

9.3.2021

EOAK/2246/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

68 VUOTTA TÄYTTÄNEIDEN TYÖTERVEYSHUOLLON KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

1 KANTELU

Kantelija kirjoitti kantelussaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) toteavan antamassaan ohjeessa, että työnantajan tulee järjestää työterveyshuolto myös 68 vuotta täyttäneille työsuhteessa oleville, mutta koska korvausten rahoitus puuttuu, Kela ei voi maksaa 68 vuotta täyttäneiden työterveyshuollon kustannuksista korvausta.

Kantelijan mielestä ohjeessa on ristiriita, koska siinä todetaan velvoite, mutta kiistetään korvausoikeus, koska rahoitus puuttuu. Julkisenä laitoksena Kelan resurssit on kantelijan mielestä turvattava verovaroin. Hän toteaa, ettei ole löytänyt lainsäädännöstä kohtaa, joka oikeuttaisi jättämään 68 vuotta täyttäneet korvauspiirin ulkopuolelle.

Kantelija kertoi Kelan viitanneen perusteluna vakiintuneeseen käytäntöön. Kantelija pitää käytäntöä syrjivänä ja katsoo sen johtavan väistämättä siihen, että työnantajat tinkivät 68 vuotta täyttäneiden työterveyshuollon määrästä ja laadusta.

2 ASIAN ALUSTAVA ARVIOINTI JA SELVITYSPYYNTÖ

Työnantaja on velvollinen järjestämään työterveyshuollon työntekijöilleen siten kuin työterveyshuoltolaissa säädetään. Sairausvakuutuslain 13 luvun 1 §:n mukaan työnantajalla on puolestaan oikeus saada korvausta työterveyshuoltolaissa työnantajan velvollisuudeksi säädetyn tai määrätyn työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneista tarpeellisista ja kohtuullisista kustannuksista.

Työterveyshuollon kustannusten korvaamista työnantajalle on käsitelty muun muassa eduskunnassa kirjallisessa kysymyksessä KK 116/2019 vp. Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen on todennut 4.10.2019 kysymykseen antamassaan vastauksessa, että työnantajalla on oikeus sairausvakuutuslain 13 luvun 1 §:n nojalla saada työterveyshuollon korvausta kaikista työntekijöistä, joille se on velvollinen järjestämään työterveyshuollon. Ministeri Pekosen mukaan Kela ei kuitenkaan korvauskäytännössään maksa työterveyshuollon korvauksia työnantajille 68 vuotta täyttäneiden työntekijöiden osalta. Syyksi Kela on vastauksen mukaan ilmoittanut puuttuvan rahoituksen. Vastauksessa on näiltä osin todettu, että sekä työntekijän että hänen työnantajansa velvollisuus maksaa sairausvakuutusmaksua päättyy sen kalenterikuukauden jälkeen, jona työntekijä täyttää 68 vuotta.

Ministeri Pekosen mukaan Kela vastaa sairausvakuutuslain toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, eikä ministeriöllä ole toimivaltaa puuttua Kelan toimivaltaan näiltä osin. Ministeri Pekosen vastauksessa on lisäksi arvioitu, että työterveyshuollon korvausten rahoitustarve kasvaisi vuosittain noin 2,8 miljoonalla eurolla.

Perhe- ja peruspalveluministeri Anneli Saarikko antoi puolestaan 18.12.2017 vastauksen kirjalliseen kysymykseen KK 551/2017 vp eläkkeellä olevan oikeudesta työterveyspalveluihin. Ministeri Saarikko viittasi vastauksessaan työntekijän eläkelain mukaiseen oikeuteen eläketurvaan, joka on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä työntekijöillä sen kalenterikuukauden loppuun, jona työntekijä täyttää 68 vuotta. Vuosina 1958–1961 syntyneillä yläraja on 69 vuotta ja vuonna 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta.

Ministeri Saarikon mukaan vuonna 1958 syntyneiden työntekijöiden osalta 68 vuoden ikä täyttyy vuonna 2026. Hänen mukaansa siinä vaiheessa, kun eläkettä työsuhteen osalta alkaa kertyä 68 ikävuoden täyttymisen jälkeen, on tarpeen myös pohtia sairausvakuutuksen työterveyshuollon korvaamisen ulottumista yli 67-vuotiaisiin.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on 29.12.2009 antamassaan vastauksessa (dnro 770/4/08), jossa oli kyse muun muassa maahanmuuttajan työllistäjän väitetystä eriarvoisesta asemasta työterveyshuollossa Kelan työnantajalle kuuluvien maksujen suorittamisen johdosta, todennut seuraavaa:

”Työnantaja, joka on kustannuksellaan järjestänyt työntekijöilleen työterveyshuoltolakiin perustuvan työterveyshuollon, on oikeutettu sairausvakuutuslakiin perustuvaan korvaukseen, jonka Kela suorittaa työnantajalle laissa säädetyn menettelyn ja perusteiden mukaisesti. Kelan työterveyshuollon korvaamista koskevassa käytännössä on työnantajalle maksettavan sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen edellytyksenä sovellettu periaatetta, jonka mukaan työnantajan kustannuksia korvataan ainoastaan niiden työntekijöiden osalta ja siltä osin, kuin kustannuksia aiheuttanut työntekijä on kuulunut sairausvakuutuksen piiriin. Noudatetun käytännön perusteena on vastaavuus sairausvakuutusetuksien ja työnantajan maksamien sosiaaliturvamaksujen kesken. Työnantaja, joka ei maksa sairausvakuuttamattomasta työntekijästäan työnantajan sairausvakuutusmaksua, ei ole tämän työntekijän osalta oikeutettu myöskään työterveyshuollon kustannusten korvauksiin.”

Asian alustava arviointi osoitti nähdäkseni sen, että sairausvakuutuslaissa ei ole nimenomaisesti rajattu korvattavuuden ulkopuolelle työnantajan 68 vuotta täyttäneille työntekijöille järjestämää työterveyshuoltoa. Kelan kielteinen kanta korvattavuuteen perustuikin näiltä osin nähdäkseni sairausvakuutuslain 18 luvun sairausvakuutuksen rahoitusta koskeviin säännöksiin ja erityisesti työntekijän eli vakuutetun ja työnantajan vakuutusmaksuihin (5 ja 7 §).

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin Kelaä toimittamaan minulle selvitystä ensiksikin siitä, onko kysymys työnantajan

oikeudesta sairausvakuutuslain mukaisiin korvauksiin työterveyshuollon kustannuksista 68 vuotta täyttäneen työntekijän osalta ollut arvioitavana muutoksenhakuasteessa, tai onko asiaa käsitelty ja ohjeistettu esimerkiksi mainittujen kirjallisten kysymysten vuoksi Kelassa tai sen valtuutettujen toimesta muutoin. Pyysin Kelaa toimittamaan nähtäväksi mahdollisen muutoksenhakuasteen päätöksen ja joka tapauksessa myös esimerkin päätöksestä, jonka Kela työnantajalle tällaisissa tilanteissa antaa.

Lisäksi pyysin Kelaa toimittamaan asiassa oman selvityksensä ja lausuntonsa puheena olevan asian nykytilasta. Tässä yhteydessä pyysin Kelaa arvioimaan myös asiaan liittyvää lainsäädäntöä ja nykytilaa erityisesti siltä kannalta, kattaako sairausvakuutuslain 13 luvun 1 §:n mukainen työnantajan oikeus saada korvausta työterveyshuoltolaissa työnantajan velvollisuudeksi säädetyn tai määrätyn työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneista tarpeellisista ja kohtuullisista kustannuksista asianmukaisesti kaikki tilanteet, joissa työnantajalla on työterveyshuoltolain 4 §:n mukainen velvollisuus työterveyshuollon järjestämiseen omalla kustannuksellaan.

Kela antoi asiaan 10.6.2020 lausunnon ja 17.11.2020 lisälausunnon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut, niiden hoitaessa julkista tehtävää, noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan muuttaa tai kumota niiden antamia päätöksiä eikä määrätä etuuksia maksettavaksi.

Oikeusasiamies ei valvo myöskään eduskunnan lainsäädäntötoimintaa. Hän voi tehtävänsä hoitaessaan kuitenkin kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan puuttua lainsäädännön taustalla vaikuttavaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamiehellä on harkintavaltaa sen suhteen, mihin toimenpiteisiin kantelu antaa aihetta.

3.2 Asian arviointi

Asiassa on siis kyse siitä, että työnantajalla ei ole vallitsevan käytännön mukaan oikeutta saada sairausvakuutuslain mukaista korvausta 68 vuotta täyttäneille työsuhteessa oleville työntekijöilleen järjestämistään lakisääteisestä työterveyshuollosta.

Kantelijan mukaan tilanne johtaa väistämättä siihen, että työnantajat tinkivät 68 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työterveyshuollon laadusta. Näiltä osin totean, että työterveyshuoltolain mukaan työnantajan tulee järjestää työterveyshuolto myös yli 68 vuotta täyttäneille työntekijöilleen. Velvoitteen laiminlyönnistä työnantaja voidaan tuomita sakkoon. Työnantaja on myös työsopimuslain mukaan velvollinen kohtelemaan työntekijöitään yhdenvertaisesti. Näiltä osin eli liittyen työterveyshuollon laadusta esitettyyn, ei kirjoitus anna minulle aiheita enempään.

Kela on selvityksessään todennut vakiintuneen tulkintalinjansa ja ohjeistuksensa olevan se, että korvausta yli 68-vuotiaiden työterveyshuollon järjestämisestä ei makseta, koska korvaukselta puuttuu rahoitus. Kela on selostanut laajalti työterveyshuollon järjestämistä ja rahoitusta sekä siitä aiheutuvien kustannusten korvaamista säätelevää lainsäädäntöä. Kelan mukaan sairausvakuutuksien rahoituksessa pyritään vakuutusperiaatteen mukaisesti siihen, että vakuutetuilta ja työnantajilta perittävät maksut seuraisivat etuusmenojen kehitystä. Työnantaja ei kuitenkaan maksa sairausvakuutusmaksuja 68 vuotta täyttäneille työntekijöille maksetuista palkoista. Myös vakuutettujen sairausvakuutusmaksuvelvollisuus päättyy 68 vuoden täytyessä. Kela katsoo, että korvausjärjestelmän tavoitteet ja lain sanamuoto mahdollistavat sille laajan harkintavallan käytön korvausjärjestelmän toimeenpanossa.

Kelan mukaan työnantajalla on mahdollisuus hakea korvausta 68 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työterveyshuollon kustannuksista ja saatuaan Kelalta päätöksen, valittaa päätöksestä eteenpäin. Kela on lisälausunnossaan maininnut kahdesta tapauksesta, joista toinen oli ollut myös sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävänä. Sanotut ratkaisut on hankittu nähtäväkseni. Näiltä osin totean, että lautakunnassa oli kuitenkin ollut käsiteltävänä ainoastaan työterveyshuollon kustannusten korvausta koskeva takaisinperintäasia. Tiedossani ei olekaan, että muutoksenhakuasteissa olisi ollut nimenomaisesti arvioitavana edellä mainittu Kelan linjaus hylätä työnantajan korvaushakemus 68 vuotta täyttäneiden työterveyshuollon kustannuksista rahoituksen puuttumisen perusteella.

Kela on kuitenkin liittänyt selvitykseensä muutoksenhakulautakunnan antaman ratkaisun, jossa oli ollut arvioitavana työnantajan oikeus korvauksiin työterveyshuollon kustannuksista tilanteessa, jossa työnantaja ei ollut maksanut työntekijöidensä palkkoihin perustuvia työnantajan sosiaaliturvamaksuja Suomeen. Kyseisen työnantajan (Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio) ja Suomen hallituksen välisellä sopimuksella työnantaja oli vapautettu sosiaaliturvamaksujen maksuvelvollisuudesta. Muutoksenhakulautakunta katsoi, ottaen huomioon sanotun sopimuksen sekä sen, että laissa ei ole määräystä, joka edellyttäisi mainitun suojelukomission maksavan työnantajan sosiaaliturvamaksuja saadakseen korvausta työterveyshuollon kustannuksista, että työnantajalla oli oikeus korvaukseen työterveyshuollon kustannuksista sen saamisen muiden edellytysten täytyessä.

Tuossa tapauksessa kyse ei siis ollut 68 vuotta täyttäneistä ja kun työnantajan asema tapauksessa oli nähdäkseni muutoinkin poikkeuksellinen, ei ratkaisusta voi nähdäkseni tehdä suoraa johtopäätöksiä nyt

arvioitavana olevaan asetelmaan. Totean kuitenkin, että työnantajan oikeus saada korvausta 68 vuotta täyttäneille työntekijöille järjestämänsä työterveyshuollon kustannuksista on siis kysymys, josta työnantajalla on halutessaan mahdollisuus saada muutoksenhakukelpoinen päätös. Ja tästä päätöksestä avautuva valitustie mahdollistaisi sen, että työnantaja voisi saada asiaan viime kädessä ratkaisun vakuutus oikeudelta, jolle Suomessa kuuluu sairausvakuutuslain säännösten viimesijainen tulkinta. Oikeusasiamies ei voi toimia vaihtoehtona tälle muutoksenhauille.

Kela ei pidä nykyistä oikeustilaa kuitenkaan tyydyttävänä, koska sen edellä selostettu tulkinta korvausedellytyksistä johtaa siihen, ettei korvausjärjestelmä kata kaikkia tilanteita, joissa työnantajalla on laissa säädetty velvollisuus järjestää työterveyshuolto omalla kustannuksellaan. Kela pitää voimassa olevaa lainsäädäntöä näiltä osin epäselvänä. Sen näkemyksen mukaan työterveyshuollon rahoitusta koskevan lainsäädännön puutteellisuus ja työurien pituudessa tapahtuneet muutokset huomioon ottaen korvausjärjestelmän laajentaminen kattamaan myös 68 vuotta täyttäneiden työterveyshuollon kustannukset tulisi tapahtua ensisijaisesti lainsäädäntöä muuttamalla. Kelan mukaan voisi olla perusteltua arvioida 68 vuotta täyttäneiden työntekijöiden sosiaalivakuutukseen liittyvää asemaa myös laajemmin. Se ilmoittaa tulevansa tarkastelemaan nykyistä tulkintalinjaansa ja ryhtyvänsä tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämistyön käynnistämiseksi.

Myös edellä mainitussa jo vuonna 2017 kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa silloinen perhe- ja peruspalveluministeri Saarikko on nähdäkseni tuonut esiin tarpeen pohtia säännösten muutostarvetta viitatessaan työntekijän eläkelakiin säädettyihin eläkeikää koskeviin muutoksiin ja niiden voimaantuloon.

Yli 68-vuotiaiden asema on ollut myös hiljattain esillä eduskunnassa kirjallisessa kysymyksessä KK 954/2020 vp. Kysymyksessä tiedusteltiin, onko yli 68-vuotiaille työntekijöiden sisällyttämistä esimerkiksi sairauskorvausjärjestelmään harkittu kannustimena, jotta he voisivat jatkaa työntekoa niin pitkään kuin mahdollista.

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen on 5.1.2021 antamassaan vastauksessa viitannut edellä mainittuun vakuutusperiaatteeseen ja todennut, että koska 68 vuotta täyttäneiden henkilöiden tuloista ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksuja eikä työntekijän päivärahamaksuja, heillä ei ole myöskään oikeutta sairauspäivärahaan. Ministerin mukaan ikäraja on alun perin säädetty vastaamaan työeläkelainsäädännön vanhuuseläkeiän yläikärajaa. Sitten, vuoden 2017 eläkeuudistuksessa työeläkkeiden vakuuttamisvelvollisuuden yläikäraja on muuttunut siten, että se riippuu henkilön syntymävuodesta. Tältä osin myös sairausvakuutuslain säännösten muutostarpeita tullaan ministerin mukaan tarkastelemaan.

Ministerin mukaan kannusteena jatkaa työelämässä myös vanhuuseläkeiän ylärajan saavuttamisen jälkeen on eläkkeen lykkäyskorotus, jonka saa jokaiselta kuukaudelta, jolta lykkää eläkkeen alkua. Lykkäyskorotuksella ei ole yläikärajaa. Kannusteena jatkaa työssä voidaan

hänen mukaansa pitää myös sitä, että työansiot eivät vaikuta maksettavan vanhuuseläkkeen määrää vähentävästi, toisin kuin työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla.

Ministerin mukaan tänä päivänä on kuitenkin mahdollista, että työntekoa jatketaan myös vanhuuseläkeiän ylärajan saavuttamisen jälkeen. Työntekoon liittyvien etuuksien, kuten sairauspäivärahan, saamisen ulottaminen myös vanhuuseläkeikäisiin vaatii kuitenkin perusteellisempaa kokonaisuuden tarkastelua. Ministeri Pekonen toteaa vastauksensa lopussa, että asiaa voidaan selvittää sosiaaliturvan uudistamista valmisteleavan parlamentaarisen komitean työn aikana.

Saamani selvityksen perusteella katson, Kelan näkemykseen yhtyen, että työnantajan järjestämän työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö tulisi ottaa tarkasteltavaksi yli 68-vuotiaiden työelämässä jatkavien työntekijöiden osalta. Käsitykseni mukaan muun muassa kirjallisiin kysymyksiin annettujen vastausten perusteella sanotun työntekijäryhmän oikeudellisen aseman selkeyttämiseen on olemassa ilmeistä tarvetta myös esimerkiksi sairausvakuutuslain ja mahdollisesti muunkin lainsäädännön kannalta. Nähdäkseni 68 vuotta täyttäneiden työelämässä jatkavien työntekijöiden oikeudellisen aseman tarkastelu on varsin laaja kokonaisuus.

4 TOIMENPITEET

Kela on siis selvityksessään ilmoittanut ryhtyvänsä tarpeellisiin toimiin lainsäädännön kehittämistyön käynnistämiseksi. Tämän vuoksi katson riittäväksi, että saatan edellä jaksossa 3.2 esittämäni näkemykset sen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille tämän päätökseni.

Lähetän lisäksi päätökseni ja siinä esittämäni näkemykset sekä Kelan asiassa antamat lausunnot tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle.