

Ärende: VN/9727/2025

Begäran om utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om funktionshindersservice

Frågor för utlåtande

1. Remissinstansens organisation

Forskare

2. Gör bestämmelsen om livsskeden tillsammans med specialmotiveringarna det lättare att bedöma när det är fråga om ett sådant behov av hjälp och stöd som bör tillgodoses genom de tjänster som det föreskrivs om i lagen om funktionshindersservice?

Ja, delvis

Här kan ni motivera ert svar eller ge ändringsförslag:

Av lagförslaget framgår det att livsskede ingått i den individuella bedömningen av om en person omfattas av den tidigare speciallagen handikappservice lagen utan att detta har reglerats på lagnivå. Det har ingått i prövning marginalen och därmed har det också uppstått olika tolkningar och tillämpningar i olika kommunerna och numera i välfärdsområdena. Detta är något som har utvecklats via rättspraxis och som det delvis hänvisas till i de olika serviceformernas detaljmotiveringar i RP 191/2022. Genom att ta in en bestämmelse på lagnivå är det möjligt att korrigera nuvarande läge där både rättssäkerheten för användarna och den personal, speciellt socialarbetare, som bedömt servicebehovet och rätten till service har kunnat äventyras. Det hade däremot krävts en grundligare lagberedning för att möjliggöra detta fullt ut. Att reglera tillämpningen via livsskeden kommer fortsättningsvis att vara beroende av att funktionshinderteamet på THL får behörighet och handlingsutrymme att utvidga de exempel som finns i lagförslaget och detaljmotiveringarna till de olika serviceformerna enligt gällande lag via THL:s elektroniska handbok för funktionshindersservice, något som hittills inte varit möjligt. Alternativt att det i rask takt kommer rättspraxis från HFD, vilket ter sig osannolikt. Detta eftersom de exempel och preciseringar som tagits in i lagförslaget inte är tillräckliga för att på lagnivå reglera den tillämpning som nu funnits i praktiken.

Av bland annat i grundlagsutskottet utlåtande GrUU44/2024 framgår det att tidigare förslag till klargörande av tillämpningsområdet och dess hänvisning till livsskeden inte var tillräckligt exakt och noggrant avgränsat på det sätt som grundlagen förutsätter. Grundlagsutskottet förutsatte att ”det i lagen föreskrivs om sådana omständigheter som nu endast beskrivs i propositionsmotiven och som är av betydelse för bedömningen av ett vanligt behov och genom hänvisningar exempelvis till de omständigheter som nämns i 1 § i lagen om funktionshinderservice.”

Detta har delvis gjorts i lagförslaget där beskrivningen för vuxenskedet (s.19 finska versionen) tydligast beskriver omständigheter som hänför sig till det aktuella livsskedet. Däremot saknas det en systematisk hänvisning med exempel till de separata omständigheter som framgår av lagens syftesparagraf (1§ FHL) speciellt för barn, unga och äldre där det speciellt saknas exempel för delaktighet och deltagande samt förmågan att leva självständigt. Exempelvis nämns enbart en situation där en bebis sömn behöver övervakas utan avbrott som avvikande. Här saknas exempel där också en baby med funktionsnedsättning kräver mer av föräldrarna exempelvis pga. medicinering, tätare uppföljningar och terapier, sondmatning eller ständig övervakning dagtid. Detta gäller också för småbarnsåldern. Exemplet om barns rätt att utöva hobbyer självständigt eller att umgås med sina kompisar behöver också utvecklas för att vara tillräckligt exakt och noggrant avgränsat. Att enbart nämna att vid behov kan barnet behöva funktionshinderservice för att delta räcker inte. Här behöver det öppnas upp vad som krävs av vårdnadshavarna exempelvis att det hör till att vårdnadshavare för barnet till hobbyer eller kompisar men att barnets eller den ungas behov avviker om denna behöver en förälder eller extra vuxenstöd hela tiden. Många hobbyer tillåter inte att föräldrarna är med och om barnet inte då får tillgång till funktionshinderservice kan barnet inte delta och därmed utvecklas självständigt på samma sätt som barn utan funktionsnedsättningar.

Dessutom innehåller detaljmotiveringarna delvis konflikter som leder att tillämpningen blir oklar. Ett exempel är första meningen andra stycket på s.19 som tar udden av första styckets beskrivning. Dylka konflikter behöver korrigeras, eftersom en majoritet av de yrkespersoner i socialvården som kommer att tillämpa funktionshinderlagen inte är jurister, rättslärda eller specialiserade socialarbetare med gedigen rättsvetenskaplig utbildning. När det gäller äldreservicen görs bedömningen av servicebehovet också av yrkesgrupper i vars studier rättsvetenskap inte ingår på samma sätt och i samma omfattning som för socialarbetare (huvudsakligen hälso- och sjukvårdspersonal). JO har flera gånger lyft fram att bristen på rättsvetenskaplig kunskap hos personalen som bedömer servicebehovet behöver korrigeras. Att personal som inte har tillräcklig rättsvetenskaplig utbildning och kompetens bedömer servicebehovet pga. gällande bestämmelser i äldreomsorgslagen (15§ i äldreomsorgslagen) ställer ännu högre krav på att detaljmotiveringar inte innehåller oklarheter eller konflikter. Nu innehåller kapitlet om äldre inga andra exempel än en hänvisning till statistik för stöd för rörelse (färdtjänst) på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Det är också tveksamt om det exemplet uppfyller grundlagsutskottets krav. Kapitlet saknar helt exempel på omständigheterna enligt syftesparagrafen, speciellt gällande delaktighet och deltagande.

Lagförslaget behöver också kompletteras tydligare exempel för olika övergångsskeden allt från bebis till småbarnsskedet, övergången från småbarnspedagogiken till förskola, skola och studier inklusive de olika stadierna som från klass 1–6 till klass 7–9, studier till arbetsliv och vuxenskedet till ålderdom och pensionering.

I dess nuvarande form underlättar lagförslaget enbart till en del bedömningen av i vilka situationer som det är fråga om ett sådant behov av hjälp och stöd som bör tillgodoseas genom de tjänster som det föreskrivs om i lagen om funktionshindersservice. Lagförslaget innehåller inte tillräckligt med exempel för att fylla ut tidigare luckor som beror på att detaljmotiveringarna till de olika serviceformerna innehåller för snäva eller ledande exempel så att i praktiken vissa funktionsnedsättningar eller diagnoser utesluts eller överförs till den allmänna lagstiftningen i högre grad än andra.

Därmed är lagförslaget inte tillräckligt exakt och noggrant på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter av lagstiftning som innehåller huvudsakligen subjektiva rättigheter.

3. Garanterar förslaget att de personer med funktionsnedsättning som fått funktionshindersservice tidigare får funktionshindersservice också när de är äldre?

Ja, delvis

Här kan ni motivera ert svar eller ge ändringsförslag:

Lagförslaget innehåller formuleringar som ska garantera att de personer med funktionsnedsättning som fått funktionshindersservice tidigare får funktionshindersservice också när de blir äldre. Dessa formuleringar hittas huvudsakligen under rubriken Konsekvenser för äldre personer där det står att: "Trots att äldre personers servicebehov för det mesta anses vara ett sådant behov som vanligen anknyter till livsskedet, är det dock inte fråga om ett sådant behov hos personer med funktionsnedsättning som behöver service i olika livsskeden eller som till exempel får en funktionsnedsättning i ett olycksfall i hög ålder." (s.10) och under Detaljmotiveringarna (s.21) "Trots att äldre personers servicebehov för det mesta anses vara ett sådant behov som vanligen anknyter till livsskedet, är det dock inte fråga om ett sådant behov hos personer med funktionsnedsättning som behöver service i olika livsskeden eller som till exempel får en funktionsnedsättning i ett olycksfall i hög ålder."

I och med dessa formuleringar garanteras det att de personer som kommit in i funktionshindersservicelagens tillämpningsområde före de blivit äldre också får denna service i fortsättningen. Däremot begränsas tillämpningsområdet i förhållande till rådande rättsläge eftersom enbart en funktionsnedsättning pga. en olycka ger rätt till funktionshindersservice om personen är en äldre person. En sådan begränsning kan leda till diskriminering av äldre som får en funktionsnedsättning pga. sjukdom som exempelvis ALS, MS, psoriasis, svåra neurologiska följder av borelia, olika former av hjärnskador, neurologiska sjukdomar, vissa synnedsättningar som exempelvis glaukom i jämförelse med de som får en funktionsnedsättning pga. av en olycka. FN:s funktionsrättskommitté har i S.K. vs. Finland lyft fram att diskriminering inte får ske mellan personer som inte har funktionsnedsättning och personer med funktionsnedsättning men också mellan personer som har olika funktionsnedsättningar. Så som lagförslaget nu är skrivet finns det risk för det senare. Därmed behöver lagförslaget kompletteras med exempel på andra funktionsnedsättningar som i tidigare lagförarbeten och inte enbart begränsas till olyckor.

4. Är den föreslagna bestämmelsen om livsskeden ett tillräckligt komplement till det tillämpningsområde som redan godkänts med tanke på att lagen om funktionservice ska förbli en speciallag?

Nej

Här kan ni motivera ert svar eller ge ändringsförslag:

Det är bra att bestämmelsen har förtydligats med första meningen där det lyfts fram att funktionshindersservicelagen är en speciallag.

Att tillämpningsområdet återigen förändras genom att delvis förnya paragrafen försvårar ytterligare valet av vilken lag som ska tillämpas. Lagförslaget blir därmed inte ett förtydligande komplement utan ett försvårande sådant. Tillämpningen kommer nu att kräva specialiserade socialarbetare som har ingående kunskap om tillämpning av lagar och dess förarbeten samt deras hierarki i förhållande till varandra. Tillämpningen är utspridd i flera förarbeten. Detta är inte något som kan korrigeras med en tillämpningsguide eller via den elektroniska handboken.

Speciellt tydligt blir detta för barn och unga. Där exempelvis förskolan och morgon- och eftermiddagsverksamheten saknas under kapitlet om stöd inom småbarnspedagogiken och undervisningen i detaljmotiveringarna till 2§. I detta kapitel hänvisas det också till rimliga anpassningar och diskrimineringslagen på ett förvirrande sätt, något som inte tas upp i de andra livsskedena. Ett annat exempel är meningen: "Exempelvis i lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning finns täckande bestämmelser om stöd till barn." under rubriken "De preciseringar som gjorts i bestämmelsen". Eftersom det enbart hänvisas till livsskeden i stycket och inte specifikt till barn som är i småbarnspedagogiken, den grundläggande undervisningen eller förmiddags- och eftermiddagsverksamheten blir meningen förvirrande eftersom de båda lagarna begränsar sig just till de situationerna och inte exempelvis omfattar barns och ungas hobbyer, fritid och tiden i hemmet.

Risken med lagförslaget är nu att främst barn, unga, familjerna och de äldre kommer att uteslutas ur funktionshindersservicelagens tillämpningsområde, vilket strider mot funktionsrättskonventionen och blir problematiskt i förhållande till grundlagen och diskrimineringslagen. Exempel på sådana meningar är: "Till ett litet barns normala livsföring hör till exempel interaktion i olika situationer, lek, hobbyer samt deltagande i familjens vardag som familjemedlem. När barn vanligen behöver stöd av en vuxen i dessa situationer är det i regel fråga om ett vanligt behov som hänför sig till livsskedet." I 4§ Lag angående vårdnad om barn och umgängesrätt finns bestämmelsen om vårdnadshavarens uppgifter. Av denna bestämmelse framgår det inte och inte heller av barnkonventionens eller funktionsrättskonventionens bestämmelse att när ett barn behöver stöd för interaktion i olika situationer är det alltid vårdnadshavarens uppgift. För barn med funktionsnedsättning är det just detta som barnet och föräldrarna behöver serviceformen träning för i enlighet med funktionshindersservicelagen. De citerade meningarna blir därför delvis i konflikt med detaljmotiveringarna och tillämpningen av bestämmelsen om träning. Att det i följande mening står att "Det ska också alltid sörjas för att barnets delaktighet stöds på det sätt som barnets åldersfas och

utvecklingsfas förutsätter.” korrigerar inte problematiken. Därför behöver meningen ”När barn vanligen behöver stöd av en vuxen i dessa situationer är det i regel fråga om ett vanligt behov som hänför sig till livsskedet.” formuleras om till: Det ska också alltid sörjas för att barnets delaktighet stöds på det sätt som barnets åldersfas och utvecklingsfas förutsätter.” Ett barn med funktionsnedsättning kan behöva mera och lägre stöd med interaktion i olika situationer av vuxna. Då är det inte längre fråga om vanligt behov som hänför sig till livsskede. Detta kan exempelvis bero på en sinnesfunktionsnedsättning som synnedsättning, hörselnedsättning, intellektuell funktionsnedsättning, autism eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.

Inte heller nu har det förts en bredare diskussion om att i senaste förändring av tillämpningsområdet (RP 122/2024) ändrade lagstiftaren utan bredare diskussion på en av socialrättens principer, nämligen principen om till klientens fördel. Snarare förstärks denna förändring som inte enbart berör funktionshindersservicen utan hela socialservicen genom att lyfta fram denna förändring i lagförslaget på s. 6. Senast nu måste detta lyftas fram för en bred diskussion för att korrigeras om det framgår att en dylik förändring inte går att smyga in i en delförändring av en speciallag.

5. Andra kommentarer om propositionen:

-

Krook Ulrika
Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan -
Rättsvetenskap