

**ASIA****Välillisesti asbestille altistuneiden oikeusturva****KANTELU**

Kantelijat A ja B kirjoittavat 20.4.2015 päivätyssä kantelussaan välillisesti asbestille altistuneiden potilaiden hoidosta, asbestialtistuksesta johtuvien sairauksien toteamiseksi tehtävistä tutkimuksista ja välillisesti asbestille altistuneiden potilaiden oikeusturvasta, jonka kantelijat katsovat olevan puutteellinen. Kantelijoiden mukaan lainsäädännössä ei ole huomioitu välillisesti asbestille altistuvia.

**RATKAISU**

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

## Arviointi

Vakuutusjärjestelmän osallistuminen sairautta koskevien kriteereiden laatimiseen

Kantelijat arvostelevat sitä, että vakuutusjärjestelmä osallistuu asbestisairauksia koskevien kriteereiden laatimiseen. Kantelussa on tuotu esille, että Työterveyslaitos on vuonna 2003 valmistellut sosiaali- ja terveysministeriön sekä vakuutusjärjestelmän kanssa Asbestisairauksien diagnostiikka- ja seurantasuosituksset. Edelleen kantelussa on todettu, että Työterveyslaitos on vuonna 2013 julkaissut ammattisyöpätyöryhmän muistion, jota on ollut laatimassa muun muassa Tapaturmavakuutuslaitosten liitto. Kantelun mukaan vakuutuslaitokset on päästetty liian lähelle päätöksentekoprosessia, joka koskee muun muassa ammattitautien määrittelyä. Yhtenäisyyden takaamiseksi kriteerit tulisi laatia vähintään Euroopan unionin ja mielellään maailmanlaajuisesti yhtenäisinä ja riippumattomasti vakuutuslaitoksista.

Kantelun liitteenä nro 24 on Työterveyslaitoksen 8.2.2006 päivätty kirje, jossa todetaan, että laitos on sosiaali- ja terveysministeriön ja vakuutusjärjestelmän kanssa valmistellut asbestisairauksien diagnostiikkaseurantasuosituksset, jotka ministeriön työterveyshuollon neuvottelukunnan hyväksyminä julkaistiin joulukuussa 2003 laitoksen verkkosivuilla. Kirjeen mukaan suositukset on työstetty kirjamuotoon (Asbestisairauksien diagnostiikka ja seurantasuosituksset, Työ ja ihminen, Tutkimusraportti 28, Työterveyslaitos 2006). Raportin mukaan sitä ovat olleet laatimassa muun muassa Työterveyslaitoksen ja Tampereen aluetöterveyslaitoksen asiantuntijat. Raportti on sittemmin ilmestynyt myös vuonna 2008.

Työterveyslaitoksen julkaiseman ammattisyöpätyöryhmän muistiosta 2013 ilmenee, että laitoksen johtoryhmä asetti 15.6.2011 työryhmän päivittämään vuoden 1988 ammattisyöpätyöryhmän suosituksia yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ja työmarkkinajärjestöjen (SAK ja EK) lääkäriasiantuntijoiden kanssa. Aloite päivittämiseen oli tullut ministeriön työterveyshuollon neuvottelukunnalta. Työryhmä kuuli useita eri asiantuntijoita ja teki 14 EU-maahan kyselyn ammattisyöpien arvioinnista ja korvauskäytännöstä. Tapaturma-asiain korvauslautakunta on suosittanut, että vakuutuslaitokset ottavat muistion suositukset huomioon korvaustoiminnassaan.

Totean, että ammattisyöpätyöryhmän muistio on valmisteltu työryhmässä, joissa on ollut edustettuna eri alojen asiantuntemus ja eri tahojen näkemykset. Tämä on normaali toimintatapa silloin, kun selvityksiä, suosituksia ja vastaavia valmistellaan työryhmissä. Asbestisairauksien diagnostiikka ja seurantasuosituksset puolestaan on Työterveyslaitoksen tutkimusraportti, jota ovat olleet tekemässä muun muassa laitoksen työntekijät.

Kyseiset asiakirjat sisältävät suosituksia eivätkä ne ole ratkaisutoiminnassa normeina sitovia. Jokainen sairaustapaus tutkitaan yksilöllisesti ja tutkimusten perusteella tehdään päätös siitä, onko kysymys ammattitaudista. Päätökseen ammattitaudin korvattavuudesta on mahdollista hakea muutosta.

Kantelusta ei tältä osin ilmene sellaista, mikä antaisi aihetta ryhtyä asiaa laillisuusvalvonnallisesti tutkimaan.

## Lääkärikunnan kollegiaalisuus ja asbestille altistuneiden terveystutkimukset

Kantelussa on arvosteltu sitä, että lääkärikunnan keskinäinen kollegiaalisuus voi estää potilasta saamasta parasta mahdollista hoitoa, koska eri lääkärit eivät halua kollegiaalisuuden vuoksi esittää erilaisia mielipiteitä potilaan hoidosta.

Asiassa ei tältä osin ole kysymys laillisuusvalvonnallisesta kysymyksestä vaan ennemminkin lääkärikunnan sisäisiä toimintatapoja sekä etiikkaa koskevista kysymyksistä, enkä näin ollen ole asiaa laillisuusvalvojana ryhtynyt selvittämään.

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että asbestille altistuneille tehtäisiin vääriä tutkimuksia ja virheellisiä diagnooseja. Kantelun mukaan potilaista tehtävät tutkimus- ja kuvantamislähetteet ovat epätarkkoja ja tutkimuksista annetut lausunnot laadultaan heikkoja.

Totean, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden menettelyä tehtävässään säätelee muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki) säännökset. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään. Ammattitoiminnassaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tasapuolisesti ottaa huomioon ammattitoiminnasta potilaalle koitua hyöty ja sen mahdolliset haitat. Pykälän 2 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä on velvollisuus ottaa huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään.

Ammattihenkilölain 22 §:n 1 momentin mukaan laillistettu lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) 3 §:n 2 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Potilaslain 6 §:n 1 momentin mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Totean, että edellä mainitun perusteella potilaan tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta päättää laillistettu lääkäri. Päätöksiä tehdessään ja potilasta hoitaessaan lääkärin tulee ottaa huomioon potilaan oikeudet. Minulla ei laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta selvittää tai ottaa kantaa yleisellä tasolla asbestille välillisesti altistuneiden henkilöiden tutkimiseen, heidän sairautensa diagnosointiin eikä hoitoon. Tutkimusten ja hoidon asianmukaisuus voidaan kylläkin arvioida yksittäisissä tapauksissa. Terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa heidän ammattitoiminnassaan valvovat aluehallintovirastot toimialueellaan ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto valtakunnallisesti. Aluehallintovirastoilla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on käytettävissään lääketieteellistä asiantuntemusta ammattihenkilön menettelyn arviointiin. Edellä mainitun vuoksi en ole ryhtynyt asiaa tältä osin enempää selvittämään eikä se siten aiheuta toimenpiteitäni.

## Vakuutuslaitosten asiantuntijalääkärit

Kantelijat arvostelevat sitä, että vakuutuslääkäreitä eivät sido samat velvollisuudet kuin muita lääkäreitä, vaan he voivat antaa erittäin subjektiivisia lausuntoja, jotka hyödyttävät vain vakuutusyhtiöitä. Kantelussa on tältä osin viitattu tapaturmavakuutuslain 41 d §:ään ja ammattihenkilölain 23 §:ään.

Ammattihenkilölain 23 §:n 1 momentin mukaan laillistetun lääkärin on, antaessaan lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja sekä muita todistuksia, jotka on tarkoitettu esitettäväksi tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle, vahvistettava ne sanoilla "minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan". Siten vahvistettu todistus tai lausunto on pätevä ilman valallista vahvistusta, jollei tuomioistuin tai viranomainen erityisistä syistä määrää, että se on vahvistettava suullisella valalla tai vakuutuksella.

Tapaturmavakuutuslain 41 d §:n (545/2004) mukaan jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmisteluun ja merkittävä kannanottonsa asiakirjoihin. Vakuutuslaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Samansisältöinen säännös on 1.1.2016 voimaan tulevan tapaturma- ja ammattitautilain 121 §:ssä. Kyseisellä lailla kumotaan nykyisin voimassa oleva tapaturmavakuutuslaki.

Tapaturmavakuutuslain 41 d § on tullut voimaan 1.7.2004. Kyseistä muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 62/2004 vp) perustelujen mukaan vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri ei laadi korvauksenhakijasta erillistä asiantuntijalausuntoa käsitellessään tapaturmakorvausasioita. ”Tapaturmakorvausasian ratkaisun perustelut pitävät sisällään myös lääketieteellisen kannanoton. Vakuutuslaitoksen palveluksessa oleva lääkäri osallistuu lääketieteellisiä seikkoja sisältävässä korvausratkaisussa kokonaisarvion tekemiseen yhtenä asiantuntijana lakimiesten, korvauskäsittelijöiden, korvauksen laskijoiden ja muiden hänen kanssaan samassa asemassa olevien asiantuntijoiden kanssa.” Esityksen mukaan vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri toimii tapaturmakorvausasioissa osana vakuutuslaitoksen ratkaisuprosessia eikä hän ole vakuutuslaitoksen ulkopuolinen tietolähde, jota pitäisi kuulla erikseen. ”Vakuutuslaitoksen ratkaisutoimintaa mukaan lukien asiantuntijalääkärin toimintaa valvovat valitusasian yhteydessä muutoksenhakuasteet. Niiden tehtävänä on ratkaista, onko vakuutuslaitoksen päätös syntynyt laissa säädetyllä tavalla.” Esityksen mukaan ehdotettavalla säännöksellä halutaan korostaa sitä, että vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin ja vahingoittunutta hoitavan lääkärin asema ja tehtävät eroavat toisistaan. ”Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetulla lailla säännellään hoitavan lääkärin ja potilaan välistä suhdetta. Tällaista suhdetta ei ole vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin ja vahingoittuneen tai muun asiakkaan välillä. Muutoksen seurauksena asiantuntijalääkärin korvausasian käsittelyn yhteydessä antamaa kannanottoa ei pidettäisi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettuna ulkopuolisena lääkärinlausuntona, jonka johdosta asianosaista olisi erikseen kuultava ennen korvausasian ratkaisemista.”

Totean, että edellä esitetyn perusteella vakuutuslaitoksen lääkärin asema ja tehtävä on erilainen kuin potilasta hoitavan lääkärin. Edellä mainitulla lainmuutoksella on haluttu korostaa kyseistä eroa. Vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri ei ole eikä hänen ole tarkoituskaan olla vakuutuslaitoksesta erillinen asiantuntija, vaan hän osallistuu päätöksentekoprosessiin vakuutuslaitoksen puolelta asiantuntijana. Hän ei siten tuossa tehtävässään anna ammattihenkilölain 23 §:n tarkoittamia tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle tarkoitettuja todistuksia tai lausuntoja. Vakuutuslaitoksen päätös ja siten myös lääketieteellinen arviointi on mahdollista saattaa muutoksenhakuasteiden arvioitavaksi.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole tältä osin aihetta selvittää asiaa enempää eikä siten ryhtyä laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

## Vakuutusosoikeus

Kantelijat arvostelevat vakuutusosoikeuden toimintaa avoimuuden puutteesta. Lisäksi kantelijat arvostelevat vakuutusosoikeuden lääkäreiden toimintaa, koska lääkäreillä voi olla sidonnaisuuksia vakuutusyhtiöihin samanaikaisesti kun he hoitavat tehtävänsä vakuutusosoikeudessa.

Oikeusministeriössä on ollut vireillä hanke vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistä ja sen tavoitteena on ollut muun muassa kehittää vakuutusosoikeuden asianosaisjulkisuutta. Tässä tarkoituksessa ministeriö asetti vuonna 2006 vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän, joka antoi vuonna 2009 mietinnön (Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen 2009:10). Työryhmän mietinnön pohjalta vakuutusosoikeuslakia on sittemmin 1.1.2016 lukien muutettu muun muassa siten, että vakuutusosoikeuteen perustetaan vakinainen yllilääkärin virka, minkä lisäksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely muuttuu siten, että tehtävät julistetaan avoimesti haettaviksi. Edelleen tarkoitus on, että ulkopuolisilta asiantuntijalääkäreiltä pyydetään lausuntoja nykyistä enemmän. Uudistuksen on arvioitu lisäävän toiminnan avoimuutta, koska muutoksenhakijat saavat kyseisten asiantuntijalääkäreiden antamat lausunnot käyttöönsä ja kommentoitavakseen.

Vakuutusosoikeuslakia on lisäksi jo aikaisemmin muutettu siltä osin, että lääkärijäsenten on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava vakuutusosoikeudelle selvitys sidonnaisuuksistaan kuten muidenkin tuomareiden. Kyseinen muutos tulee voimaan 1.10.2015.

Totean, että vakuutusosoikeuden toiminta on kantelussa todetulla tavalla viime vuosina ollut josain määrin arvostelun kohteena. Edellä mainittu työryhmä on pohtinut keinoja vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi ja toimintaa pyritään kehittämään muun muassa vakuutusosoikeuslakiin tehdyillä edellä mainituilla muutoksilla. Toimenpiteiden vaikutuksia ei luonnollisesti-kaan vielä ole mahdollista arvioida. Kantelussa esille nostettuihin seikkoihin on joka tapauksessa puututtu. Näin ollen, en katso tässä tilanteessa tarpeelliseksi ryhtyä asiaa enempää selvittämään eikä kantelu siten tältä osin anna aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

## Asbestiin välillisesti altistuneiden oikeusturva

Kantelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että lainsäädännöllä suojataan ainoastaan niitä, jotka ovat työssään (asbestityö) altistuneet asbestille, mutta ei niitä, jotka ovat altistuneet asbestille välillisesti oleskeltuaan tiloissa, joissa syystä tai toisesta on asbestipölyä.

Kantelun mukaan molemmat kantelun tekijät ovat tietämättään altistuneet asbestille muussa työssä kuin asbestityössä. Kantelijoista A:lla on diagnosoitu asbestin aiheuttamia sairauksia, mutta B:llä niitä ei vuosia kestäneistä tutkimuksista huolimatta ole diagnosoitu. Kantelussa on arvosteltu molemmille kantelijoille tehtyjä tutkimuksia.

Työturvallisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja. Lain 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajaa eri keinoin huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä ja yleislakina se säätelee työn turvallisuutta riippumatta työn luonteesta.

Työhön liittyvän syöpävaaran torjunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään toimenpiteistä, joihin työnantajan on ryhdyttävä silloin, kun työstä on perusteltua syytä olettaa aiheutuvan työntekijälle lisääntyntä vaaraa sairastua syöpään.

Valtioneuvosto on antanut päätöksen asbestityöstä (1.1.2016 lukien valtioneuvoston asetus asbestityön turvallisuudesta) ja eräistä asbestipurkutyötä koskevista vaatimuksista on säädetty lailla, joka tulee voimaan 1.1.2016. Ammattitautilain (1.1.2016 lukien työtapaturma- ja ammattitautilaki) perusteella voidaan suorittaa korvausta ammattitaukeista ja esimerkiksi asbestin aiheuttamista sairauksista. Kyseisillä säännöksillä pyritään ensisijaisesti turvaamaan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä ja korvaamaan työntekijöille työssä aiheutuneita terveydellisiä vahinkoja. Asbestityöstä annetussa valtioneuvoston päätöksessä ja asbestityön turvallisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa on kuitenkin myös säännöksiä (pätöksen 8 ja 19 § sekä asetuksen 4 ja 8 §), joilla nähdäkseni pyritään turvaamaan muidenkin asbestityön vaikutuspiirissä olevien henkilöiden kuin työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä.

Siltä osin kuin kysymys ei ole ammattitautilain tarkoittamista tilanteista, voivat asbestille altistuneiden henkilöiden terveydelle aiheutuneet vahingot tulla korvattaviksi yleisten vahingonkorvausoikeudellisten säännösten perusteella. Syy-yhteyden osoittaminen altistuksen ja sairastumisen välillä voi kuitenkin olla vaikeaa muun muassa siksi, että asbestista aiheutuva sairaus voi ilmetä vasta useita vuosia altistuksen jälkeen. Edelliseen liittyen myös korvausvelvollisen tahon ja korvausasian selvittäminen yleensäkin voi olla vaikeaa.

Asbestipitoisten tuotteiden valmistus ja käyttö Suomessa on kielletty vuoden 1994 alusta, mutta asbestia on käytetty erilaisissa rakennusmateriaaleissa ennen sitä vuosikymmeniä. Käytännössä muut kuin asbestityötä tekevät ihmiset ovat tietämättään voineet ja voivat altistua asbestille esimerkiksi kantelussa esitetyn kaltaisissa tilanteissa. Vaikka työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi annetut säädökset oikein noudatettuina nykyisellään turvaavat myös muiden kuin asbestityötä tekevien työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, on kirjoituksessa esille nostettu välillisesti asbestille altistuneiden oikeusturvaan ja myös heidän terveytensä suojelemiseen liittyvä ongelma nähdäkseni siitä huolimatta olemassa. Asian tärkeyden vuoksi katson, että kantelussa esitetyt seikat ja näkemykset on tarpeellista saattaa toimivaltaisen viranomaisen tietoon.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

## Toimenpiteet

Terveyden edistäminen ja sairauksien ehkäiseminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin. Ministeriö on valmistellut edellä mainitut työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta koskevan lainsäädännön (pl. valtioneuvoston päätös asbestityöstä). Toimitan tällä päätökselläni A:n ja B:n kantelun (ilman liitteitä) sosiaali- ja terveysministeriölle sen harkitsemiseksi, antaa-ko asia aihetta ministeriön toimenpiteisiin. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta viimeistään 29.1.2016.

Kantelukirjoitus sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 ja 32 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

Kantelun liitteet palautetaan kantelun ensimmäiselle allekirjoittajalle A:lle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---