

HE 152/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja 12 luvun 6 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotusten pohjalta osana kuntoutuksen toimintasuunnitelmaa vuosille 2020—2022.

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin säännökset kuntoutustarpeen, jäljellä olevan työkyvyn ja työssä jatkamisen mahdollisuuksien arviointia koskevista ajankohdista pitkittyneellä sairauspäivärahaudella.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	4
2.1.1 Sairausvakuutuslaki	4
2.1.2 Kuntoutustarve ja sen selvittäminen päiväraha-kaudella	5
2.1.3 Työterveyshuolto	6
2.1.4 Kansaneläkelaitoksen ammatillinen kuntoutus	7
2.2 Nykytilan arviointi	7
3 Tavoitteet.....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	9
4.2.2 Vaikutukset työterveyshuollolle ja työnantajalle	11
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	11
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon.....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
6 Lausuntopalaute.....	12
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	13
8 Voimaantulo	15
9 Toimeenpano ja seuranta	15
10 Suhde muihin esityksiin.....	15
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	15
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	15
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	17
Laki sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja 12 luvun 6 §:n muuttamisesta	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja 12 luvun 6 §:n muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman strategisiin kokonaisuuksiin Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi sekä Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi. Hallitusohjelman mukaisesti kuntoutusjärjestelmää uudistetaan kuntoutuskomitean esitysten pohjalta ja kuntoutusta kehitetään lähtökohtana kuntoutuskomitean työ. Hallituksen esitys on lisäksi yksi Sanna Marinin hallituksen 17.12.2020 päättämistä yli 55-vuotiaiden työllisyyttä edistävästä toimenpiteistä.¹

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 2016 kuntoutuksen uudistamiskomitean (jäljempänä kuntoutuskomitea) valmistelemaan kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistusta terveydenhuollon eri osa-alueilla. Komitea laati loppuraportin ”Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi” (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41²), joka sisältää muun muassa 55 ehdotusta kuntoutuksen kokonaisuuden uudistamisesta.

Osa kuntoutuskomitean ehdotuksista liittyi sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvan kuntoutuksen kehittämiseen. Kuntoutuskomitean ehdotuksessa 20 ehdotettiin, että sairausvakuutuslakia (1224/2004) muutettaisiin lisäämällä lakiin uusia sairauspäivärahauden aikaisia työnantajaa, työterveyshuoltoa, työntekijää ja Kansaneläkelaitosta koskevia velvollisuuksia arvioida työterveyshuollon piiriin kuuluvan työntekijän kuntoutustarve, työkyky ja työssä jatkamisen mahdollisuudet (tarkistuspisteet).

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt julkaisivat 11.6.2019 sopimuksen vuoden 2017 eläkeuudistuksen jatkoneuvotteluihin liittyvistä asioista (jäljempänä eläkejatkosopimus). Sopimus on järjestöjen ehdotus valtiovallalle ja eräille muille toimijoille säädösmuutosten ja selvitysten tekemisestä sekä toiminnan kehittämisestä. Muiden ehdotusten ohella sopimukseen sisältyy kirjaus, jonka mukaan toteutettaisiin kiireellisinä muun muassa kuntoutuskomitean ehdotus 20.

Tarkistuspisteitä on käsitelty myös valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hankkeessa, jonka loppuraportti ”Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus – tieto muutostyön tukena” julkaistiin helmikuussa 2018 (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018³). Selvityksen yhtenä tavoitteena oli kartoittaa nykyisen sairauspäiväraha järjestelmän 30–60–90–150 -säännön toimivuutta kuntoutukseen ohjauksen ja työhön paluun tuen näkökulmasta sekä tunnistaa kehityskohteita ja järjestelmän kehittämisessä huomioitavia seikkoja.

¹ Hallituksen toimenpiteet yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseen: https://vnk.fi/documents/10616/51049773/liite_yli-55-vuotiaiden-ty%C3%B6llisyysasteen-nostaminen.pdf/0ab740d4-135b-7fa3-60f4-466f118e8e26/liite_yli-55-vuotiaiden-ty%C3%B6llisyysasteen-nostaminen.pdf?t=1608231551442

² Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160273>

³ Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus – tieto muutostyön tukena, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018: <https://tietokaytoon.fi/julkaisu?pubid=24702>

HE 152/2021 vp

Tällä lakiesityksellä toteutettaisiin kyseinen ehdotus 20 uusien sairauspäivärahauden tarkistuspisteiden vaatimien lainmuutosten osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 18.12.2020 kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelman vuosille 2020—2022 (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:39⁴). Toimintasuunnitelmaan on koottu keinot, joilla kuntoutusta tullaan uudistamaan tulevina vuosina. Tällä esityksellä toimenpantaisiin osaltaan toimintasuunnitelman mukaista sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvan kuntoutuslainsäädännön kehittämistyötä.

Esitys toteuttaisi osaltaan kuntoutuskomitean ehdotusta 24 kuntoutustarpeen arvion koskiessa kaikkia vakuutettuja ainoastaan työntekijäasemassa olevien sijaan.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön toimesta kolmikantaisessa työryhmässä, jossa edustettuina olivat sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi Akava ry, Eläketurvakeskus (ETK), Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kansaneläkelaitos (Kela), KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Yrittäjät ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja valtiovarainministeriö.

Esitystä on käsitelty työterveyshuollon neuvottelukunnan kokouksissa 29.4.2021 ja 1.6.2021.

Esityksestä on pyydetty kirjalliset lausunnot ajalla 17.6.2021—16.8.2021.

Esitystä on käsitelty kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa 3.9.2021.

Valmisteluasiakirjat ovat saatavilla sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla tunnisteella STM003:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Sairausvakuutuslaki

Oikeudesta sairauspäivärahaan säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvussa. Sairauspäiväraha korvaa 16—67-vuotiaan vakuutetun ansionmenetystä ajalta, jolta henkilö on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä henkilö on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Sairauspäivärahaan on oikeus omavastuuajan jälkeen, joka pääsäännön mukaan on sairastumispäivä ja yhdeksän sitä seuraavaa arkipäivää. Saadakseen sairauspäivärahaa vakuutetun on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys sairaudesta ja työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta. Jos työkyvyttömyys jatkuu pitempään kuin sairausvakuutuslain mukainen omavastuu-aika, vakuutetun on esitettävä lääkärintodistus tai lääkärinlausunto.

⁴ Kuntoutuksen uudistaminen: Kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelma vuosille 2020–2022, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:39: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162622>

Sairauspäivärahaa voidaan myöntää enintään sen kuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana päivärahapäivien määrä nousisi 300 arkipäivään. Jos vakuutetun työkyky ei ole palautunut sairauspäivärahan enimmäissuoritusajan täytyttyä, hänellä voi olla oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää myös määräaikaisena kuntoutustukena. Kuntoutustarpeen selvittäminen voi nousta esille myös eläkkeen hakuvaiheessa.

Sairausvakuutuslakia muutettiin 1.6.2012 voimaan tulleella lailla sairausvakuutuslain muuttamisesta (19/2012) lisäämällä sairauspäivärahakaudelle lakisääteisiä tarkistuspisteitä työterveyshuollon piirissä olevan henkilön työkyvynarviointiprosessiin (ks. HE 75/2011 vp). Lakia muutettiin säätämällä 8 lukuun uusi 5 a § työkyvyn arviointia koskevasta lausunnosta. Pykälän mukaan työterveyshuollon on arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä. Työntekijä puolestaan on velvollinen toimittamaan Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitetun lausunnon hänen jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamismahdollisuuksista viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä. Työntekijän sairauspäivärahan maksaminen keskeytetään, jos lausuntoa ei ole toimitettu Kansaneläkelaitokselle määräajassa. Sairauspäivärahan maksamista ei kuitenkaan keskeytetä, jos lausunnon toimittamatta jättäminen ei johdu työntekijästä tai jos keskeyttäminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta. Pykälään lisättiin myös Kansaneläkelaitosta koskeva velvoite varmistaa tarvittaessa, että työntekijän työssä jatkamismahdollisuudet on selvitetty viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä. Samalla sairausvakuutuslain 15 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettiin lyhentämällä sairauspäivärahan hakuaikaa neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen siitä päivästä, josta alkaen etuutta halutaan saada.

Kansaneläkelaitos korvaa työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia työnantajalle, yrittäjälle ja muulle omaa työtään tekeväälle. Korvauksen suuruus on ennalta ehkäisevän työterveyshuollon osalta 60 prosenttia enintään Kansaneläkelaitoksen vahvistaman laskennallisen enimmäismäärän suuruisista kustannuksista.

2.1.2 Kuntoutustarve ja sen selvittäminen päivärahakaudella

Sairauspäiväraha on tarkoitettu korvaamaan lyhytaikaista alle vuoden kestävästä sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden aiheuttamaa ansionmenetystä. Jos sairaus pitkittyy ja uhkaa työssä selviytymistä, sairauspäivärahakauden aikana on selvitettävä kuntoutustarve.

Sairausvakuutuslain 12 luvun 6 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta selvittää vakuutetun kuntoutusmahdollisuudet sekä enimmäisajan täyttymistä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa selvittää vakuutetun kuntoutustarve, viimeistään kuitenkin silloin, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 60 päivää. Kuntoutustarpeen selvittämisessä on kysymys asiakkaan sairauden, vamman ja kokonaistilanteen aiheuttaman työ- ja opiskelukyvyn olennaisen heikkenemisen sekä näihin liittyvän kuntoutustarpeen havaitsemisesta riittävän varhaisessa vaiheessa. Asiakkaan tilannetta tarkastellaan käytettävissä olevien asiakirjojen pohjalta ja tarpeen mukaan häntä informoidaan kuntoutusmahdollisuuksista sekä ohjataan kuntoutuspalvelujen pariin. Kuntoutustarpeen selvittämiseen kuuluu selvittämisen ohella kuntoutustarpeen ajankohtaisuusharkinta. Kuntoutustarve voidaan todeta myös itsenäisesti työkyvyttömyyden arvioinnista. Kuntoutustarpeen selvittämiseen voi liittyä yhteydenotto vakuutettuun ja vakuutetun tilanteesta keskustelu (jälj. työkykykeskustelu).

Välittömästi 150. päivärahopäivän täytyessä Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava ensisijaisuusajan päättymisestä eläkkeen myöntäjälle. Samanaikaisesti Kansaneläkelaitoksen on tiedotettava vakuutettua kuntoutusmahdollisuuksista ja muun korvauksen hakemisesta. Tästä ilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa, jos on ilmeistä, että työkyvyttömyys päättyy kuukauden sisällä 150. päivärahopäivän täyttymisestä taikka jos vakuutettu on hakenut ammatillista kuntoutusta tai siihen liittyvää lääkinnällistä kuntoutusta. Lisäksi ilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa, jos vakuutettu on hakenut sairauspäivärahan estäviksi etuuksiksi lain 8 luvun 6 §:ssä säädettyä kuntoutusrahaa tai ansionmenetykskorvausta. Jos työkyvyttömyys kuitenkin jatkuu taikka kuntoutusrahaa tai kuntoutusta koskeva hakemus hylätään, on kuntoutusmahdollisuuksista tai muun korvauksen hakemisesta välittömästi ilmoitettava vakuutetulle.

2.1.3 Työterveyshuolto

Työterveyshuoltolain (1383/2001) 4 §:n mukaan työnantajan on kustannuksellaan järjestettävä työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysvaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi.

Työterveyshuollon sisältö on määritelty työterveyshuoltolain 12 §:ssä. Pykälän mukaan työnantajan järjestettäväksi 4 §:ssä säädettyyn työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisesti työn ja työolosuhteiden terveellisyyden ja turvallisuuden selvittäminen ja arviointi toistuvien työpaikkakäynnin ja muita työterveyshuollon menetelmiä käyttäen ottaen huomioon työpaikan altisteet, työn kuormittavuus, työjärjestelyt sekä tapaturma- ja väkivalta-vaara samoin kuin näiden tekijöiden huomioon ottaminen työtä, työmenetelmiä ja työtiloja suunniteltaessa sekä työolosuhteiden muutostilanteissa. Lisäksi työterveyshuoltoon kuuluu lain mukaan työperäisten terveysvaarojen ja -haittojen, työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta mukaan lukien työstä ja työympäristöstä aiheutuva erityinen sairastumisen vaara sekä edellä mainituista seikoista johtuvat terveystarkastukset ottaen huomioon työntekijän yksilölliset ominaisuudet. Työterveyshuollon tehtäviin kuuluu myös toimenpide-ehdotusten tekeminen työn terveellisyyden ja turvallisuuden parantamiseksi, tarvittaessa työn sopeuttamiseksi työntekijän edellytyksiin, työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä toimenpide-ehdotusten toteutumisen seuranta. Työterveyshuoltoon kuuluu niin ikään vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seuranta ja edistäminen työntekijän terveydelliset edellytykset huomioon ottaen, kuntoutusta koskeva neuvonta ja hoitoon tai lääkinnälliseen tai ammatilliseen kuntoutukseen ohjaaminen. Työterveyshuollon tehtävänä on lisäksi osaltaan suunnitella ja toteuttaa osana työterveyshuoltolailla määriteltyjä työterveyshuollon tehtäviin kuuluvia työkykyä ylläpitäviä ja edistäviä toimenpiteitä, joihin sisältyy tarvittaessa kuntoutustarpeen selvittäminen. Nämä palvelut kuuluvat osana lakisääteistä työterveyshuoltoa kaikille työntekijäasemassa oleville.

Pykälässä säädetään myös työterveyshuollon toiminnan laadun ja vaikuttavuuden arvioinnista ja seurannasta sekä työterveyshuollon yhteistyöstä terveydenhuollon, työhallinnon, opetushallinnon, sosiaalivakuutuksen ja sosiaalihuollon sekä työsuojeluviranomaisen edustajien kanssa; tarvittaessa yhteisen työpaikan työnantajien työterveyshuollon palvelujentuottajien ja muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Työterveyshuoltolakia muutettiin 1.6.2012 voimaan tulleella lailla (20/2012) lisäämällä sairauspäivärahaudelle lakisääteisiä tarkistuspisteitä työterveyshuollon piirissä olevan henkilön työkyvyn arviointiprosessiin (ks. HE 75/2011 vp). Lakia muutettiin lisäämällä työterveyshuollon sisältöä koskevaan 12 §:ään uusi 1 momentin 5 a kohta, jonka mukaan työnantajan järjestettäväksi 4 §:ssä säädettyyn työterveyshuoltoon kuuluu hyvän työterveyshuoltokäytännön mukai-

sesti sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvun 5 a §:ssä tarkoitetun, työntekijän työkyvyn arviointia ja työssä jatkamismahdollisuuksia koskevan lausunnon laatiminen. Lausuntoon on sisällytettävä työterveyshuollon arvio työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä sekä työnantajan yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa tekemä selvitys työntekijän mahdollisuuksista jatkaa työssä.

2.1.4 Kansaneläkelaitoksen ammatillinen kuntoutus

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005; jälj. kuntoutuslaki) perusteella. Ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset uudistettiin vuoden 2014 alusta voimaan tulleella lailla (973/2013).

Kuntoutuslain 6 §:n perusteella Kansaneläkelaitos järjestää vakuutetun työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi tai työkyvyttömyyden estämiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta. Kuntoutuksen myöntämisedellytyksenä on, että asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma on aiheuttanut tai sen arvioidaan aiheuttavan lähivuosina vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen.

Vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun kokonaistilanne. Sairauden, vian tai vamman lisäksi arviointiin vaikuttavat myös muut vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät. Näitä ovat vakuutetun fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky, elämäntilanne, taloudelliset ja sosiaaliset seikat, asumisolosuhteet, koulutus, ammatti, aikaisempi toiminta ja ikä sekä muut vastaavat tekijät. Arviossa otetaan huomioon myös vakuutetun jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka tekemistä vakuutetulta voidaan kohtuudella edellyttää.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan kokonaistilanteen lisäksi huomioon, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilaan sopivassa työssä jatkamiseen tai hänen terveydentilaansa sopivaan työhön palaamiseen tai työelämään siirtymiseen.

Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutuslain 6, 7 ja 8 §:n perusteella ammatillisia kuntoutuspalveluita, ammatillisia kuntoutuskursseja, koulutuskokeiluja, koulutusta, työllistymistä edistävää ammatillista kuntoutusta (TEAK), KIILA-kuntoutusta työssä oleville, elinkeinotukea ja apuvälineitä.

Kuntoutusmenojen rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslaissa. Kansaneläkelaitoksen järjestämien ja korvaamien ammatillisen kuntoutuksen menot sekä matkakorvausmenot rahoitetaan sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen kautta valtion rahoitusosuudella ja vakuutettujen (palkansaajat, yrittäjät ja etuudensaajat) sairaanhoitomaksulla.

2.2 Nykytilan arviointi

Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että kuntoutusta kehitetään lähtökohtana kuntoutuskomitean työ ja että kuntoutusjärjestelmää uudistetaan kuntoutuskomitean esitysten pohjalta.

Nykyiseen sairauspäiväraahajärjestelmään liittyvän 30–60–90 -säännön tavoitteena on tukea työkyvyn arviointi- ja seurantaprosessia ja varhaisia toimia työkyvyttömyysjaksoilla. Kuntoutuk-

sen uudistamiskomitea totesi loppuraportissaan, että nykyinen 30–60–90 -malli on koettu hyödylliseksi, mutta siinä on kehittämiskohteita. Komitea totesi, että tarvitaan uusia tarkistuspisteitä 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla.⁵

Kuntoutuksen uudistamiskomitean työhön liittyi valtioneuvoston kanslian koordinoima VN TEAS-hanke: Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus — tieto muutostyön tukena. Selvityksessä on osaltaan tarkasteltu sairauspäivärahajärjestelmään liittyvän 30–60–90–150 -säännön kehittämismahdollisuuksia. Selvitystä varten haastateltiin Kelan, viiden työeläkelaitoksen, kolmen työterveyshuollon ja kolmen työnantajan edustajaa, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön, Työ- ja elinkeinotoimiston, työ- ja elinkeinoministeriön, yhden kuntayhtymän ja yhden yrittäjäjärjestön edustajaa. Haastatteluissa esille nousseet haasteet liittyivät prosessin hajanaisuuteen, tiedonkulun puutteisiin ja eri toimijoiden kannustimiin sekä muihin yksittäisempiin haasteisiin. Haastatteluissa esiin nousseiden haasteiden, näkemysten ja kehittämissuhteiden pohjalta muodostettiin ehdotuksia nykyisen sairauspäivärahajärjestelmän 30–60–90–150 -järjestelmän kehittämiseksi. Selvityksessä esitettiin palveluntarpeen tunnistamisen ja ohjautumisen tueksi esimerkiksi automaattista seulontajärjestelmää, joka auttaisi ammatillaisia tunnistamaan henkilöt, joilla olisi todennäköisesti tarve tarkemmalle palvelutarpeen arvioinnille ja kuntoutukselle. Selvityksen mukaan algoritmin rakentamiseksi tarvitaan kattava tietoaaineisto, jonka lisäksi tarvitaan kuntoutustarpeen arviointiin tarkoitettujen tarkistuspisteiden lisääminen. Tarkistuspisteiden lisäämisen todettiin olevan tärkeää, sillä kuntoutustarve ja kuntoutuksen optimaalinen ajoitus ovat yksilöllisiä ja sairauskohtaisia. Lisäksi selvityksessä todettiin muun muassa olevan keskeistä varmistaa, että järjestelmässä on taho, joka tekee arvion asiakkaiden kuntoutustarpeesta sekä taho, joka ottaa vastuun asiakkaista ja seuraa kuntoutumisen edistymistä.⁶

3 Tavoitteet

Sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:ää muutettaisiin siten, että työntekijän jäljellä oleva työkyky ja työssä jatkamisen mahdollisuus selvitetäisiin jatkossa viimeistään 90 sairauspäivärahopäivän kohdalla sekä tarvittaessa 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin työntekijäasemassa oleviin vakuutettuihin. Sairausvakuutuslain 12 luvun 6 §:ää muutettaisiin puolestaan siten, että Kansaneläkelaitoksen tulisi jatkossa arvioida tarvittaessa vakuutetun kuntoutustarve kyseisinä ajankohtina.

Esityksen tavoitteena on täydentää työkyvyn arviointiprosessia työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyönä sekä Kelan kuntoutustarpeen arviointiprosessia lisäämällä lainsäädäntöön uudet ajankohdat kuntoutustarpeen selvittämisen arvioimiseksi pitkittyneillä sairauspäiväraha-kausilla. Esityksellä pyritäisiin selvitys- ja arviointikeinoja lisäämällä vähentämään pitkittyneitä sairauspäiväraha-kausia tukemalla työhön paluuta ja kuntoutustarpeen tunnistamista. Lisäksi tavoitteena olisi ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiä.

⁵ Ks. Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi, sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2017:41: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160273>, s. 52.

⁶ Ks. tarkemmin Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus – tieto muutostyön tukena, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=24702>, s. 189–197.

Säännöksillä pyrittäisiin tukemaan henkilön mahdollisuuksia palata työelämään sekä saada tarpeellisia työkyvyn ja työssä jatkamisen tukitoimia pitkittyneillä sairauspäivärahakausilla. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta lausunnon toimittamatta jättämisestä ei seuraisi asiakkaalle uhkaa sairauspäivärahan katkeamisesta uusilla tarkistuspisteillä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Sairausvakuutuslakiin lisättäisiin säännökset jäljellä olevan työkyvyn, työssä jatkamisen mahdollisuuksien ja kuntoutustarpeen arvioinnin ajankohdista. Tarkoituksena olisi säätää uusia henkilön työhön paluuta, työssä jatkamista ja työkykyä sekä kuntoutukseen pääsyn oikea-aikaisuutta tukevia tarkistuspisteitä pitkittyneellä sairauspäivärahakaudella. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan työnantajan on ilmoitettava työterveyshuollolle työntekijän sairauspoissaolon kestänyt 30 päivää. Henkilön on haettava sairauspäivärahaa Kansaneläkelaitokselta kahden kuukauden kuluessa työkyvyttömyyden alkamisesta. Kansaneläkelaitoksen on selvitettävä vakuutetun kuntoutustarve viimeistään, kun sairauspäiväraha- ja osasairauspäivärahapäivien lukumäärä ylittää 60 päivää. Työterveyshuollon tehtävänä on laatia lausunto työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksista, ja työntekijän on toimitettava kyseinen lausunto Kansaneläkelaitokselle 90 sairauspäivärahapäivään mennessä. Tarkoituksena olisi lisätä sairausvakuutuslakiin säännökset työkyvyn ja työssä jatkamisen mahdollisuuksien sekä kuntoutustarpeen arvioinnista tarveharkintaisesti viimeistään 150 ja 230 sairauspäivärahapäivän kohdalla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitus käsitellä eduskunnassa sen yhteydessä.

Sairauspäivärahaa sai vuonna 2019 yhteensä 304 146 henkilöä. Saajista miehiä oli 122 869 ja naisia 181 277 henkilöä. Saajia oli 150 sairauspäivärahapäivän kohdalla noin 32 000 henkilöä. Kaikista sairauspäivärahaa saaneista 8,3 prosentilla, eli 25 187 henkilöllä, täytyi sairauspäivärahan enimmäisaika 300 suorituspäivää.

Vuonna 2019 saajista oli työntekijäasemassa olevia 236 642 henkilöä. Työntekijäasemassa olevia sairauspäivärahan saajia oli 150 sairauspäivärahapäivän kohdalla 18 635 henkilöä. Työntekijäasemassa olevista sairauspäivärahaa saaneista 4,7 prosentilla, eli 11 189 henkilöllä, täytyi sairauspäivärahan enimmäisaika 300 suorituspäivää.

Kansaneläkelaitos kävi osana kuntoutustarpeen arviointia sairauspäivärahakaudella vuonna 2020 noin 5 000 työkykykeskustelua. Uusilla tarkistuspisteillä työkykykeskustelujen määrä lisääntyisi noin 3 000 henkilöllä. Kuntoutustarve arvioitaisiin kaikilta vakuutetuilta, joista valtaosan kohdalla asiakirjatarkastelu olisi riittävää. Monialaisen selvittämisen ja palveluohjauksen tarve koskisi arviolta noin 20 prosenttia sairauspäivärahan saajista uusilla tarkistuspisteillä. Muutoksen myötä Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen arvioidaan kasvavan noin 300 000 euroa.

Esitys edellyttäisi vähäisiä muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin. Järjestelmäteknisistä muutoksista arvioidaan aiheutuvan noin 24 000 euron kuluera.

HE 152/2021 vp

Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen saajia oli vuonna 2020 yhteensä 26 037. Heistä oli naisia 14 722 ja miehiä 11 315. Vuonna 2022 kuntoutujien määrän arvioidaan ehdotuksen johdosta kasvavan noin 250 henkilöllä. Seuraavina vuosia kuntoutujien määrän arvioidaan ohjautumisen tehostumisen myötä lisääntyvän noin 500 henkilöä vuodessa. Uusien tarkistuspisteiden lisäämisen arvioidaan vaikuttavan työllisyyteen myönteisesti lisäämällä työhön tai työelämään palaavien määrää noin sadalla henkilöllä vuodessa.

Vuonna 2020 Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen palvelujen kustannukset olivat yhteensä 27 563 388 euroa. Vuonna 2022 Kansaneläkelaitoksen kuntoutusmenoihin aiheutuisi kuntoutukseen ohjautumisen tehostumisen myötä noin 400 000 euron lisäys, josta valtion rahoitusosuus olisi 250 000 euroa. Palkansaajien, yrittäjien ja etuudensaajien osuus olisi 150 000 euroa. Tulevina vuosina kuntoutuskulujen arvioidaan nousevan noin 800 000 euroon vuodessa, josta valtion rahoitusosuus olisi 500 000 euroa palkansaajien yrittäjien ja etuudensaajien osuuden ollessa 300 000 euroa.

Sairauspäivärahakulut alenisivat ehdotuksen johdosta, mutta kuntoutusrahamenojen arvioidaan lisääntyvän vastaavasti. Lisäksi sairauspäivärahakuluihin saattaisi kohdistua pitkällä aikavälillä säästöä sairauspäivärahakausion lyhentymisen sekä työelämään siirtymien myötä.

Säästöä yhteiskunnalle voidaan odottaa syntyvän muun muassa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymien ja eläke-etuuksien määrän vähenemisen ja kuntoutukseen ohjautumisen tehostumisen kautta. Tällä on vaikutuksia myös työhön paluun ja työssä jatkamisen mahdolliseen lisääntymiseen tehostetun viranomaisen selvitysvelvollisuuden kautta. Säästöä saattaisi syntyä myös oikea-aikaisuuden ja vaikuttavuuden tehostamisen myötä terveydenhuollon palveluiden aiheuttamien menojen vähentymisen myötä.

Työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset olivat vuonna 2018 yhteensä 844 miljoonaa euroa. Työterveyslaitos on arvioinut työterveyshuollossa tehtävien toimenpiteiden lisäävän kuluja noin 1—2 miljoonaa euroa. Työterveyshuollon työntekijäkohtainen enimmäismäärä ylittyy yli 10 työntekijän yrityksissä noin 50 prosentissa sairaanhoitoa osana työterveyshuoltoa tarjoavista yrityksistä. Tämän johdosta noin 85 prosenttia työterveyshuollossa aiheutuvista kustannuksista jää yrityksen omalle vastuulle ja työterveyshuollon korvauksilla katetaan loppuosa kustannuksista. Ehdotuksen vaikutus työterveyshuollon kokonaiskustannuksiin olisi vähäinen.

Vuosina 2019 ja 2020 150 sairauslomapäivää ylittyi noin 1 000 henkilöllä ja 230 sairauslomapäivää noin 600 henkilöllä, joilla on vain lakisääteinen työterveyshuolto. Työterveyslaitos on arvioinut työterveyshuollon toimenpiteiden mahdollisten asiakaskohtaisten kulujen olevan 150 ja 230 sairauspoissaolopäivän tarkastuspisteillä noin 600—1 300 euroa. Vaikka ehdotuksesta johtuva kustannuslisäys työterveyshuollon kokonaiskustannusten näkökulmasta vähäinen, on syytä huomioda, että yksittäisen työnantajan näkökulmasta kuluja lisäävä vaikutus saattaa olla suhteellisesti arvioituna suurempi.

Kunnille kuluja muodostuisi ensisijaisesti lisääntyneiden lääkärinlausuntotarpeiden myötä tilanteissa, joissa Kansaneläkelaitos arvioi kuntoutustarvetta 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän kohdalla. Aiemman vuoden 2012 lainmuutoksen (19/2012) jälkeisen tilastotietoon perustuvan arvion perusteella esitys lisäisi tarvetta lääkärinlausunnolle noin 3 000 vakuutetulle, joista suurin osa ei kuulu työterveyshuollon piiriin. Näistä lääkärinlausunnoista aiheutuvat kulut olisivat noin miljoona euroa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimintaan velvollisuuksina arvioida kuntoutustarvetta uusina määräaikoina. Ehdotus edellyttäisi vähäisiä prosessuaalisia muutoksia.

Esitetty tarkistuspisteiden lisääminen edellyttäisi työterveyshuollolta ja Kansaneläkelaitoksesta seurannan ja tiedottamisen kehittämistä. Ehdotettu muutos edellyttäisi myös nykyistä tiiviimpää yhteistyötä työterveyshuollon, työntekijän ja työnantajan välillä myös pitkittyneellä sairauspäivärahakaudella.

Kuntoutustarvetta tulisi selvittää jo nykyään tarveperusteisesti, joten merkittävää työmäärän lisäystä ei arvioida käytännössä esiintyvän. Myös perehdyttämiseen tulisi varata resursseja.

Kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuollon työmäärän arvioidaan lisääntyvän lääkärinlausuntojen tarpeen kasvaessa.

Toimijoiden tehtäväkenttä ei laajenisi ehdotuksen myötä.

4.2.2 Vaikutukset työterveyshuollolle ja työnantajalle

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia työterveyshuollon ja työnantajan toimintaan velvollisuuksina arvioida työkykyä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksia. Lainsäädännön vaikutuskeinojen ohella erityisesti työnantajan rooli aktiivisena toimijana on säännösten toimeenpanon onnistumisen kannalta keskeisessä asemassa.

Esitetty tarkistuspisteiden lisääminen edellyttäisi työterveyshuollolta seurannan ja tiedottamisen kehittämistä. Ehdotettu muutos edellyttäisi myös nykyistä tiiviimpää yhteistyötä työterveyshuollon, työntekijän ja työnantajan välillä myös pitkittyneellä sairauspäivärahakaudella. Sairauspäivärahan tarkistuspisteistä aiheutuisi uusia velvoitteita, joista aiheutuisi hallinnollista työtä ja mahdollista resurssien uudelleen kohdentamista. Toisaalta työssä jatkamista ja työhön paluuta tulisi selvittää jo nykyään tarveperusteisesti, joten merkittävää työmäärän lisäystä ei arvioida käytännössä esiintyvän. Myös perehdyttämiseen tulisi varata resursseja.

Toimijoiden tehtäväkenttä ei laajenisi ehdotuksen myötä.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uusilla kuntoutustarpeen arviota koskevilla 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän tarkistuspisteillä voitaisiin tehostaa kuntoutukseen ohjautumista. Kunnallisen terveydenhuollon osalta on huomioitava, että erityisesti tarvittavien psykiatrian erikoislääkärien lausuntojen saaminen saattaa olla haastavaa psykiatrian erikoislääkäri-vajeesta johtuen. Lääkäri-vaje saattaa vaikuttaa myös terveyskeskusten mahdollisuuksiin tuottaa tarvittavia lääkärinlausuntoja. Tämä saattaisi aiheuttaa viivästymiä tarpeellisten lausuntojen saamisessa kuntoutustarpeen arviota varten, joka puolestaan vaikuttaisi kielteisesti ohjautumisen tehokkuuteen ja palvelun oikea-aikaisuuteen.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin.

Sairausvakuutuslain muuttamista koskevat ehdotukset koskevat kaikkia sairausvakuutuslain mukaisesti vakuutettuja henkilöitä. Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta sukupuolten väliin tasa-arvoon.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Yhtenä vaihtoehtoisena toteuttamistapana olisi säilyttää nykyinen sairauspäivärahaikään aikainen sääntely jäljellä olevan työkyvyn, työssä jatkamisen ja kuntoutustarpeen arvioimiseksi. Nykyiseen sairauspäivärahaajärjestelmään liittyvän 30–60–90 -säännön tavoitteena on tukea työkyvyn arviointi- ja seurantaprosessia ja varhaisia toimia työkyvyttömyysjaksoilla. Tämä vaihtoehto ei sisältäisi lainsäädännössä määriteltyjä velvoitteita työkyvyn arviointi- ja seurantaprosessin taikka kuntoutustarpeen arvioinnin toimista pitkittyneillä sairauspäivärahaikävillä, mutta selvittämistä ja arviointia voitaisiin myös nykyjärjestelmän puitteissa tehostaa. Muutosta toimintakulttuuriin voitaisiin pyrkiä saamaan aikaan esimerkiksi ohjeilla, suosituksilla tai muilla vastaavilla keinoilla ilman esitetyn kaltaista lainmuutosta. Vaihtoehto ei kuitenkaan vastaisi kuntoutuskomitean ehdotusta 20, joka on kirjattu myös eläkejatkosopimuksessa kiireellisesti toteutettavaksi. Lisäksi lainsäädäntötoimin voitaisiin paremmin turvata arviointi- ja selvittämistoimien toteutuminen nykyistä tehokkaammin.

Toinen vaihtoehto olisi toteuttaa muutoksia kattavammin eri kohderyhmien osalta. Kuntoutuskomitean ehdotus 21 koskee sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja työterveyshuoltolain 12 §:n muuttamista yrittäjiin sovellettavaksi. Kuntoutuskomitean ehdotus 24 koskee sen selvittämistä, miten menetellään 90, 150 ja 230 sairauspäivärahaikävien tarkistuspisteissä eri toimijoiden yhteistyössä ja millä edellytyksillä Kansaneläkelaitos toimittaa tarkistuspisteessä tiedot terveydenhuoltoon, jossa arvioidaan asiakkaan kuntoutustarve ja jäljellä oleva työkyky. Kuntoutustarpeen arvio kuuluu kuitenkin Kansaneläkelaitoksen vastuulle, josta tulisi säätää erikseen. Vaihtoehto korostaisi asiallista yhteyttä, mutta ehdotusten edistäminen keskitetyksi suurempana asiakokonaisuutena liitännäisyydet muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen (STM055:00/2019) huomioiden viivästyttäisi käsillä olevan esityksen antamista. Kohderyhmien laajentamisen osalta ei ole vielä saatavilla riittävän tarkkoja tietoja asiasta, vaan aihetta pitää selvittää tarkemmin.

6 Lausuntopalaute

Esityksestä on pyydetty kirjalliset lausunnot ajalla 17.6.2021—16.8.2021. Lausunnon antoi yhteensä 24 tahoa. Lisäksi yksi taho ilmoitti, että sillä ei ole lausuttavaa asiassa. Lausunnon asiassa antoivat Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote), Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Hyvinvointiala HALI ry, Invalidiliitto ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kansaneläkelaitos, Kunnallinen työmarkkinalaitos, opetus- ja kulttuuriministeriö, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen CP-liitto ry, Suomen kuntaliitto ry, Suomen työterveyslääkäriyhdistys ry, työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työttömien Keskusjärjestö ry, valtiovarainministeriö ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Hallituksen esitysluonnokseen suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Sairausvakuutuslakiin tehtävien muutosehdotusten osalta hallituksen esitystä kannatettiin suurelta osin. Lausunnonantajat saattoivat kuitenkin esittää korjaus- ja muutosehdotuksia esitykseen. Lausunnoissa otettiin laajalti kantaa hallituksen esityksen kohderyhmän laajentamisen mahdollisuuksiin erityisesti työttömien tai muiden heikommassa työmarkkina-asemassa olevien piiriin. Lisäksi esiin

nostettiin laajalti esityksen vaikuttavuuden mahdollisuudet. Erityisesti uusien tarkistuspisteiden tarveperusteisuus koettiin ongelmalliseksi vaikuttavuuden kannalta. Toisaalta esiin nostettiin toimeenpanon, sen seurannan ja tiedottamisen keskeisyys. Osaltaan seurannan ja yhteistyön merkitys katsottiin keskeiseksi vaikuttavuutta lisääväksi tekijäksi. Yhdessä lausunnossa katsottiin, että vaikutusarvioita tulisi täsmentää. Vaikuttavuuden osalta myös lääkärivaje ja lausuntonjen tosiasiallinen saatavuus nostettiin esiin lausunnoissa. Osaltaan myös eri toimijoiden roolien selkeyttämistarve nostettiin lausunnoissa esille. Myös yhteys sähköisen b-lääkärinlausunnon kehittämiseen tunnistettiin useassa lausunnoissa. Lausunnoissa nostettiin esiin säännöksen monitulkintaisuus ja esitettiin teknisiä muutosehdotuksia sanamuotoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö muutti lausuntopalautteen perusteella 8 luvun 5 a §:ää koskevan säännösehdotuksen muotoilua sekä täsmensi säännöksen perusteluita. Esityksen yhteys sosiaali- ja terveysministeriön muihin hankkeisiin ja kuntoutuksen toimintasuunnitelmaan huomioitiin myös monessa lausunnossa. Kahdessa lausunnossa tuotiin lisäksi esille Kelan 150 päivän kohdalla toimitettavan kirjeen sanamuodon päivitystarpeet.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin tehtävien muutosehdotusten osalta lausunnot olivat osaltaan myönteisiä ja osaltaan kielteisiä. Osa lausunnonantajista ilmaisi kannattavansa esimerkiksi ehdotettua yhteistyövelvoitetta koskevaa säännöstä. Esiin nousi myös kysymyksiä muutoksen teknisluonteisuudesta. Tältä osin esitystä tulisi edistettäessä perustella laajemmin. Lausunnoissa tuotiin esiin myös, että voimassa olevassa lainsäädännössä käytetty termi ”vajaakuntainen” on YK:n vammaisyleissopimuksen vastainen, ja tältä osin katsottiin tärkeäksi edistää lainmuutosta. Yhdessä lausunnossa tuotiin esiin laajemmin elinkeinotukea koskevia päivitystarpeita. Yksi lausunnonantaja katsoi, että esitystä ei tulisi antaa lainkaan. ICF-viitekehityksen osalta katsottiin osaltaan, että sitä ei tulisi soveltaa esityksessä yhteydessä ja osaltaan todettiin kehityksen olevan asiantuntijoiden mukaan toimiva viitekehitys mutta sen käyttöön ja tulkintaan tulee perehtyä syvällisesti. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin 4 momentissa tarkoitettuun elinkeinotukeen kohdistuvia laajempia muutostarpeita. Lausuntopalautteen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö poisti kuntoutuslain muuttamista koskevan ehdotuksen esityksestä ja jatkaa 7 §:n muutosesityksen valmistelua myöhemmässä vaiheessa, jolloin huomioon voidaan ottaa laajemmin säännökseen kohdistuvat muutostarpeet.

Lisäksi lakien voimaantuloa ehdotettiin siirrettäväksi tai porrastettavaksi.

7 Säännöskohtaiset perustelut

8 luku *Sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha*

5 a §. *Työkyvyn arviointia koskeva lausunto.* Pykälän 1 momentti vastaisi jäljellä olevan työkyvyn ja työssä jatkamisen mahdollisuuksien selvittämisen osalta voimassa olevaa säännöstä, mutta pykälästä erotettaisiin uudeksi 3 momentiksi säännökset työkyvyn arviointia koskevasta lausunnosta. Momentissa määriteltäisiin 90 sairauspäivärahopäivän ajankohtaan sidotut voimassa olevan lainsäädännön mukaiset velvollisuudet. Pykälässä tarkoitettuun 90 sairauspäivärahopäivään ei sisältyisi osasairauspäivärahopäiviä.

Pykälän 2 momentti olisi uusi. Momentissa säädettäisiin kuntoutuskomitean ehdotuksessa 20 tarkoitetuista 150 ja 230 sairauspäivärahopäivän ajankohdista, joita ennen jäljellä oleva työkyky ja työssä jatkamisen mahdollisuudet on viimeistään tarveperusteisesti selvitettävä. Uusi selvitys työkyvystä ja mahdollisuudesta jatkaa työssä voitaisiin tehdä missä tahansa vaiheessa tarkistuspisteiden välisenä aikana työntekijän tilanteesta riippuen. Momentissa tarkoitettuihin 150 ja 230 sairauspäivärahopäivään ei sisältyisi osasairauspäivärahopäiviä, koska tarkoituksena olisi puut-

tua selkeästi pitkittyviin työkyvyttömyysjaksoihin. Lisäksi osasairauspäivärahassa jäljellä olevaa työkykyä ja työssä selviytymistä on selvitetty jo etuuden luonteen vuoksi. Työterveyshuolto toimisi nykytilaa vastaavasti yhteistyön koordinoijana pitkittyneissä työkyvyttömyystapauksissa ja järjestäisi yhteisneuvottelun työnantajan ja työntekijän kanssa. Neuvottelussa selvittäisiin työntekijän jäljellä olevaa työkykyä vastaavan työn järjestämismahdollisuudet työpaikalla sekä työhön paluun mahdollistamiseksi tarvittavat tukitoimet. Ensisijaisena tavoitteena olisi, että työntekijä palaa omaan työhönsä tai muuhun työhön työnantajan palveluksessa. Jäljellä olevaa työkykyä ja työssä jatkamisen mahdollisuuksia tulisi arvioida mahdollisimman kattavasti.

Pykälän 3 momenttiin siirrettäisiin 1 momentista säännökset työkyvyn arviointia koskevasta lausunnosta. Työntekijän olisi toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamismahdollisuuksista viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan lain 1 momentissa säädettyä. Lausunto sisältäisi arvion työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä sekä selvityksen työntekijän mahdollisuudesta jatkaa työssä. Lausunnon laatimisvelvoite jäljellä olevasta työkyvystä koskee myös tilanteita, joissa työntekijän työkyvyttömyys on selvä. Työterveyslääkärin tehtävänä olisi arvioida työntekijän jäljellä oleva työkyky. Työnantajan velvollisuutena olisi selvittää yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä. Tavoitteena olisi, että viimeistään silloin, kun työntekijälle on myönnetty sairauspäivärahaa 90 arkipäivältä, jäljellä oleva työkyky olisi arvioitu ja työpaikalla on selvitetty mahdolliset toimenpiteet, joita tarvitaan työhön paluun tukemiseksi.

Pykälän 4 momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevan pykälän 2 momenttia.

Pykälän 5 momentti vastaisi voimassa olevan pykälän 3 momenttia. Momentin soveltamisala olisi sidottu sanktioituun lausunnon toimittamatta jättämisen ajankohtaan.

Pykälän 6 momentti olisi uusi. Momentissa säädettäisiin työkyvyn arviointia koskevasta lausunnosta uusilla 150 ja 230 sairauspäivärahapäivän tarkistuspisteillä. Jos työntekijän jäljellä oleva työkyky ja hänen mahdollisuutensa jatkaa työssä on selvitetty 2 momentissa tarkoitettujen ajankohdan lisäksi ennen 150 tai 230 enimmäisaikaan laskettavan sairauspäivärahapäivän ajankohtaa, olisi hänen toimitettava ajantasainen lausunto hänen jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamismahdollisuuksista Kansaneläkelaitokselle. Lausunnon toimittamatta jättämisestä 150 ja 230 sairauspäivärahapäivän ajankohtiin liittyvinä ei olisi säädetty seuraamuksia vaan tarkoituksena olisi tukea mahdollisten toimenpiteiden oikea-aikaisuutta ja tukea henkilön kuntoutustarpeen selvittämisen tarpeellisuutta koskevaa arviointia.

12 luku Päivärahaetuuden suhde muihin etuuksiin

6 §. Kuntoutusmahdollisuuksien selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus. Pykälän 1 momenttia täydennettäisiin lisäämällä kuntoutuskomitean ehdotuksessa 20 tarkoitettut uudet kuntoutustarpeen arvioinnin ajankohdat. Säännös koskisi kaikkia vakuutettuja. Kansaneläkelaitoksen olisi enimmäisaikoihin luettavien sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan ylittäessä aiemman 60 päivän lisäksi tarvittaessa selvítettävä vakuutetun kuntoutustarve tilanteessa, jossa vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittäisi 150 ja 230 päivää. Kuntoutustarpeen arviointi perustuisi jatkossakin tarveharkintaan Kansaneläkelaitoksen toimesta. Tarpeellisuutta harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi sairaudellinen tilanne, jonka johdosta kuntoutuksen ei katsota olevan ajankohtaista taikka mahdol-

lista. Henkilö saattaa olla jo palaamassa työelämään taikka muutoin voidaan objektiivisesti arvioida, että kuntoutustarpeen arvio ei ole oikea-aikaista tai mahdollista henkilön tilanne huomioiden.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

9 Toimeenpano ja seuranta

Toimeenpanossa tiedottaminen ja viestintä ovat keskeisessä roolissa. Kansaneläkelaitos tiedottaa asiakkailleen muutoksesta. Samoin Kansaneläkelaitos antaa ohjausta ja neuvontaa eri etuuksiin ja niiden hakemiseen liittyen. Myös muiden tahojen kuin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämien internet-sivujen ja oppaiden päivittäminen on tarpeen. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen on varattava resurssit henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista esityksistä.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvä syy perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjäntäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Peruste-

HE 152/2021 vp

lulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp).

Esitys koskisi työntekijän työssä jatkamisen mahdollisuuksien ja työkyvyn selvittämisen tukemista. Esitys ei vaikuttaisi poikkeavasti nykyisen lainsäädännön mukaisiin perusratkaisuihin yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Esitys koskisi nykysäännöksiin rajattua henkilöryhmää jatkossakin eikä esitystä ole pidettävä perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden vastaisena. Kuntoutustarpeen arvion osalta vastaavasti viiteryhmää ei jaettaisi nykytilasta poikkeavasti vaan kuntoutustarve olisi arvioitava kaikilta sairausvakuutuslain mukaisesti vakuutetuilta. Esitys ei vaikuttaisi omaksuttuihin voimassa oleviin perusoikeusratkaisuihin.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja 12 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvun 5 a § ja 12 luvun 6 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 8 luvun 5 a § laissa 19/2012 ja 12 luvun 6 §:n 1 momentti laissa
532/2009, seuraavasti:

8 luku

Sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha

5 a §

Työkyvyn arviointia koskeva lausunto

Työterveyshuollon on arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä ennen kuin työntekijälle on maksettu sairauspäivärahaa enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Työterveyshuollon on lisäksi tarvittaessa arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on tarvittaessa selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä ennen kuin työntekijälle on maksettu sairauspäivärahaa enimmäisaikaan laskettavilta 150 tai 230 arkipäivältä.

Työntekijän on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamismahdollisuuksista viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Jos lausuntoa ei ole toimitettu Kansaneläkelaitokselle 3 momentissa säädetyssä määräajassa, työntekijän sairauspäivärahan maksaminen keskeytetään. Sairauspäivärahan maksamista ei kuitenkaan keskeytetä, jos lausunnon toimittamatta jättäminen ei johdu työntekijästä tai jos keskeyttäminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta.

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa varmistaa, että työntekijän työssä jatkamismahdollisuudet on selvitetty viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Jos työntekijän jäljellä oleva työkyky ja hänen mahdollisuutensa jatkaa työssä on selvitetty 2 momentissa tarkoitettulla tavalla:

1) myöhemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä, mutta aiemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä, hänen on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto hänen jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamismahdollisuuksistaan viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä;

2) myöhemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä, hänen on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain 12 §:n

HE 152/2021 vp

1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamis- mahdollisuuksistaan viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 230 arkipäivältä.

12 luku

Päivärahaetuuden suhde muihin etuuksiin

6 §

Kuntoutusmahdollisuuksien selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa selvittää vakuutetun kuntoutustarve, viimeistään kuitenkin silloin, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 60 päivää. Kansaneläkelaitoksen on lisäksi tarvittaessa selvittävä vakuutetun kuntoutustarve, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 150 tai 230 päivää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 27.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

Laki

sairausvakuutuslain 8 luvun 5 a §:n ja 12 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvun 5 a § ja 12 luvun 6 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 8 luvun 5 a § laissa 19/2012 ja 12 luvun 6 §:n 1 momentti laissa 532/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 luku

8 luku

Sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha

Sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha

5 a §

5 a §

Työkyvyn arviointia koskeva lausunto

Työkyvyn arviointia koskeva lausunto

Työterveyshuollon on arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä. *Työntekijän on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamismahdollisuuksista viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.*

Työterveyshuollon on arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä ennen kuin työntekijälle on maksettu sairauspäivärahaa enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Työterveyshuollon on lisäksi tarvittaessa arvioitava työntekijän jäljellä oleva työkyky, ja työnantajan on tarvittaessa selvitettävä yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä ennen kuin työntekijälle on maksettu sairauspäivärahaa enimmäisaikaan laskettavilta 150 tai 230 arkipäivältä.

Työntekijän on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja työssä jatkamismahdollisuuksista viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Jos lausuntoa ei ole toimitettu Kansaneläkelaitokselle 1 momentissa säädettyssä määrän-

Jos lausuntoa ei ole toimitettu Kansaneläkelaitokselle 3 momentissa säädettyssä määrän-

Voimassa oleva laki

ajassa, työntekijän sairauspäivärahan maksaminen keskeytetään. Sairauspäivärahan maksamista ei kuitenkaan keskeytetä, jos lausunnon toimittamatta jättäminen ei johdu työntekijästä tai jos keskeyttäminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta.

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa varmistaa, että työntekijän työssä jatkamismahdollisuudet on selvitetty viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Ehdotus

ajassa, työntekijän sairauspäivärahan maksaminen keskeytetään. Sairauspäivärahan maksamista ei kuitenkaan keskeytetä, jos lausunnon toimittamatta jättäminen ei johdu työntekijästä tai jos keskeyttäminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta.

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa varmistaa, että työntekijän työssä jatkamismahdollisuudet on selvitetty viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Jos työntekijän jäljellä oleva työkyky ja hänen mahdollisuutensa jatkaa työssä on selvitetty 2 momentissa tarkoitettulla tavalla:

1) myöhemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä, mutta aiemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä, hänen on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto hänen jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamismahdollisuuksistaan viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä;

2) myöhemmin kuin silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 150 arkipäivältä, hänen on toimitettava Kansaneläkelaitokselle työterveyshuoltolain 12 §:n 1 momentin 5 a kohdassa tarkoitettu lausunto jäljellä olevasta työkyvystään ja työssä jatkamismahdollisuuksistaan viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 230 arkipäivältä.

12 luku

Päivärahaetuuden suhde muihin etuuksiin

6 §

Kuntoutusmahdollisuuksien selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa selvittää vakuutetun kuntoutustarve, viimeistään

12 luku

Päivärahaetuuden suhde muihin etuuksiin

6 §

Kuntoutusmahdollisuuksien selvitys- ja ilmoitusvelvollisuus

Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa selvittää vakuutetun kuntoutustarve, viimeistään

HE 152/2021 vp

Voimassa oleva laki

kuitenkin silloin, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 60 päivää.

Ehdotus

kuitenkin silloin, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 60 päivää. *Kansaneläkelaitoksen on lisäksi tarvittaessa selvitettävä vakuutetun kuntoutustarve, kun vakuutetun sairauspäivärahan ja osasairauspäivärahan enimmäisaikoihin luettavien päivien lukumäärä ylittää 150 tai 230 päivää.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .