

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUT- SKOTTETS BETÄNKANDE 38/2001 rd

Regeringens proposition om främjande av möj- ligheterna för handikappade att få arbete

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2001 en proposition om främjande av möjligheterna för handikappade att få arbete (RP 169/2001 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtande

På begäran av social- och hälsovårdsutskottet har arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande (ApUU 14/2001 rd), som ingår som bilaga till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, regeringssekreterare Karoliina Korte och överinspektör Aini Kimpimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Pentti Lehmijoki, arbetsministeriet
- handikappsekreterare Pekka Sass, Vanda stads socialverk
- utvecklingschef Ilmi Tikkanen, Östra Nylands förbund
- sakkunniga Sirkka-Liisa Karhunen, Finlands Kommunförbund

- servicedirektör Veikko Korpela, Hengitysliitto
- generalsekreterare Jouko Vasama, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf
- direktör Asta Holm och medlemmen Christian Hjelm, Helsingin Klubitalo
- verkställande direktör Arto Alaranta, Raina-Säätiö
- verkställande direktör Marjatta Varanka, VATES-säätiö
- ordförande Mauno Lehtinen och organisationssekreterare Pirkko Mahlamäki, Vammaisfoorumi
- enhetsledare Jukka Karlsson, Päijät-Hämeen aikuispalvelutoiminta (Tuoterengas)
- utredningsman Matti Marjanen.

Vidare har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- Folkpensionsanstalten
- Mielenterveyden Keskusliitto ry
- De Synskadades Centralförbund
- Förbundet Utvecklingshämning rf
- Föreningen för mental hälsa i Finland och ett gemensamt utlåtande från Kehitysvammaisten Tukiliitto, Förbundet Utvecklingshämning och Förbundet De Utvecklingsstördas Väl rf FDUV.

PROPOSITIONEN

Syftet med propositionen är att förbättra handikappades förutsättningar att få arbete och att öka deras deltagande i arbetslivet så att de kommer närmare förvärvsfrekvensen bland den övriga befolkningen.

De föråldrade bestämmelserna om socialvårdens sysselsättningsåtaganden föreslås bli ersatta med nya bestämmelser om verksamhet i sysselsättningssyfte och arbetsverksamhet. Dessa verksamheter skall fortfarande ingå i kommunernas uppgifter. I verksamhet i sysselsättningssyfte skall ingå att ordna särskilda stödåtgärder som främjar möjligheterna att komma ut i arbetslivet, om den handikappade har svårt att få arbete enbart med hjälp av arbetskraftsservice eller arbetskraftspolitiska åtgärder. Skyddat arbete skall utgöra en del av kommunens verksamhet i sysselsättningssyfte. Med arbetsverksamhet avses åtgärder för att bevara och främja de handikappades funktionsförmåga.

Ändringarna i socialförsäkringslagstiftningen avser att främja handikappades möjligheter att få rehabilitering och komma ut i arbetslivet samt att undanröja bristerna i deras sociala trygghet. I folkpensionslagen föreslås en änd-

ring som avser att göra bestämmelserna om möjligheterna att lämna invaliditetspension vilande mer funktionella. I syfte att säkerställa yrkesinriktad rehabilitering för unga föreslås utbetalningsperioden enligt lagen om rehabiliteringspenning bli förlängd till dess personen fyller 20 år. Då består handikappade unga personers primära försörjning tillräckligt länge av rehabiliteringspenning och inte av pension för att de under tiden skall kunna tillförsäkras adekvat utbildning och rehabilitering. Unga under 20 år får å andra sidan enligt förslaget inte invaliditetspension innan deras rätt att få rehabiliteringspenning har upphört. Sjukförsäkringslagen föreslås bli ändrad så att en handikappad arbetstagar, som får invaliditetspension enligt folkpensionslagen, kan få sjukdagpenning när han eller hon blir sjuk. Det föreslås dessutom att 22 § 2 mom. lagen om service och stöd på grund av handikapp upphävs.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2002.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de skäl som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

I propositionen definieras målgruppen i linje med 2 § lagen om service och stöd på grund av handikapp som personer som på grund av handikapp eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara de funktioner som hör till normal livsföring. I förslaget till ändring av socialvårdslagen har målgruppen utvidgats så att kriterierna för att ordna verksamhet i sysselsättningssyfte utöver handikapp och sjukdom har

kompletterats med någon annan motsvarande orsak för att säkerställa att alla de som redan nu omfattas av verksamheten verkligen skall göra det. I sysselsättningslagstiftningen definieras en handikappad i regel enligt 10 § 2 mom. förordningen om arbetskraftsservice som en person vars möjligheter att få ett lämpligt arbete, behålla ett arbete eller avancera i ett arbete har minskat betydligt på grund av en på behörigt sätt konstaterad skada, sjukdom eller funktionsnedsättning. Utskottet påpekar att definitionerna på en handikappad i propositionen inte är helt fastslagna och att de delvis används om olika företeelser i lagstiftningen.

Åtgärder från arbetsförvaltningens sida för att förbättra handikappades möjligheter att få arbete

Regeringen utgår i sin proposition från att det fortfarande skall höra till kommunen att ordna verksamhet i sysselsättningssyfte och arbetsverksamhet för handikappade. Trots att regeringen framhåller att kommunernas skyldighet att ordna arbete är sekundär i förhållande till arbetskraftsmyndigheternas, föreslås ingen ändring i sysselsättningslagen (275/1987). Utskottet omfattar arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottets utlåtande på den punkten att det är ett allmänt omfattat viktigt mål för sysselsättningspolitiken att handikappade skall ha lika möjligheter att få arbete. I och med att arbetsförvaltningen svarar för sysselsättningsservicen till hela folket, har arbetskraftsmyndigheterna huvudansvaret också för att främja sysselsättningen för handikappade. Utskottet anser i likhet med arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet att också sysselsättningslagen bör ändras i samband med den föreliggande propositionen. Handikappade bör jämföras med unga och långtidsarbetslösa i fråga om service och sysselsättningsstöd. Social- och hälsovårdens stödinsatser och arbetsförvaltningens tjänster bör kopplas samman för att servicesystemet skall fungera smidigt, understryker utskottet. Det behövs en insats från socialvårdens sida för att få till stånd ett tväradministrativt samarbete för att samordna sysselsättningsåtgärderna för handikappade.

Utskottet understryker att åtgärderna för att sysselsätta handikappade alltid skall vara förknippade med en möjlighet till stödåtgärder från social- och hälsovårdens sida och till annan rehabilitering. För varje person som skall sysselsättas bör den sysselsättningsform väljas som lämpar sig bäst för hans eller hennes personliga omständigheter och andra villkor. En serviceplan som gjorts upp utifrån 7 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) spelar en viktig roll också med tanke på sysselsättningsåtgärderna.

Förslagen om socialförsäkring

Enligt utredningar har avsaknaden av yrkesutbildning varit ett stort hinder för sysselsättningen av handikappade. I det skärpta konkurrensläget på arbetsmarknaden har många handikappade unga vuxnas utbildningsnivå visat sig vara otillräcklig. Den föreslagna reformen av lagen om rehabiliteringspenning är behövlig för att garantera unga en adekvat utbildning och rehabilitering i stället för pension. Lagändringen skapar större klarhet i villkoren för att bevilja rehabiliteringspenning och gör dem något lindrigare. Förslaget är värt att understödjas i och med att det avser att aktivera handikappade unga att söka sig till yrkesinriktad rehabilitering i stället för att uppmuntra dem till passivitet. Det är viktigt inte bara för den enskilde utan också för samhället.

Lagen om rehabiliteringspenning föreslås vidare bli ändrad genom att den tid under vilken rehabiliteringspenning betalas till en handikappad ung förlängs med två år till 20 år. Förslaget är lovvärt. Om det går igenom garanterar det att den yrkesinriktade rehabiliteringen av en handikappad ung för att han eller hon skall komma ut i arbetslivet med större säkerhet kan slutföras med hjälp av en enda förmån, dvs. rehabiliteringspenning för unga.

Regeringen föreslår att bestämmelsen i folkpensionslagen om att invaliditetspension skall lämnas vilande förtydligas genom att en gräns i euro fastställs för förvärvsinkomster och att pensionen lämnas vilande om inkomsterna överskrider denna gräns. Bestämmelsen skapar större klarhet i tidigare praxis som varit beroende av prövning och förbättrar pensionstagarens rättskydd. Den lagfästa förvärvsgränsen föreslås inte bli justerad på grund av förändringar i folkpensionsindex. Utskottet anser att det fasta penningbeloppet bör justeras utifrån erfarenheterna av verkställigheten av bestämmelserna om att pensionen skall lämnas vilande. Inkomstgränsen bör bestämmas så att den uppmuntrar till att lämna pensionen vilande.

I lagförslaget om folkpensionen ingår också en ändring i längden på den tid pensionen vilar. En förlängning av denna tid till fem år kan un-

derstödjas, eftersom fem år ger systemet större flexibilitet och medger längre försök med arbete. Utskottet uppmärksammar att det också i fråga om arbetspensioner bör utredas vilka behov det finns av att utveckla bestämmelserna om att lämna pensionen vilande.

Enligt propositionen betalas ett handikappbidrag motsvarande det högsta handikappbidraget under den tid pensionen är vilande. Trots att den längsta tiden pensionen kan vara vilande föreslås bli förlängd från två till fem år, skall ett handikappbidrag motsvarande det högsta bidraget fortfarande betalas ut under högst två år. När det högsta handikappbidraget dras in betyder det att inkomstnivån sjunker för de flesta förvärvsarbetande, trots att det högsta bidraget i de flesta fall ersätts av det vårdbidrag som pensionstagaren får efter två år, dvs. "det normala handikappbidraget". Utskottet påpekar att det vid uppföljningen av reformen särskilt gäller att uppmärksamma i vilken utsträckning indragningen av handikappbidraget leder till att den handikappade återgår till sin pension.

Utskottet konstaterar att regeringens förslag om att handikappbidrag skall betalas för förvärvstiden inte får önskad uppmuntrande effekt när det gäller personer som på grund av sitt handikapp har rätt till det högsta handikappbidraget. Utifrån erfarenheterna av verkställigheten bör det därför övervägas om inte också annat handikappbidrag kan betalas till arbetstagaren till det belopp som hans sjukdom eller handikapp förutsätter.

I sjukförsäkringslagen föreslås en sådan ändring att en handikappad arbetstagare som får invaliditetspension enligt folkpensionslagen skall ha rätt till sjukdagpenning. Dagpenningen betalas till arbetsgivaren för den tid som fastställs i sjukförsäkringslagen och för vilken arbetsgivaren betalar lön för sjuktid till arbetstagaren. Ändringen bidrar till likabehandling av handikappade i arbetslivet och främjar därmed deras möjligheter att få arbete.

Detaljmotivering

Lag om ändring av socialvårdslagen

Utskottet föreslår att begreppet skyddat arbete i 27 d och 27 e § i lagförslaget slopas. Systemet med skyddat arbete grundar sig på bestämmelser i invalidvårdslagen (907/1946) från 1978. Lagen har i övriga delar upphävts från och med början av 1988, då lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) trädde i kraft. Utskottet anser att begreppet är föråldrat och stämplande och att det är onödigt att bevara det i lagen. Att begreppet slopas kan bidra till att bredda verksamheten vid de skyddade verkstäderna, vilket svarar mot propositionens målsättning.

Vidare föreslår utskottet i likhet med vad som anförs i arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottets utlåtande en lagteknisk precisering i 27 d § 4 mom. och en språklig ändring i 5 mom.

Utskottet uppmärksammar det som sägs om uppsägning av ett arbetsavtal i 27 d § 5 mom. i det fall att arbetstagarens arbetsförmåga under den tid han haft skyddat arbete har förbättrats till den grad att han inte längre är i behov av skyddat arbete och att det inte längre finns någon grund för det. Enligt lagförslaget är det den som ordnar arbete, dvs. i regel kommunen, som avgör behovet av skyddat arbete. Utskottet understryker att det bör vara yrkesutbildad rehabiliteringspersonal som avgör när behovet av skyddat arbete upphör, och när den som anordnar skyddat arbete utövar sin uppsägningsrätt bör arbetstagarens till buds stående alternativ beträffande sysselsättning, rehabilitering, utbildning eller pension alltid utredas.

Lag om ändring av folkpensionslagen

Utskottet föreslår i likhet med arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet att formuleringen i 22 § 5 mom. ändras för att lagrummet bättre skall stämma överens med det syfte som anges i motiveringen.

Utskottet föreslår att 77 § 1 mom. skall ses över för att det skall stämma överens med den ändring som godkänts i bestämmelsen med an-

ledning av regeringens proposition RP 149/2001 rd.

Lag om ändring av 2 § lagen om handikappbidrag

Utskottet föreslår en ändring i ingressen för att den ändring som godkänts i lagen med anledning av regeringens proposition RP 149/2001 rd skall bli beaktad.

Lag om ändring av 16 § sysselsättningslagen

Utskottet föreslår ett helt nytt lagförslag, som inte ingår i regeringens proposition. I lagförslaget ändras 16 § 2 mom. sysselsättningslagen så att handikappade jämföras med unga och

långtidsarbetslösa i fråga om sysselsättningsstöden.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att det andra, femte och sjätte lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det första, tredje och fjärde lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett nytt sjunde lagförslag godkänns (Utskottets nya lagförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 17 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1365/1992, samt
fogas till lagen nya 27 d och 27 e §, som följer:

17 §
(Som i RP)

27 d §
(1 och 2 mom. som i RP)
(Utesl.) Arbete kan ordnas som ett led i verksamheten i sysselsättningssyfte. I detta arbete står arbetstagaren i ett anställningsförhållande som avses i 1 kap. 1 § arbetsavtalslagen (55/2001) till serviceproducenten.

Avtal om lönen för *det arbete som nämns i 3 mom.* får ingås genom ett kollektivavtal som avses i lagen om kollektivavtal (436/1946) och (utesl.) skall iakttas utan hinder av *vad som*

2 kap. 7 § arbetsavtalslagen *föreskriver om kollektivavtals allmänt bindande verkan.*

Utöver i de fall som anges i 7 kap. arbetsavtalslagen har den som *producerar service för handikappade i sysselsättningssyfte* rätt att säga upp arbetstagarens arbetsavtal när arbetstagaren inte är i behov av (utesl.) arbete på det sätt som avses i 2 mom.

27 e §

Med arbetsverksamhet avses verksamhet i syfte att bevara och främja en persons funktionsförmåga. Arbetsverksamhet anordnas för arbetsoförmögna personer som på grund av handikapp inte har förutsättningar att delta i (utesl.) arbete

enligt 27 d § och som får sin huvudsakliga försörjning från förmåner på grund av sjukdom eller invaliditet.

(2 och 3 mom. som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag

om ändring av folkpensionslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i folkpensionslagen av den 8 juni 1956 (347/1956) 20 § 1 mom. 2 punkten underpunkt a, 22 § 4 och 5 mom., 39 § 4 mom. och 77 § 1 mom.,

av dessa lagrum 20 § 1 mom. 2 punkten underpunkt a, 22 § 4 och 5 mom. och 39 § 4 mom. sådana de lyder i lag 837/1998 samt 77 § 1 mom. sådant det lyder i lag (*utesl.*)/2001, som följer:

20 §
(Som i RP)

ten inom fem år efter att pensionen lämnades vilande, anses det utan särskilt beslut att pensionen upphört.

22 §

(4 mom. som i RP)

Den vars invaliditetspension är vilande betraktas under denna tid inte som pensionstagare. Tills en person vars pension har lämnats vilande enligt 4 mom. betalas för den tid pensionen är vilande, dock för en tid av högst 24 månader, sådant handikappbidrag som nämns i 2 § 3 mom. lagen om handikappbidrag (124/1988). Betalning av vilande pension börjar på nytt, förutsatt att arbetet har upphört eller förvärvsinkomsterna har minskat så mycket att *de understiger inkomstgränsen enligt 4 mom.* Om krav på återupptagen betalning av en vilande pension inte har framställts i en anmälan till pensionsanstal-

39 §
(Som i RP)

77 §

De förmåner som avses i denna lag och grunderna för fastställandet av dem binds vid förändringar i prisnivån på det sätt som bestäms i lagen om folkpensionsindex (456/2001), utom beloppet i 22 § 4 mom. *och beloppet enligt 30 a § 3 mom. i denna lag.*

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag**om ändring av 2 § lagen om handikappbidrag**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 5 februari 1988 om handikappbidrag (124/1988) 2 § 4 mom., sådant det lyder i lag (utesl.) /2001, som följer:

2 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

7.

Lag**om ändring av 16 § sysselsättningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i sysselsättningslagen av den 13 mars 1987 (275/1987) 16 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1696/1992, som följer:

16 §

*Främjande av sysselsättningen av arbetslösa
och arbetskraftsservicens förstahandskaraktär*

Om en arbetssökande inte har kunnat sysselsättas så som avses i 1 mom. eller genom sådana effektiverade åtgärder som hans individuella situation förutsätter, kan hans sysselsättande stödas med hjälp av sysselsättningsanslag enligt vad som stadgas i denna lag och genom förordning. Arbetskraftsmyndigheterna skall vid sysselsättning genom sysselsättningsanslag ge de

arbetssökande vilkas behov av arbete är störst företräde. Sysselsättningsanslagen skall särskilt inriktas på sysselsättning av unga, (utesl.) långtidsarbetslösa och handikappade, förebyggande av långtidsarbetslöshet och främjande av en regionalt balanserad sysselsättning. Enligt de anslag som anvisats i statsbudgeten kan av sysselsättningsanslagen beviljas stöd även för sysselsättning av (utesl.) andra arbetslösa och för annat främjande av sysselsättningen.

ShUB 38/2001 rd — RP 169/2001 rd

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

Helsingfors den 20 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Inkeri Kerola /cent
Valto Koski /sd
Pehr Löf /sv

Juha Rehula /cent
Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Seppälä /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Eila Mäkipää.