mennessä pisimpään sovellettavissa ollut vuoden 1948 tapaturmavakuutuslaki laajensi lain henkilöllistä soveltamisalaa, kun kaikki tapaturmavakuutuslain tarkoittamassa työsuhteessa olevat henkilöt ammattiryhmästä riippumatta kuuluivat nyt vakuutuksen piiriin. Työsuhdekäsitettä ei ollut sidottu työsopimuslain tulkintaan työsuhteesta ja ajan saatossa tapaturmavakuutuslain tarkoittama työsuhde muodostuikin laajemmaksi kuin työsopimuslain tarkoittama työsuhde. Kyseinen ongelma ratkesi, kun voimassa olevassa vuonna 2015 säädetyssä TyTAL:ssa lain henkilöllinen soveltamisala kytkettiin muiden lakien tarkoittamiin työ- ja virkasuhteisiin, kuten työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen. Irrallisesta tapaturma-

vakuutuslain työsuhdekäsitteestä luovuttiin, jonka johdosta työtaturmavakuutukseen kuuluminen ei ole enää riippuvainen aikaisemman tapaan sen oman työsuhdekäsitteen tulkinnasta, vaan nyt noudatetaan muun muassa työsopimuslain tulkintoja.



Kuvio 5. Henkilöllinen soveltamisala vuosina 1895-2015.

Tapaturmavakuutuksella on alusta asti haluttu korvata työn vuoksi työntekijöille aiheutuneet tapaturmat, jonka vuoksi on ollut tarpeen säätää siitä, mitä korvattavalla olosuhteella tarkoitettiin. Se, mitä korvattavalla olosuhteella on kulloinkin tarkoitettu, ei ole ollut täysin selvää. Vuoden 1895 laissa oli puhtaasi vain mainittu, että työssä aiheutuneet ruumiinvammat olivat korvattavuuden piirissä, erikseen määrittelemättä mitä termillä työssä tarkoitettiin. Alun perin työmatkoja ei haluttu korvattavuuden piiriin, niiden aiheuttamien käytännön ongelmien vuoksi, mutta tästä huolimatta jo vuoden 1895 lain soveltamisen aikaan vakuutuslaitokset myönsivät korvauksia työmatkoilla sattuneiden tapaturmien perusteella. Olosuhteita on täsmennetty jokaisen uuden lain yhteydessä ja trendinä on ollut korvattavien olosuhteiden piirin tietynlainen laajentaminen ja samanaikainen täsmentäminen.

Tutkimuksen kolmantena osatekijä lain henkilöllisen soveltamisalan ja korvattavien olosuhteiden lisäksi on kulloisenkin lain mukaiset korvauslajit. Vuoden 1895 lain perusteella maksettiin ainoastaan yhden muotoista vahingonkorvausta ja korvauksen määrä oli sidottu vahingoittuneen aikaisempiin työansioihin. Korvausmäärät oli lähtökohtaisesti säädetty sille tasolle, että ne kattoivat vain vahingoittuneen vähäisimmät elintarpeet. Vasta vuoden 1917 asetuksessa sairaanhoito tuli korvauslajina lain piiriin ja tällä haluttiin varmistaa jokaiselle oikeudenmukainen hoito, pelkkien vahingonkorvausten sijasta. Edellisen lisäksi omaisille maksettava hautausapu säädettiin korvattavaksi. Vuoden 1925 laki muutti ennen kaikkea korvauslajien termistöä, kun vahingonkorvaukset muutettiin tapaturmakorvauksiksi, elatusapu päivärahaiksi ja vuotuinen vahingonkorvaus elinkoroksi. Aikaisemmin suppeat korvaukset laajenivat laki lailta korvauslajien ja korvausmäärien muodossa, niiden ollessa henkilöllisen soveltamisalan lisäksi suurin kritiikin aihe. Vasta vuoden 1948 tapaturmavakuutuslain vuoden 1981 osauudistuksen yhteydessä ansionmenetykskorvaukset korotettiin vastaamaan todellisia menetyksiä, aikaisemman osakorvauksen sijaan. Vuoden 1948 laki toi mukanaan myös monia uusia korvauslajeja, kun muun muassa erilaiset lisät, kuten avuttomuuslisä säädettiin korvausten piiriin.

Vuoden 1925 laki toi ammatillisen kuntoutuksen esiasteen lain tasolle, kun lain perusteella voitiin hankkia opetusta uudessa tai vahingoittuneelle sopivaksi havaitussa ammatissa tai toimessa. Myöhemmin työtapaturmien johdosta annettiin vuoden 1948 lain perusteella myös invalidihuoltoa elinkoron sijaan, kun invalidihuoltolain mukaiset toimet tulivat lain piiriin. Ammatillisen kuntoutuksen erillislait sisällytettiin vuoden 2015 TyTAL:iin, joka onkin yksi tärkeimmistä korvauslajeista vahingoittuneiden työelämään palaamisen mahdollisuuksien kannalta.

Työnantajan ja vakuutuslaitoksen välisen korvausvelvollisuuden jakautumisesta on vuosien saatossa nähty monia variaatioita. Työnantajan korvausvastuu on ollut jokaisen lain aikaan erilainen, sen ollessa suurimmilta osin aikaan, mutta myös rahamääriin perustuvaa. Loppujen lopuksi työnantajan omavastuujärjestelmä osoittautui parhaimmaksi vaihtoehdoksi, kunnes vuonna 2010 se poistettiin kokonaan järjestelmästä tarpeettomana. Tällä hetkellä koko korvausvastuu on vakuutusyhtiöillä, mutta tulevaisuus näyttää millaiseksi korvausvastuun jako muovautuu jatkossa.

Lakisääteinen tapaturmavakuutus on muuttunut ajan saatossa vaarallisten töiden turvasta kaikkien työ- ja virkasuhteessa olevien turvaksi, kun Saksan mallista johdettu lain alkuperäinen tarkoitus suojata vain tietyt ammattiryhmät syrjäytettiin ja lain henkilöllinen soveltamisala laa-

jeni. Vakuutuksen perusteella maksettavien korvausten oli alun perin tarkoitus kattaa vahingoittuneen vain vähäisimmät elintarpeet, mutta korvauslajien lisäämisen ja korvausmäärien nostamisen johdosta vakuutus on muodostunut huomattavasti alun tarkoitusta kattavammaksi. Näinkin huomattavat muutokset lain alkuperäiseen tarkoitukseen antavat osviittaa siitä, että työntekijöiden turvan tila voi tulevaisuudessa näyttäytyä aivan toisenlaisena kuin se tänä päivänä on.