

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2003 vp

Hallituksen esitys laiksi kunnallisen eläkelain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kunnallisen eläkelain muuttamisesta (HE 42/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö

- hallitussihteeri Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistopäällikkö Kristiina Piilola, kuntien eläkelautakunta
- johtava lakimies Anne Perälehto-Virkkala, Kuntien eläkevakuutus
- lakimies Matti Koskinen, Kunta-alan unioni
- apulaisneuvottelupäällikkö Elina Vartiainen-Hynönen, Kunnallinen työmarkkinalaitos
- toiminnanjohtaja Lahja Perttula, Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry
- lakimies Oili Leppälampi, Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallisen eläkelain säännöksiä, jotka koskevat kuntoutusta ja kuntien eläkelautakunnan asemaa.

Kunnalliselle eläkelaitokselle säädettäisiin velvollisuus järjestää ammatillista kuntoutusta henkilölle, jolla voidaan todeta olevan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva uhka joutua kunnallisessa eläkelaisa tarkoitettulla tavalla työkyvyttömäksi. Esityksen mukaan ammatillinen kuntoutus olisi viranhaltijan ja työntekijän oikeus ja sen saamisen edellytyksistä säädettäisiin laissa. Samalla kuntoutuksen ajan toimeentuloturva ehdotetaan kehitettäväksi paremmin työelämän tarpeita vastaavaksi lisäämällä kunnalliseen eläkelakiin säännökset osakuntoutusrahasta ja muuttamalla odotusajan kuntoutusra-

haa koskevia säännöksiä. Myös säännöstä yhteistyöstä muiden kuntoutustahojen kanssa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kunnallisen eläkelaitoksen tehtävänä olisi antaa viranhaltijalle ja työntekijälle tarpeelliset tiedot kuntoutusmahdollisuuksista. Ehdotetut muutokset ovat osa työeläkkeiden kehittämistä koskevaa kokonaisuudistusta, ja vastaavat muutokset on tehty jo yksityisen sektorin työeläkelakeihin.

Eläkeasioissa ensimmäisenä muutoksenhausteena toimiva kuntien eläkelautakunta ehdotetaan organisatorisesti ja taloudellisesti irrotettavaksi kunnallisen eläkelaitoksen yhteydestä. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa kuntien eläkelautakunnan asemaa riippumattomana lainkäyttöelimenä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleistä

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

Hallituksen esityksen tavoitteena on painottaa ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisuutta työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Esityksen mukaan kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä oleville tulee oikeus ammatilliseen kuntoutukseen nykyisen kuntoutuksen harkinnanvaraisuuden sijasta. Esitys merkitsee selvää parannusta työntekijän asemaan. Oikeus kuntoutukseen syntyy työkyvyttömyyden uhan perusteella, eli ammatillinen kuntoutus voidaan aloittaa jo siinä vaiheessa, kun henkilöllä on todettavissa olevasta sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva uhka joutua työkyvyttömäksi. Valiokunta toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä luodaan hyvät mahdollisuudet varhentaa ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä ja ehkäistä työkyvyttömyyttä. Varhaisella puuttumisella työkyvyttömyyden uhkaan voidaan saavuttaa lisävuosia työelämässä ja tukea työntekijöiden jatkamista työssään. Valiokunta korostaa uudistukselle asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta olevan keskeistä, että työpaikoilla opitaan riittävästi tunnistamaan työkyvyttömyyden uhkaa sekä sitoudutaan aidosti työkyvyttömyyden ehkäisyyn ja vaa-
kunkuntoisuuden hallintaan.

Kuntoutuksen sisältö

Lakiehdotuksen mukaan ammatillisena kuntoutuksena voidaan työntekijälle tehdä muun muassa kuntoutustutkimuksia, antaa työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta, järjestää työhön valmennusta, myöntää elinkeinotukea ja järjestää ammatillista kuntoutusta tukevaa lääkinnällistä kuntoutusta. Valiokunta toteaa, että kunnallisen eläkelaitoksen myöntäessä työntekijälle oikeuden kuntoutukseen tulee mahdollisimman oikean kuntoutustoimenpiteen valintaan paneutua huolellisesti. Kuntoutuksen sisällön tulisi muodostua mahdollisimman tarkoituksenmukaisek-

si, jotta kuntoutukseen käytettävät varat kohdentuisivat todellisia hyötyjä tuottavaan kuntoutukseen. Kuntoutusta koskevat vaikuttavuusselvitykset osoittavat, että kuntoutus on yleisesti ottaen vaikuttavaa, mutta kuntoutuksen oikeaan kohdentamiseen ja ajoitukseen liittyy ongelmia. Tulokselliselle kuntoutukselle on yhteistä moniammatillinen yhteistyö, kuntoutuksen yhdistäminen ympäristöön ja lähi- ja työyhteisöön sekä kuntoutuksen tarkka kohdentaminen ja varhainen aloittaminen.

Esityksen mukaan kunnallinen eläkelaitos päättäisi kuntoutuksen sisällöstä yhteistyössä kuntoutuksen asiantuntijaverkoston ja hakijan kanssa. Valiokunta painottaa työntekijän oman roolin huomioon ottamista kuntoutuksen suunnittelussa. Kuntoutuksen onnistumisen keskeisenä edellytyksenä on kuntoutujan sitoutuminen kuntoutustoimenpiteisiin. Kuntoutujan motivaatio jää puutteelliseksi, jos hän ei saa riittävästi informaatiota kuntoutusmahdollisuuksistaan tai jos valintaa eri kuntoutusvaihtoehdoista ei tehdä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Työterveyshuollon rooli

Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta työterveyshuolto on avainasemassa, jotta työntekijöiden kuntoutustarve todetaan riittävän varhain ja kuntoutustoimenpiteet käynnistetään oikea-aikaisesti. Työterveyshuoltoa koskeva lainsäädäntö on vastikään uudistettu, mutta työterveyshuollon toimivuus käytännössä vaihtelee edelleen suuresti. Työterveyshuoltolaki korostaa työpaikoilla yhteistoimin tehtävää työterveyttä edistävää ja työkyvyttömyyttä ehkäisevää toimintaa. Masennus- ja työuupumusoireiden osuus työkyvyttömyyden perusteena on lisääntynyt, mistä syystä työpaikoilla ja työterveyshuollossa on ennaltaehkäisyn näkökulmasta tärkeää kiinnittää huomiota työpaikan ilmapiiriin, johtamisen kehittämiseen sekä työn organisointiin. Erityisen tärkeää on kannustaa työntekijöiden omaa aktiivisuutta sekä vastuun ottamista työolojensa, työkykynsä ja työterveytensä vaalimisessa.

Työkyvyttömyyden uhkaamien työntekijöiden työssä jatkamisen kannalta ovat ratkaisevia työpaikan olosuhteet eli se, mahdollistetaanko vajaakuntoisen työntekijän työnteke esimerkiksi järjestämällä töitä, työaikoja tai muita työolosuhteita työntekijän vajaakuntoisuus huomioonottavaksi. Käytännössä esimerkiksi henkilöt, jotka alentuneen työkyvyn takia saavat osatyökyvyttömyyseläkkeen, ajautuvat usein kokonaan pois työelämästä, koska työpaikalla ei mahdollisteta osa-aikaista työskentelyä tai muuta järjestelyä, jolla työssä jatkamista sairaudesta tai vammasta huolimatta voisi yrittää.

Käytännössä ongelmallisia ovat tilanteet, joissa työntekijän työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty, mutta työntekijän työkyky ei mahdollista entisessä työssä jatkamista. Ongelma kohtaa varsinkin ikääntyneitä työntekijöitä, joiden kohdalla uudelleen koulutusmahdollisuudet ovat heikommat. Tästä syystä on hyvä, että lakiin on kirjattu kunnallisen eläkelaitoksen velvollisuudeksi huolehtia siitä, että hylkäävän eläkepäätöksen saaneelle annetaan tietoja kuntoutusmahdollisuuksista ja että hänet ohjataan kuntoutustarvettaan vastaavaan kuntoutukseen tai muiden palveluiden piiriin. Vastaava ryhmä, johon valiokunnan näkemyksen mukaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, on työttömäksi joutuneiden kuntoutustarpeen sekä kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen kuntoutusoikeuden voimassaoloaikana, ennen kuin työttömyys pitkittyy ja paluu työelämään vaikeutuu.

Kuntoutusetuudet

Esityksellä selkeytetään kuntoutusajan etuuksia ja mahdollistetaan osakuntoutusrahan maksaminen. Myös kuntoutussuunnitelman laatimisajalta ehdotetaan maksettavaksi harkinnanvaraista kuntoutusavustusta.

Valiokunta toteaa, että kuntoutukseen hakeutuvan toimeentulon turvaamiseksi tulisi kuntoutusetuutta koskevien hakemusten käsittelyaikojen olla mahdollisimman lyhyitä ja maksatuksen joustavaa, jotta kuntoutuminen ei estyisi toimeentulovaikeuksien vuoksi.

Työntekijän oikeusturva

Lakiehdotukseen sisältyy käsite "työkyvyttömyyden uhka" kuntoutusoikeuden perusteena. Työkyvyttömyyden uhan todennäköisyyttä on arvioitava "lähivuosien aikana", joka perustelujen mukaan merkitsee noin viiden vuoden aikaa. Ottaen huomioon, kuinka vaikeaa on arvioida henkilön työkyvyttömyyttä, on oletettavaa, että vielä vaikeampaa on objektiivisesti todeta viiden vuoden kuluttua toteutuvaa työkyvyttömyyden uhkaa. Jotta lakiehdotuksen tarkoittaman kuntoutusoikeuden edellytysten arviointi toteutuisi asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua edistävällä tavalla, tulisi arviointikriteerien olla mahdollisimman selkeitä. Lainsäädännön toimeenpanon ja sen kautta uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta tiedotuksella sekä työterveyshuollon samoin kuin eläkelaitoksen henkilöstön kouluttamisella on tärkeä merkitys työkyvyttömyysuhan arvioinnin yhtenäistämiseksi.

Esitys parantaa kuntoutukseen hakeutuvan oikeusturvaa, koska oikeudesta kuntoutukseen voidaan jatkossa valittaa. Nykyiset eläkelaitoksen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvat kuntoutusratkaisut eivät ole muutoksenhaun piirissä. Ohjeistuksen ja oikeuskäytännön kautta vakiintuu vähitellen linja siitä, millä edellytyksillä kuntoutustoimenpiteiden piiriin voi päästä. Ratkaisukäytännössä on tärkeä turvata kuntoutukseen hakeutuvien yhdenvertainen kohtelu.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia varhaiskuntoutuksen toteutumiseen seurataan ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin, jos työntekijän oikeus kuntoutukseen ei käytännössä lain tavoitteiden mukaisesti toteudu. Myös kuntoutustoimien vaikuttavuuden arviointia tulee tehostaa ja käyttää arvioinnin tuloksia kehitettäessä kuntoutuksen sisältöjä.

Eläkelautakunnan asema

Valiokunta pitää perusteltuna esitykseen sisältyviä ehdotuksia kuntien eläkelautakunnan irrottamisesta kunnallisen eläkelaitoksen yhteydestä. Ehdotettu muutos vastaa niitä muutoksia, jotka on aiemmin toteutettu yksityisten alojen eläke-

valituksia käsittelevän eläkelautakunnan sekä valtion eläkelautakunnan asemaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Valto Koski /sd	Juha Rehula /kesk
vpj.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Paula Risikko /kok
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Arto Seppälä /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Osmo Soininvaara /vihr
	Pehr Löf /r	Raija Vahasalo /kok
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	Erkki Virtanen /vas
	Aila Paloniemi /kesk	Tuula Väättäinen /sd.
	Leena Rauhala /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.