

**TYÖ- JA TASA-
ARVOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO
14/2002 vp**

**Hallituksen esitys kuntoutusta koskevan lain-
säädännön muuttamiseksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen kuntoutusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 116/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Kairisalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Pentti Lehmijoki, työministeriö

- koulutuskeskuksen johtaja Matti Ylikoski, Työterveyslaitos
- kuntoutuspäällikkö Jouko Waal, Kansaneläkelaitos
- sosiaalipoliittinen sihteeri Mirja Janerus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaali- ja terveystieteiden asiamies Irma Pahlman, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- lakimies Markku Kojo, Akava ry
- oikeustieteen kandidaatti, asiamies Johan Åström, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- sosiaalipoliittinen asiamies Vesa Rantahalvari, Palvelutyönantajat ry
- asiantuntijalääkäri Mari Antti-Poika, Työeläkevakuuttajat TELA ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain, kuntoutusrahalain, työntekijäin eläkelain ja merimieseläkelain ammatillista kuntoutusta koskevia säädöksiä sekä kansaneläkelätkä. Kansaneläkelaitokselle ja työeläkelaitoksille säädettäisiin velvollisuus järjestää ammatillista kuntoutusta henkilölle, jolla voidaan todeta olevan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva uhka joutua työkyvyttömäksi. Ammatillisesta

kuntoutuksesta säädettäisiin työntekijälle oikeus.

Kansaneläkelaitoksen maksaman kuntoutusrahan taso nostettaisiin vastaamaan paremmin työeläkejärjestelmän maksaman kuntoutusrahan tasoa. Työntekijän eläkelaisa säädettäisiin osakuntoutusrahasta.

Ehdotetut muutokset ovat osa työmarkkinajärjestöjen sopimaa yksityisalojen työeläkkei-

den kehittämistä, johon myös hallitus omalta osaltaan on sitoutunut.

Lainmuutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Väestön ikääntyminen ja sen aiheuttamat kasvavat kustannukset asettavat haasteita työvoiman riittävyydelle ja sosiaaliturvan rahoitukselle. Tavoitteena on kehittää työelämää ja sosiaaliturvaa niin, että työssä jaksettaisiin paremmin ja työssäkäyntiä voitaisiin jatkaa 2—3 vuotta pidempään kuin nyt. Työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja kuntoutus ovat keskeisiä keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Esityksen tavoitteena on painottaa ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisuutta työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Kuntoutusmahdollisuudet pitää tutkia johdonmukaisesti ennen kuin vajaakuntoinen työntekijä vieraantuu työstä ja työelämästä. Esityksen mukaan työntekijälle tulee oikeus ammatilliseen kuntoutukseen nykyisen harkinnanvaraisuuden sijasta.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita tärkeinä ja esitykseen sisältyviä uudistuksia tervetulleina. Tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä on, että työpaikoilla opitaan tunnistamaan työkyvyttömyyden uhka, sitoudutaan aidosti työkyvyttömyyden ehkäisyyn ja vajaakuntoisuuden hallintaan sekä tuetaan työntekijän ja työnantajan kannalta tarkoituksenmukaisia koulutus- ja kuntoutusratkaisuja.

Valiokunta korostaa varhaisen puuttumisen ja työ- ja toimintakykyä ylläpitävän toiminnan merkitystä. Jos toiminta työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi on tehokasta ja laaja-alaista, korjaavien toimien tarve vähenee. Erityisen tärkeää on toimenpiteiden oikea-aikaisuus. Ehkäiseviin toimenpiteisiin kuten työtehtävien muuttamiseen on ryhdyttävä ajoissa, jotta niillä pystytään estämään työkyvyttömyys. Ehkäisevä toiminta on aina halvempaa kuin varsinainen kun-

toutus. Myös vaikuttavuus on sitä parempi mitä aikaisemmin toimiin ryhdytään.

Jos kuntoutukseen pääsy vie liian kauan, työntekijän tilanne ehtii pahentua samalla kun hänen motivaationsa hoitoon ja kuntoutukseen sekä työhön palaamiseen vähenee. Terveystilan huononeminen vaikeuttaa kuntoutusta ja nostaa kuntoutuksen kustannuksia. Lisäksi odotusajasta aiheutuu työnantajalle ja yhteiskunnalle tarpeettomia kustannuksia sairausajan palkan ja päivärahojen muodossa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että kuntoutukseen pääsyä nopeutetaan työterveyshuollon ja kuntoutustahojen yhteistyötä parantamalla sekä selkiyttämällä työnjakoa ja vähentämällä byrokratiaa.

Henkinen hyvinvointi

Työpaikoilla ja työterveyshuollossa tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota hyvään työilmapiiriin sekä henkisen rasituksen ehkäisemiseen ja hoitoon. Mielenterveyden häiriöiden osuus työkyvyttömyyden syynä on kasvanut merkittävästi. Erityisen korkea niiden osuus on nuoremmissa ikäryhmissä. Alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeistä yli puolet perustuu mielenterveyden häiriöihin. Lisääntyneet eläkkeelle siirtymiset johtuvat pääasiassa eriasteisista masennus- ja työuupumusoireista.

Työuupumuksesta kärsii tutkimusten mukaan 7 % työssä käyvistä ja stressin oireista joka viides työssä käyvä. Työuupumuksen syntyyn vaikuttavat jatkuva kiire, stressi, riittämättömyyden tunne ja puutteet osaamisessa. Kunto heikenee eikä terveyden ylläpito jaksa enää kiinnostaa riittävästi. Usein sairastumisen syyt liittyvät kuitenkin myös huonoon työilmapiiriin ja työnjohtamisen ongelmiin sekä työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien puutteeseen ja turhautumiseen.

Työuupumuksesta kärsivän auttamisessa keskeisessä asemassa on työterveyshuolto, jonka tulee tunnistaa tilanne ja ryhtyä nopeasti toimenpiteisiin, paitsi uupuneen saamiseksi hoitoon ja kuntoutukseen, myös työyhteisöön ja työolosuhteisiin liittyvien ongelmien selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi yhteistyössä oireilevan työntekijän, työnjohdon ja muun työyhteisön kanssa. Hyvälläkään hoidolla ja kuntoutuksella ei ole mahdollista saada pysyviä tuloksia, jos henkilö palaa kuntoutuksen jälkeen takaisin niihin olosuhteisiin, jotka työuupumuksen aiheuttivat.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat voivat olla osasyynä työuupumuksen syntyyn, jolloin tilannetta voidaan helpottaa esimerkiksi työaikojen joustavuutta lisäämällä. Onnistunut työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, tasa-arvoinen työyhteisö ja hyvä työilmapiiri parantavat tutkimusten mukaan myös työn tuottavuutta. Toisaalta hyvät suhteet työtovereihin ja viihtyisä työilmapiiri voivat toimia turvaverkkona ja auttaa selviytymään erilaisista oman elämän kriisitilanteista. Johtamisen kehittäminen on keskeisessä asemassa työuupumuksen ennaltaehkäisyssä ja työhyvinvoinnin lisäämisessä.

Erittäin tärkeää on panostaa TYKY-toiminnan kehittämiseen ja sen saamiseen nykyistä kattavamaksi ja monipuolisemmaksi. Työntekijöiden omaa aktiivisuutta ja vastuun ottamista oman hyvinvointinsa parantamisesta tulee kaikin tavoin kannustaa.

Työttömien kuntoutus

Ennaltaehkäisyllä ja varhaiskuntoutuksella voidaan valiokunnan käsityksen mukaan saada aikaan parhaita tuloksia myös työttömien kohdalla. Useissa tapauksissa mahdollisimman nopeasti osoitetulla työpaikalla voitaisiin ehkäistä ongelmien syntyä ja päästä paitsi yksilön myös yhteiskunnan kannalta edullisimmalla tavalla parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Valiokunta pitää tärkeänä työttömyydestä aiheutuvien terveydellisten ja sosiaalisten haittojen ennaltaehkäisyä tukityöllistämistä lisäämällä ja

kiirehtii sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön aikaansaamista.

Työterveyshuolto seuraa työssä olevien terveydentilaa, tarjoaa kuntoa ja työkykyä ylläpitäviä palveluja sekä ohjaa tarvittaessa jatkoselvityksiin ja kuntoutukseen. Työttömillä ei ole käytettävissään työterveyshuoltotyyppejä palveluja lukuun ottamatta projektirahoituksen turvin joissakin kunnissa toteutettuja kokeiluja, joissa on kehitelty malleja työttömien työterveyshuollon järjestämisestä työvoimaviranomaisten ja perusterveydenhuollon yhteistyönä. Kuitenkin pitkään työttömänä olleet sairastavat muuta väestöä enemmän ja tarve esimerkiksi säännöllisiin terveystarkastuksiin on ilmeinen. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että työttömien terveydentilan seuranta parannetaan ryhtymällä toimenpiteisiin työterveyspalvelujen järjestämiseksi työttömille koko maassa.

Työeläkelaitosten, kansaneläkelaitoksen ja työhallinnon työnjakoa työttömien kuntoutuksessa tulee selkiyttää. Erittäin huomiota tulee kiinnittää siihen, että tulevan ajan oikeuden piirissä olevat pitkään työelämässä toimineet työttömät työnhakijat saataisiin ohjattua työeläkejärjestelmän mukaiseen kuntoutukseen yhtä lailla kuin työssä olevat henkilöt. Työeläkelakien mukaisen kuntoutuksen avulla monille heistä voisi löytyä sopiva ratkaisu uudelleen sijoituksen tai koulutuksen kautta.

Työelämästä tulee työttömiksi työnhakijoiksi vuosittain noin 10 000 uutta vajaakuntoista, joilla alentunut työkyky on estänyt työssä jatkamisen. Monilla sairausvakuutuksen päivärahakausi on päättynyt työsuhteen aikana ilman mitään ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämä henkilöt saadaan lainmuutoksen myötä kattavasti ammatillisen kuntoutuksen piiriin niin, että heillä on nykyistä paremmat mahdollisuudet siirtyä uusiin tehtäviin entisen työnantajansa palveluksessa. Ennen kuin vajaakuntoinen työntekijä ohjataan työvoimapaalvelujen piiriin työpaikalla tulisi aina ensisijaisesti selvittää mahdollisuudet sijoittaa hänet uusiin tehtäviin taikka ohjata kuntoutukseen tai koulutukseen.

Kuntoutukseen ohjaaminen tulee yleensä työnantajalle myös huomattavasti halvemmaksi kuin työntekijän siirtyminen työttömyyden kautta työkyvyttömyyseläkkeelle. Lainmuutosta koskevassa tiedotuksessa tulisikin korostaa työnantajille työntekijän kuntouttamisen edullisuutta verrattuna työntekijän työkyvyttömyydestä työnantajalle aiheutuviin kustannuksiin. Suurin taloudellinen hyöty työntekijän kuntoutuksesta syntyy suurille työnantajille, joilla on palveluksessaan yli 800 työntekijää ja jotka joutuvat vastaamaan kokonaan työkyvyttömyyseläkkeen kustannuksista eläketapahtumasta aina vanhuuseläkeikään asti.

Vajaakuntoisen työllistäminen kariutuu usein työnantajan haluttomuuteen ottaa riski vajaakuntoisen jäämisestä työkyvyttömyyseläkkeelle ja siitä viimeisen työnantajan maksettaviksi lankeavista eläkevastuista. Vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi olisikin yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa pikaisesti selvitettävä mahdollisuudet pienentää viimeisen työnantajan eläkevastuuriskiä tilanteissa, joissa työnantaja ottaa palvelukseensa vajaakuntoisen, mikäli eläketapahtuman syynä on jo palvelukseen otettaessa työntekijällä ollut sairaus, vika tai vamma.

Työterveyshuolto

Lain tavoitteiden toteutuminen riippuu olennaisella tavalla työterveyshuollosta. Työterveyshuollon rooli työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn tukemisessa, selvityttämisessä, arvioinnissa ja seurannassa on keskeinen työkyvyn ylläpitämiseksi ja työkyvyttömyysuhan varhaiseksi toteamiseksi.

Työterveyshuollon järjestämisessä on todettu olevan puutteita ennen kaikkea pienissä, alle kymmenen henkilön työpaikoissa sekä asennus-, rakennus- ja kuljetusaloilla, alihankkijoilla ja kolmannella sektorilla, omaa työtään tekevien keskuudessa sekä epätyypillisissä, määräaikaissä ja osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevien osalta. Vain pieni osa yrittäjistä, maatalousyrittäjiä lukuun ottamatta, on työterveyshuollon piirissä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä

nyt käsiteltävänä olevan lain tavoitteiden toteutumisen kannalta, että työterveyshuollon kattavuutta saadaan parannettua.

Paluu työelämään onnistuu parhaiten silloin, kun kuntoutujan työsuhte on voimassa ja työnantajalla on valmiudet työntekijän terveydentilalle paremmin sopivin työjärjestelyin tukea työssä jatkamista. Työterveyshuollon tulee yhteistyössä työnjohdon kanssa huolehtia siitä, että kuntoutuksesta palaavalle luodaan työolosuhteita kehittämällä mahdollisimman hyvät edellytykset palata pehmeästi takaisin työelämään.

Koulutus ja seuranta

Työkyvyn menettämisen uhan varhainen tunnistaminen ja ajoissa tehdyt toimenpiteet uhan vähentämiseksi riippuvat olennaisesti työterveyshuollon ammatillisista valmiuksista, voimavaroista, valppaudesta ja yhteistyöstä yhtäältä kuntoutustahojen ja toisaalta esimiesten ja muiden työpaikan toimijoiden kanssa. Lainuudistuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttääkin voimavarojen suuntaamista työterveyshuollon henkilöstön kouluttamiseen muun muassa työkyvyn arvioinnissa, kuntoutustarpeen varhaisessa tunnistamisessa ja kuntoutukseen ohjaamisessa. Työterveyshuollon ohella lisäkoulutusta tarvitaan myös eläkelaitosten henkilöstölle kuntoutuspäätösten ja niihin sisältyvän työkyvyttömyysuhan arvioinnin yhtenäistämiseksi.

Lainmuutoksen vaikutuksia varhaiskuntoutuksen toteutumiseen ja eläkejärjestelmien välisen työnjaon selkiytymiseen tulee seurata ja ryhtyä tarvittaessa pikaisesti toimenpiteisiin havaittujen ongelmien korjaamiseksi. Myös kuntoutustoimien vaikuttavuuden arviointia tulee tehostaa ja käyttää arvioinnin tuloksia hyväksi kehitettäessä toimintaa yhteistyössä kuntoutusta järjestävien tahojen kanssa.

Työkokeilussa tai -valmennuksessa olevien oikeusaseman selvittäminen

Kuntoutukseen voi kuulua myös erilaisia työpaikalla tapahtuvia työvalmennus- tai työkokeilujaksoja. Työsopimuslakia sovelletaan työnantajan ja työntekijän välisessä oikeussuhteessa sil-

loin, kun työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena ja kun työnteosta maksetaan työntekijälle palkkaa. Näin ollen pitäisi selvittää, millaisissa olosuhteissa työtä tehdään kuntoutuksen yhteydessä ja voidaanko työsopimuslakia soveltaa työvalmennus- tai työkokeilujen aikana. Työntekijöiden oikeusaseman selventämiseksi vastaavissa tilanteissa työllisyystoimenpiteiden kohteena olevien osalta on työvoimapalvelulakiin otettu asiasta erilliset säännökset. Valiokunta pitää tärkeänä, että pikaisesti selvitetään, tarvitaanko kuntoutuslainsäädäntöön erilliset säännökset kuntoutuslainsäädännön mukaisissa toimenpiteissä työpaikoilla työtä tekevien henkilöiden oikeusasemasta.

Viittaussäännökset

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotusten viittaussäännöksissä ei ole otettu huomioon vuoden 2003 alusta voimaan tuleviksi tarkoitettuja työttömyysturva- ja työvoimapal-

velulakien uudistuksia. Jos kyseiset lakipaketit hyväksytään eduskunnassa, tulisi 1. lakiehdotuksessa olevat viittaukset nykyiseen työvoimapolitiittiseen lainsäädäntöön korvata viittauksella lakiin julkisesta työvoimapalvelusta, jota koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle lähiaikoina. Lisäksi 3. ja 4. lakiehdotuksessa (4 k § ja 25 c §) olevat viittaukset "työttömyysturvalain mukaiseen työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatuesta annetun lain mukaiseen työmarkkinatukeen" pitäisi korvata eduskunnan käsiteltävänä jo olevan työttömyysturvalainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 115/2002) mukaisilla viittauksilla "työttömyysturvalain (/2002) mukaiseen työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen" taikka "työttömyysturvalain (/2002) mukaiseen työttömyysetuuteen".

Lausunto

Lausuntonaan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Pertti Mäki-Hakola /kok (osittain)
vpj.	Raija Vahasalo /kok	Petri Neittaanmäki /kesk
jäs.	Tuula Haatainen /sd	Håkan Nordman /r (osittain)
	Pertti Hemmilä /kok	Lauri Oinonen /kesk (osittain)
	Leea Hiltunen /kd	Pirkko Peltomo /sd
	Anne Holmlund /kok (osittain)	Tero Rönni /sd (osittain)
	Anne Huotari /vas (osittain)	Osmo Soininvaara /vihr
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Jaana Ylä-Mononen /kesk.
	Esa Lahtela /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.