

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 16/2011 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairaus- vakuutuslain ja työterveyshuoltolain muutta- misesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 12 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja työterveyshuoltolain muuttamisesta (HE 75/2011 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 6/2011 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Virpi Korhonen ja lääkintöneuvos Kristiina Mukala, sosiaali- ja terveysministeriö

- lakimies Pirkko Sihvonen, Kansaneläkelaitos
- kuntoustusjohtaja Tiina Johansson, Mielen-terveyden keskusliitto ry
- työterveyshuollon ylilääkäri Pirjo Anttila, Kesko Oyj
- henkilöstön kehittämisspäällikkö Mia Ilkka-Moll, Osuuskauppa Suur-Savo
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto
- asiantuntijalääkäri Kari Haring, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät.

Lisäksi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry on antanut kirjallisen lausunnon.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sairausvakuutuslakia ja työterveyshuoltolakia. Sairausvakuutuslakia muutettaisiin siten, että sairauspäivärahan maksamisen edellytyksenä 90 sairauspäivärahapäivän jälkeen olisi, että vakuutettu toimittaa Kansaneläkelaitokselle työterveyshuollon lausunnon. Säännöstä sovellettaisiin kaikkiin työntekijäasemassa oleviin vakuutettuihin.

Lausunto sisältäisi arvion työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä sekä selvityksen työntekijän mahdollisuudesta jatkaa työssä. Työterveyslääkärin tehtävänä olisi arvioida työntekijän jäljellä oleva työkyky. Työnantajan velvollisuutena olisi selvittää yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa työntekijän mahdollisuudet jatkaa työssä.

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi omalta osaltaan varmistaa, että työntekijän jäljellä oleva työkyky ja työssäjatkamismahdollisuudet on selvitetty viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaikaan laskettavilta 90 arkipäivältä.

Jotta Kansaneläkelaitos saisi tiedon pitkittyvistä sairauspoissaoloista ajoissa, sairauspäivärahaa olisi haettava nykyisen neljän kuukauden sijasta kahden kuukauden kuluessa työkyvyttömyyden alkamisesta.

Työnantajan olisi ilmoitettava työntekijän sairauspoissaolosta työterveyshuoltoon viimeistään silloin, kun poissaolo on jatkunut kuukauden ajan. Työterveyshuoltolaissa säädettäisiin

työterveyshuollon lausunnon laatimisesta lakisääteiseen työterveyshuoltoon kuuluvana tehtävänä.

Esityksen tavoitteena on parantaa työkyvyn arviointiprosessin toimivuutta työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyönä. Tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia puuttua nykyistä varhaisemmin pitkittyviin työkyvyttömyyksiin. Tavoitteena on pidentää työuria tehostamalla toimenpiteitä, jotka vaikuttavat työkyvyn palautumiseen ja helpottavat työntekijän paluuta työhön sairauspoissaolon jälkeen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2012.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Tarve työurien pidentämiseen on Suomessa yleisesti tunnustettu. Keskeinen keino työurien pidentämiseen on työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähentäminen. Mahdollisimman varhainen puuttuminen pitkittyviin työkyvyttömyyksiin vähentää todennäköisyyttä jäädä eläkkeelle ennen lakisääteistä vanhuuseläkeikää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä kannatettavana, koska se parantaa mahdollisuuksia puuttua nykyistä varhaisemmin pitkittyviin työkyvyttömyyksiin. Se myös parantaa työkyvyn arviointiprosessin toimivuutta työntekijän, työnantajan ja työterveyshuollon yhteistyönä ja tehostaa toimenpiteitä, jotka vaikuttavat työkyvyn palautumiseen ja helpottavat työntekijän paluuta työhön sairauspoissaolon jälkeen.

Työkyvyttömyyden ehkäisyssä tärkeitä ovat ennalta ehkäisevät ja työhyvinvointia tukevat työelämän käytännöt sekä oikea-aikainen hoito ja kuntoutus. Työpaikoilla tulisi olla toimintamallit, jotka ehkäisevät työkyvyttömyyden pitkittymistä ja helpottavat työhönpaluuta sairausloman jälkeen. Vuoden 2011 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (HE 67/2010 vp) lisättiin työterveyshuollon vastuuta työkykyprosessin hoitamisessa ja parannettiin työnantajan kannusteita järjestää ennalta ehkäisevää työterveys-

huoltoa. Korkeamman korvaustason ehtona on, että työnantaja, työntekijät ja työterveyshuolto yhteistyössä sopivat työpaikalla ja työterveyshuollossa noudatettavista käytännöistä, joilla työkyvyn hallintaa, seurantaa ja varhaista tukea toteutetaan. Ehdotettu menettely, jossa sairauspäivärahan maksaminen 90 sairauspäivärahopäivän jälkeen edellyttää työterveyshuollon lausuntoa työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä sekä työnantajan yhdessä työntekijän ja työterveyshuollon kanssa laatimaa selvitystä työntekijän mahdollisuudesta jatkaa työssä, on johdonmukaista jatkoa edellä mainitulle uudistukselle ja tukee sen tavoitteita.

Työkyvyttömyyden ehkäisyssä ja työhön paluun tukemisessa on keskeistä eri osapuolten hyvä yhteistyö ja yhteinen näkemys tavoitteista. Niille työpaikoille, joilla on aito halu huolehtia työntekijöiden työkyvystä ja joilla työkykyään menettäneen työntekijän työhönpalaamiseen on jo olemassa toimivat mallit, lakiesityksen vaikutus on vähäinen. Lain merkitys onkin suurin niillä työpaikoilla, joissa menettelytavoista ei ole sovittu. Laissa oleva ehdoton 90 päivän takaraja velvoittaa työnantajaa, työntekijää ja työterveyshuoltoa yhdessä pohtimaan työhönpaluun edellytyksiä ja keinoja sen toteuttamiseksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työpaikoilla ymmärretään lain merkitys osana laajempaa kokonaisuutta, jolla pyritään pidentämään työuria ehkäisemällä työkyvyttömyyttä ja edistämällä työhönpaluuta. Siksi myöskään 90 päivän rajasta ei saa muodostua pääsääntöä lausunnon antamiselle. Ottaen huomioon työntekijän työkyvyttömyyden syy ja työpaikan mahdollisuudet järjestää työntekijän työkykyä vastaavaa työtä työhön palaamisen edellytykset olisikin selvitettävä työkyvyttömyyden alkamisen jälkeen niin nopeasti kuin se kokonaistilanteen kannalta on taroituksenmukaista. Lisäksi lausunnon tulisi perustua todelliseen arvioon työntekijän jäljellä olevasta työkyvystä ja mahdollisuuksista palata työhön, koska lausunto itsessään on hyödytön, jos se on tehty pelkästään lain velvoitteen täyttämiseksi. Myös lausunnon antamisen jälkeen on tärkeää, että työnantajan ja työterveyshuollon yhteys sairauslomalla olevaan työntekijään säilyy ja sen tavoitteena on hänen palaamisensa työhön.

Valiokunta korostaa uudistusta koskevan tiedotuksen merkitystä. Uudistukseen liittyy määraaikoja, joiden noudattamatta jättäminen voi johtaa etuuden menetyksiin tai niiden viivästyamiseen. Sairauspäivärahan hakuaikaa lyhennetään neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen. Tämä on perusteltua lain tavoitteiden kannalta, mutta muutoksesta tulee tiedottaa työnantajille ja vakuutetuille niin laajasti, ettei etuuden menetyksiä synny. Etenkin vakuutettujen kohdalla kohtuusharkinnassa tulisi ottaa huomioon se, että lyhennetyllä hakuajalla pyritään vaikuttamaan työterveyshuollon ja työnantajan toimintaan. Jos vakuutettu ei ole työterveyshuollon piirissä, hakuajalla ei ole vastaavaa merkitystä.

Esityksessä työntekijälle asetetaan velvoite toimittaa työterveyshuollon lausunto viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu 90 päivältä. Koska määräajan noudattamatta jättäminen johtaa päivärahan maksamisen keskeytykseen, on tärkeää, että työntekijät ovat tietoisia uudesta velvollisuudesta ja että työnantaja on yhdessä työterveyshuollon kanssa sopinut noudatettavista toimintamalleista. Kansaneläkelaitoksen ohjeet ja tiedotus ovat tässä asiassa kes-

keisessä asemassa. Valiokunta pitää perusteltuna, että aina ennen sairauspäivärahan maksamisen keskeytystä vakuutetulle varataan mahdollisuus antaa selvitys, miksi hän ei ole toimittanut vaadittua työterveyshuollon lausuntoa. Näin voidaan turvata sairauspäivärahan maksaminen keskeytyksettä niissä tilanteissa, joissa lausunnon toimittamatta jättäminen ei johdu työntekijästä.

Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on keskeistä, että työterveyshuollolla on riittävät voimavarat ja että palveluja on tuottamassa riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa. Tämä edellyttää koulutusta, jolla vahvistetaan työterveyshuollon henkilöstön osaamista erityisesti kuntoutusasioissa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että osaavista ammattihenkilöistä on jo nyt pulaa ja että henkilöstön saatavuudessa on suuria alueellisia eroja. Osalla työntekijöitä ei edelleenkään ole työterveyshuoltoa, vaikka sen järjestäminen on työnantajan lakisääteinen velvollisuus. Nämä yhdessä vaikeuttavat lain toteuttamista ja aiheuttavat työntekijöiden välistä eriarvoisuutta.

Työurien pidentäminen ja työkyvyttömyyden ehkäisy vaativat pitkäaikaista ja johdonmukaista työtä, jossa monilla eri keinoilla vaikutetaan siihen, että kaikilla on mahdollisuus olla mukana työelämässä kykyjensä mukaan. Osittain kysymys on asenteiden muuttamisesta, osaan asioista voidaan vaikuttaa lainsäädännöllä. Valiokunta pitää tärkeänä, että viestinnässä aina ensimmäinen vaihtoehto on työhön palaaminen sekä sen tukemiseksi tarvittavat toimet. Viestinnän on aina tuettava työhön paluuta. Työkyvyttömyyseläkkeen tulee olla aina viimesijainen vaihtoehto.

Valiokunta katsoo myös, että työntekijöiden työhönpaluun tukemiseksi ja työkyvyttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi tulisi selvittää mahdollisuudet maksaa myös osa-aikatyöntekijöille osasairauspäivärahaa. Palvelualoilla on runsaasti työntekijöitä, jotka työsuhteensa osaaikaisuuden vuoksi eivät ole oikeutettuja osasairauspäivärahaan, vaikka se työhönpaluun tukemiseksi olisi taroituksenmukaista.

Hallitusohjelman mukaan tehostetaan terveydenhuollon, sosiaalivakuutuksen ja kuntoutuksen eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja raportointia niin, että muodostetaan asiakkaiden kannalta tavoitteelliset ja toiminnalliset hoito- ja palveluketjut. Kelan, työterveyshuollon, työnantajan, työntekijän, muun terveydenhoidon sekä työvoimaviranomaisten rooleja ja yhteistyötä on selkeytettävä. Valiokunta pitää tätä välttämättömänä, koska kuntoutuksen toteutuksessa on edelleen suuria puutteita. Lain mukaan Kelan on selvitettävä vakuutetun kuntoutustarve viimeistään silloin, kun sairauspäivärahaa on maksettu 60 päivältä. Käytännössä lain vaatimus ei kuitenkaan toteudu. Yleisesti ottaen kuntoutuksen toteutus on pirstaleista ja sitä koskevat vastuut ovat epäselvät. Oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen kuntoutus on kuitenkin useassa tapauksessa välttämätön edellytys työkyvyn palauttamisessa ja työhönpaluun edellytysten luomisessa.

Esitys parantaa niiden työntekijöiden asemaa, jotka ovat työterveyshuollon piirissä. Laki ei siten koske niitä, jotka eivät ole työsuhteessa tai jotka eivät ole järjestäneet itselleen työterveyshuoltoa. Sen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi työttömät, opiskelijat ja yrittäjät. Kela on käynnistämässä ensi vuoden alussa KYKY-hanketta, jossa Kela tarjoaa työhönpaluuta tukevaa asiakaspalvelua kuntoutusta tarvitseville asiakkailleen. Palvelu on tarkoitettu asiakkaille, jotka eivät ole työterveyshuollon palvelujen piirissä. Lisäksi työvoimahallinto on kehittämässä työttömille suunnattuja palvelujaan. Hallitusohjelmassa on nostettu esille tarve siitä, että työttömien työkyvyn arviointiin ja tarvittavien palvelujen piiriin ohjaamiseen sekä ammatilliseen

kuntoutukseen on riittävästi resursseja. Valiokunta pitää tärkeänä, että työkyvyn arviointi, työkyvyttömyyden pitkittymisen ehkäisy ja kuntoutuksen järjestäminen koskevat kattavasti koko väestöä.

Vuonna 2009 alkaneista työkyvyttömyyseläkkeistä 33,1 prosenttia myönnettiin mielenterveyden häiriöiden vuoksi. Mielenterveyden häiriöihin perustuvat eläkkeet myönnetään yleensä selvästi nuoremmille kuin tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella myönnettävät eläkkeet. Tästä syystä mielenterveyden häiriöihin perustuvat eläkkeet ovat enemmistönä työeläkkeenä työkyvyttömyyseläkettä saavien kokonaismäärässä. Mielenterveyteen liittyvän työkyvyttömyyden ehkäisy edellyttää, että työterveyshuolto tunnistaa nykyistä paremmin masennuksen jo varhaisessa vaiheessa, jolloin myös sen hoitaminen on helpompaa. Mielenterveyden häiriöiden vuoksi sairauslomalla olevan kuntoutusmahdollisuuksia ja toimia työhönpaluun edistämiseksi tulee edelleen kehittää. Työterveyshuollon ja erikoissairaanhoidon nykyistä parempi yhteistyö on tämän työn onnistumisessa tärkeää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tarpeellisena, että toteutettujen lainmuutosten vaikutuksia työterveyshuollon toteuttamiseen työpaikoilla sekä sairauspoissaolojen ja alkavien työkyvyttömyyseläkkeiden määrään seurataan tarkasti.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Annika Saarikko /kesk
	Sanni Grahn-Laasonen /kok	Hanna Tainio /sd
	Arja Juvonen /ps	Ulla-Maj Wideroos /r
	Laila Koskela /ps	Erkki Virtanen /vas.
	Merja Kuusisto /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Esko Salo.