

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 149/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Marja-Leena Hiltunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- osaamiskeskuksen johtaja Kaj Husman, Työterveyslaitos.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettua lakia siten, että määräaikaisina voimassa olevien työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevien säännöksiä voimassaoloa jatkettaisiin 31 päivään joulukuuta 2013. Tarkoituksena on turvata työterveyshuollon erikoislääkärien koulutuksen taso ja koulutuksen määrällinen riittävyys. Tätä varten valtion varoista maksettaisiin korvaus työterveyshuoltoon erikoistuvien lääkärien koulutuksesta aiheutuneisiin kustannuksiin Työterveyslaitokselle, joka vastaisi työterveyshuollon erikoislää-

kärikoulutukseen liittyvän korvauksen maksamisesta edelleen yliopistoille, yliopistojen hyväksymille erikoislääkärikoulutusta antaville yksityisille terveystalusten tuottajille ja työnantajan ylläpitämille työterveysasemille. Lisäksi Työterveyslaitos rahoittaisi korvauksella työterveyshuollon erikoislääkärikoulutusta Työterveyslaitoksella. Työterveyslaitoksella olisi oikeus tarkastaa korvausta saaneiden toimintaa korvausten oikeellisuuden valvomiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010, ja se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettua lakia muutettiin vuonna 2004 väliaikaisesti työterveyshuollon erikoislääkäreiden vajeen vuoksi. Muutoslain säännösten perusteella valtion varoista suoritetaan Työterveyslaitokselle määrärahaa kustannuksiin, jotka aiheutuvat yliopiston hyväksymän koulutusohjelman mukaisesta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta. Kustannusten korvaamisella pyritään turvaamaan työterveyshuollon erikoislääkäreiden riittävä määrä ja kehittämään Työterveyslaitoksella tapahtuvaa ja muuta yliopistojen hyväksymää työterveyslääkäreiden koulutusta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että erikoislääkärikoulutuksesta aiheutuvien kustannusten korvausta Työterveyslaitokselle jatketaan vuoden 2013 loppuun saakka. Lisäksi ehdotetaan, että Työterveyslaitoksella on oikeus tarkastaa korvausta saaneiden erikoislääkärikoulutusta järjestäneiden terveydenhuollon yksiköiden toimintaa ja saada sitä varten tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien säännösten estämättä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutus ja lääkäreiden tarve

Muutoslain säätämisen yhteydessä vuonna 2004 katsottiin, että työterveyshuollon erikoislääkäritarpeen turvaamiseksi tarvitaan vuosittain vähintään 50 uutta erikoislääkäriin tutkinnon suorittanutta lääkäriä.

Työterveyslääkäreiden erikoistumiskoulutukseen kuuluu teoreettisten opintojen lisäksi käytännön toiminta kunnallisessa työterveyshuollon yksikössä, yksityisessä työterveyspalveluja tuottavassa yksikössä tai työnantajan ylläpitämällä työterveysasemalla. Lisäksi koulutukseen

kuuluu noin puoli vuotta työterveyslaitospalvelusta.

Vuonna 2001 vain 38 prosentilla Suomen noin 1 000 työterveysasemasta oli työterveyshuollon erikoislääkäriin tutkinnon suorittanut lääkäri ja työterveyshuollon lääkäreistä oli noin 300 erikoislääkäriin vaje. Vuosittain erikoislääkärintutkinnon suoritti noin 20–30 henkilöä. Erikoislääkäreiden määrän lisäämiseksi tarvittiin lisää koulutuspaikkoja käytännön harjoitteluun ja erikoistumispaikkoja Työterveyslaitokselle. Yliopistojen työterveyshuollon opetusta tuli kehittää. Koulutuksen tarvitsema rahoitus turvattiin säätämällä väliaikainen laki valtion varoista suoritettavasta määrärahasta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannusten korvaamiseen.

Muutoslain perusteella Työterveyslaitos voi maksaa sille suoritettavasta määrärahasta korvausta yliopistoille, yliopistojen hyväksymille erikoislääkärikoulutusta antaville yksityisille työterveyspalvelujen tuottajille ja työnantajien ylläpitämille työterveysasemille. Osan työterveyslääkärikoulutukseen varatusta rahasta Työterveyslaitos voi käyttää itse. Terveyskeskuksille työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta maksetaan korvaus erikoissairaanhoidon lain mukaan.

Muutoslain mahdollistaman työterveyshuollon erikoislääkärikoulutukseen kohdistetun rahoituksen avulla erikoislääkäritutkintojen määrä on noussut tavoitteen mukaiselle noin 50 erikoislääkäritutkinnon tasolle vuosittain. Vuonna 2007 päätoimisista työterveyshuollossa toimivista lääkäreistä 55 prosenttia oli erikoislääkäreitä ja yliopistoissa työterveyshuoltoon erikoistumaan ilmoittautuneita lääkäreitä oli 580. Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen laatua on kehitetty yliopistojen ja koulutuspaikkojen sekä Työterveyslaitoksen yhteistyönä. Yliopistoihin on perustettu viisi klinisen opettajan määräaikaista virkaa ja työterveyshuollon virtuaaliyliopiston toiminta on aloitettu. Yksityisen sektorin ja työnantajien ylläpitämien työter-

veysasemien koulutuspaikoille on maksettu kouluskorvausta vuodesta 2006 lähtien.

Valiokunta pitää työterveyshuollon erikoislääkäreiden koulutuksessa tapahtunutta kehitystä hyvänä ja tarpeellisena. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että työterveyshuollon erikoislääkäreistä on edelleen pulaa ja että erikoislääkäreiden lähivuosina tapahtuva eläköityminen pahentaa pulaa entisestään. Valiokunta pitää erikoislääkärikoulutuksen rahoituksen jatkamista edelleen tarpeellisena siten, että työterveyshuollon erikoislääkäreiden riittävä määrä turvataan.

Työterveyshuollon kehittäminen

Työterveyshuolto on keskeinen toimija kartottaessa työpaikan psyykkisiä ja fyysisiä vaaratekijöitä ja mietittäessä toimenpiteitä, joilla niihin puututaan. Valiokunta katsoo, että työpaikoilla tapahtuvan terveydenedistämistyön ansiosta työterveyshuollolla on myös merkittävä kansanterveydellinen vaikutus. Vuonna 2007 työikäisestä väestöstä oli noin 1,87 miljoonaa työterveyshuollon välittömässä vaikutuspiirissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että työterveyshuollon tehtävää ei rajata kapeasti perinteisten työhön liittyvien riskien ehkäisemiseen. Ottamalla työterveyshuollon henkilöstön osaaminen käyttöön laajasti voidaan vaikuttaa yleisesti väestön terveyden edistämiseen esimerkiksi ohjaamalla väestön elintapoja terveyttä edistävään suuntaan.

Työpaikoilla korostuvat entistä enemmän erityisesti henkinen työsuojelu ja työpaikan psyykkisten vaarojen ehkäiseminen. Työntekijöiden kokeman kiireen ja stressin lisääntyminen sekä työpaikoilla lisääntyneet johtamiseen liittyvät ongelmat näkyvät monilla työpaikoilla työilma- piirin heikkenemisenä sekä mielenterveysongelmien ja niistä johtuvien eläköitymisten lisääntymisenä. Työterveyshuollolta odotetaan yhä merkittävämpää panosta erityisesti työelämän laadun parantamiseen liittyvässä työssä.

Valiokunta korostaa työterveyshuollon moniammatillista yhteistyötä ja perusteellisten työpaikkaselvitysten merkitystä hyvän työterveyshuollon toteuttamisessa. Työterveyshuollon eri-

koislääkärin ja työterveyshoitajien tulee tuntea työpaikan olosuhteet, johtamisjärjestelmät ja yhteistyötahot, jotta he voivat vaikuttaa työyhteisössä ja kehittää tehokkaasti työpaikan olosuhteita ja työhyvinvointia. Hyvän työelämän laadun ansiosta sairauspoissaolot vähenevät ja työssä viihdytään ja jaksetaan entistä pidempään.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työterveyshuollon roolia ja sen valtakunnallista koordinaatiotehtävää vahvistetaan työterveyshuollon ammattilaisten moniammatillisessa koulutuksessa, tutkimuksessa ja kehittämisessä sekä hyvien toimintakäytäntöjen levittämisessä. Tämä on erityisen tärkeää työelämän muutoksissa ja erityisaloilla sekä ikääntyvän ja vajaakuntoisen työvoiman kohdalla ja yleisen työhyvinvoinnin tukemisessa.

Työelämässä tehdään entistä useammin työtä määräaikaissuhteissa palvelussuhteissa tai muuten epätyypillisissä työsuhteissa. Työmarkkinoilla on paljon nuoria, opiskelijoita sekä maahanmuuttajia, joiden asema työmarkkinoilla poikkeaa perinteisessä, vakituksessa työsuhteesta olevien asemasta. Työsuhteet ovat monesti lyhyitä, ja työpaikkaa vaihdetaan usein. Työllisyyden parantuessa on oletettavaa, että perinteisestä työntekotavasta poikkeava työskentely työmarkkinoilla edelleen lisääntyy. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että työterveyshuollon ja erikoislääkäreiden koulutuksen kehittämisessä muuttuvan työelämän tarpeet otetaan huomioon siten, että työterveyshuolto pystyy tehokkaasti huolehtimaan myös lyhytaikaissuhteissa ja epätyypillisissä työsuhteissa olevien henkilöiden työterveyshuollosta ja vastaamaan muutoinkin voimakkaasti muuttuvan työelämän haasteisiin.

Työttömien terveydenhuolto

Työttömyys vaikuttaa kielteisesti henkilön terveydentilaan. Tutkimusten mukaan työttömien fyysinen ja henkinen terveydentila on työssä käyvää väestöä huonompi, he sairastavat yleisemmin pitkäaikaissairauksia ja kokevat terveydentilansa työssä käyviä heikommaksi. Jo työttömäksi jäämisen uhan on todettu lisäävän sai-

rastavuutta. Työttömät eivät heikommasta terveydentilastaan huolimatta kuitenkaan saa yhtä aktiivista hoitoa kuin työterveyshuollon piirissä oleva työssäkäyvä väestö. Työttömille on työssä käyvää väestöä vähemmän tarjolla myös ennaltaehkäisevää terveydenhoitoa.

Hyvä terveydentila tukee uudelleentyöllistymistä. Uudelleentyöllistymisen lisää ihmisen hyvinvointia ja parantaa verrattain nopeasti etenkin henkistä terveyttä. Työttömyysjaksojen mahdollisimman lyhyt kesto ja pitkäaikaistyöttömien aktiiviset työllistämistoimet ovat tärkeä osa väestön terveyden edistämistä.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että työterveyshuollon ja kunnallisen perusterveydenhuollon yhteistyötä kehitetään siten, että myös työttömille henkilöille taataan mahdollisuus kattaviin ja säännöllisiin sekä ennaltaehkäiseviin työkykyä ylläpitäviin terveydenhoitopalveluihin. Valiokunta katsoo, että työterveyshuollon palveluja tuottavien yksiköiden mahdollisuudet osallistua työttömien työkyvyn ja uudelleentyöllistymisen arviointiin tulee selvittää.

Kunnallinen työterveyshuolto ja erikoislääkärikoulutus

Valiokunta on käsitellyt työterveyshuollon erikoislääkärien tarvetta hallituksen esityksestä (HE 156/2004 vp) antamassaan mietinnössä (TyVM 15/2004 vp). Lisäksi valiokunta on antanut lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta (TyVL 6/2008 vp). Valiokunta kiinnitti kannanotoissaan erityistä huomiota kunnallisten terveyskeskusten lääkäripulaan ja katsoi, että yksityisellä sektorilla suoritettava työterveyslääkärien erikoistumiskoulutus saat- taa vetää kunnalliselta terveydenhuollolta työvoimaa erikoistumiskoulutukseen ja syventää edelleen työvoimapulaa terveyskeskuksissa.

Vuonna 2007 työterveyshuoltoon erikoistuvista lääkäreistä 44 prosenttia työskenteli kunta- sektorilla ja 56 prosenttia muissa työterveys- huollon yksiköissä, kuten yksityisillä työterveyspalveluja järjestävillä ja työnantajien ylläpitämällä työterveysasemilla.

Erityisesti pienten terveyskeskusten työterveysyksiköihin on ollut vaikeata saada työterveyshuollon erikoislääkäreitä. Pienessä yksikössä työterveyshuollon erikoislääkäri saattaa ainoana lääkärinä olla vastuussa monen yrityksen työterveyshuollosta. Asiakaskunnan monipuolisuuden vuoksi työ terveyskeskuksessa on vaativaa ja edellyttää kaikkien toimialojen tuntemista. Valiokunta pitää tärkeänä kunnallisten terveyskeskusten työn kehittämistä houkuttelevammaksi. Työterveyshuolto tulee terveyskeskuksissa järjestää siten, että työterveyslääkärit voivat tehdä hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaista työtä moniammatillisissa tiimissä ja kokea hallitsevansa työnsä niin osaamisen kuin työn määrän suhteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että terveyskeskusten mahdollisuudet kilpailla työterveyshuoltoon erikoistuvista lääkäreistä turvataan. Valiokunta katsoo, että lain vaikutuksia kunnallisen puolen lääkäreiden saatavuuteen tulee edelleen seurata.

Työterveyslaitoksen ja muiden korvausta saaneiden toiminnan tarkastaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoslain 3 b §:ään lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan Työterveyslaitoksella on oikeus tarkastaa korvausta saaneiden toimintaa. Tarkastamista varten Työterveyslaitoksella on säännöksen mukaan oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä käyttöönsä tarvittavat tiedot, asiakirjat ja muu aineisto.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua tarkastusoikeutta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Koska Työterveyslaitos käyttää osaksi itse erikoislääkärikoulutukseen osoitettuja määrärahoja ja osaksi välittää rahoituksen edelleen koulutuksen muille järjestäjille, tulee valvonta valiokunnan käsityksen mukaan järjestää kuitenkin siten, että ehdotettu tarkastusoikeus koskee myös sosiaali- ja terveysministeriötä ja että ministeriöllä on lisäksi oikeus tarkastaa myös Työterveyslaitoksen toimintaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Työterveyslaitoksella on oikeus saada toiminnan tarkastamista varten tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä. Valiokunta katsoo, että tietojen saannin tulee perustua tietojen välttämättömyyteen. Välttämättömyysedellytystä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä pidetty edellytyksenä sille, että valvovalle toimielimelle annetaan oikeus syrjäyttää salassapitovelvollisuus.

Yksityiskohtaiset perustelut

3 b §. Valiokunta ehdottaa pykälän 4 momenttia muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus tarkastaa Työterveyslaitoksen ja muiden erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin korvausta saaneiden toimintaa korvausten oikeellisuuden valvomiseksi ja Työterveyslaitoksella on oikeus tarkastaa korvausta saaneiden toimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja Työterveyslaitoksella tulee olla oikeus saada tarkastusta varten salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä välttämättömät tiedot.

Työterveyslaitos voi käyttää erikoislääkärikoulutuksen rahoitukseen kohdennetuista määrärahoista osan itse ja osan Työterveyslaitos välittää muille koulutuksen järjestäjille. Koska Työterveyslaitos voi käyttää määrärahaa myös itse, tulee sosiaali- ja terveysministeriöllä olla oikeus tarkastaa sekä Työterveyslaitoksen että muiden korvausta saaneiden toimintaa. Työterveyslaitoksella tulee olla mahdollisuus tarkastaa korvausta saaneiden koulutuksen järjestäjien

toimintaa korvausten oikeellisuuden valvomiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Työterveyslaitoksen oikeus saada tietoja salassapitosäännösten ja muiden tiedon saamista rajoittavien säännösten estämättä tulee sitoa välttämättömyyteen tarpeellisuuden sijasta. Tarvittavia tietoja ei voida säännöksessä täsmällisesti määrittellä, minkä vuoksi on tarpeen säätää, että tietoja voi saada vain, jos tiedot ovat valvonnan kannalta välttämättömiä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 3 b § muutettuna seuraavasti:

3 b §

(1—3 mom. kuten HE)

Korvausten oikeellisuuden valvomiseksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus tarkastaa Työterveyslaitoksen ja korvausta saaneiden toimintaa ja Työterveyslaitoksella korvausta saaneiden toimintaa. Tarkastusta varten sosiaali- ja terveysministeriöllä ja Työterveyslaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä sekä korvauksetta käyttöönsä korvausten oikeellisuuden valvonnassa välttämättömät tiedot, asiakirjat ja muu aineisto.

TyVM 9/2009 vp — HE 149/2009 vp

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Esa Lahtela /sd
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Jari Larikka /kok
jäs.	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Sanna Perkiö /kok
	Anna-Maja Henriksson /r	Paula Sihto /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Katja Taimela /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Tarja Tallqvist /kd
	Merja Kuusisto /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Merja Kyllönen /vas	Jyrki Yrttiaho /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.