

Ärende: VN/24520/2023

Precisering av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice

Lausunnonantajan lausunto

1. Remissinstansens organisation

Organisation

2. Anser ni att de mål som anges i 3 kap. i utkastet till regeringsproposition kan understödvas?

till vissa delar

Om ni vill kan ni lämna kommentarer:

I huvudsak stöder SAMS de mål som anges i tredje kapitlet i utkastet till regeringsproposition. Vi anser dock att målen inte är uttömmande och att de föreslagna ändringarna inte är ändamålsenliga för att uppnå målen.

I de mål som anges i propositionen nämns varken FN:s funktionshinderkonvention eller de rättigheter den ämnar trygga, så som till exempel rätten till självständigt liv och delaktighet (Art. 19). Det här är anmärkningsvärt, då den ursprungliga avsikten med den nya lagen om funktionshinderservice var att implementera funktionshinderkonventionen i finländsk lagstiftning.

Målen att trygga tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning, välfärdsområdenas möjlighet att finansiera reformen och servicesystemets hållbarhet är förståeliga, men de får inte äventyra förverkligandet av subjektiva rättigheter. En situation där personer med funktionsnedsättning som behöver service enligt funktionshinderservicelagen i stället blir erbjudna otillräckliga serviceformer utifrån socialvårdslagen får inte uppstå.

Ett förtydligande av förhållandet mellan allmän och subsidiär lagstiftning är i sig välkomnat, men i ljuset av regeringens besparingar och välfärdsområdenas budgetunderskott ser vi en tydlig risk att de föreslagna ändringarna leder till oenhetlig tillämpning av lagen och en ojämlig tillgång till service i de olika välfärdsområdena.

3. Leder de föreslagna ändringarna till att propositionens mål uppnås?

nej

Om ni vill kan ni lämna kommentarer:

De föreslagna ändringarna leder inte till att propositionens mål uppnås.

Med beaktande av regeringens sparåtgärder samt välfärdsområdenas budgetunderskott och ambitioner att pressa ner utgifter ser vi att de föreslagna ändringarna utgör ett hot mot de subjektiva rättigheternas förverkligande. I dess föreslagna form lämnar lagen för mycket tolkningsutrymme åt välfärdsområdena, där de bristande resurserna kommer ha en negativ inverkan på genomförandet av servicen. Det här kommer att leda till regional ojämlikhet i tillämpningen av funktionshindersservicelagen och restriktivt beviljande av service för personer med funktionsnedsättning som är i behov av de specifika serviceformer som lagen erbjuder.

En av de ursprungliga målsättningarna med revideringen av funktionshinderlagstiftningen var ett ökat fokus på individuellt behov, delaktighet och självbestämmande och att frångå ett diagnosbundet tankesätt. Det här ansågs nödvändigt för att finländsk lagstiftning bättre skulle motsvara funktionshinderkonventionen. I funktionshindersservicelagens 1 § anges att syftet med lagen är att uppnå likabehandling, delaktighet och deltagande i samhället för personer med funktionsnedsättning samt att stödja förmågan att leva självständigt och förverkligandet av självbestämmanderätten.

Den godkända lagens definition av tillämpningsområdet innehöll en bred definition av begreppet funktionsnedsättning och betonade ett självständigt, delaktigt och jämlikt liv. Man lyfte också de hinder som finns i samhället och att det är dessa tillsammans med funktionsnedsättningen som förhindrar deltagande i samhället på lika villkor. I den föreslagna definitionen läggs å andra sidan enbart fokus på hjälp och stöd för att klara normal livsföring. Den här justeringen är ett steg tillbaka från funktionshinderkonventionens målsättningar.

Därutöver syftade revideringen av funktionshinderlagstiftningen till att på ett jämlikt sätt inkludera personer i behov av funktionshinderservice som faller mellan stolarna i nuläget, eftersom de inte uppfyller definitionen i lagens tillämpningsområde. Till dessa personer hör bland annat, men inte uteslutande, personer med lindrig intellektuell funktionsnedsättning, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, neurologiska sjukdomar samt sällsynta sjukdomar. Mot bakgrund av såväl nedskärningar samt justeringen av lagens tillämpningsområde ser vi en överhängande risk att de föreslagna ändringarna kommer att leda till att dessa personer också fortsatt blir utan nödvändig service och marginaliseras. Det här strider bland annat mot allmän kommentar nr 6 från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (p. 73 b) som säger att funktionshinderlagstiftning endast kan vara effektiv om de grundar sig på en definition av funktionshinder som inkluderar också de med psykosociala funktionsnedsättningar.

Det är inte bara dessa personers grundläggande rättigheter som kränks, det är också dyrare för samhället. Ett bra exempel är överrepresentationen av barn med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning i barnskyddet. Då dessa barn inte får rätt tjänster i tid belastar det familjerna, vilket kan leda till dyra placeringar utanför hemmet. I Orpos regeringsprogram uttrycks en avsikt att satsa mer på tidigt stöd och förebyggande åtgärder för denna målgrupp. Bestämmelserna i lagförslaget är inte i linje med denna ambition.

4. Anser ni att de bestämmelser som betonar prioriteringen av tjänster enligt den primära lagstiftningen kan understödjas? (2 § i lagen om funktionshinderservice)

nej

Om ni vill kan ni lämna kommentarer eller lägga till ett ändringsförslag:

Vi anser att de bestämmelser som betonar prioriteringen av tjänster enligt den primära lagstiftningen inte kan understödjas i sin nuvarande form. Ett förtydligande av förhållandet mellan primär- och sekundärrätt är i sig önskvärt, men bestämmelserna i lagförslaget är bristfälliga och förvirrande.

De bestämmelser som betonar prioriteringen av tjänster enligt primär lagstiftning innehåller två parallella lagvalskriterier:

1. "Med stöd av denna lag ordnas tjänster endast om de tjänster som avses i den primära lagstiftningen inte är lämpliga och tillräckliga med hänsyn till personens individuella servicebehov och intresse." (2 § 1 mom.)

och

2. "Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. ordnas service med stöd av denna lag för en person med funktionsnedsättning endast om service enligt den primära lagstiftningen inte kan ordnas för honom eller henne, och personens nödvändiga behov av hjälp och stöd avviker från vad som är det normala behovet i det livsskede som personen befinner sig i." (2 § 3 mom.)

Det andra lagvalskriteriet är snävare, då det inte lämnar utrymme för att beakta individuellt servicebehov och klientens intresse. Där föreskrivs att service med stöd av funktionshinderservicelagen ordnas endast om service enligt den primära lagstiftningen inte kan ordnas. I lagförslagets motiveringar konstateras att det att välfärdsområdet inte ordnar tjänster i den omfattning som den allmänna lagstiftningen förutsätter inte ska utgöra en grund för tillämpning av speciallagen. Det faktum att faktisk tillgänglighet inte får vara en bedömningsgrund vid beviljande av service strider mot den grundlagsstadgade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg i grundlagens 19 §. Det strider även emot normalitetsprincipen. Om man inte ser till att tjänsterna faktiskt förverkligas, kan personer med funktionsnedsättning bli helt utan tjänster.

Vi ser en tydlig risk att många som behöver tjänster enligt funktionshinderservicelagen i vardagen blir utan dessa, och att de tjänster som tillhandahålls enligt socialvårdslagen inte är lämpliga eller tillräckliga för att säkerställa deras jämlika möjligheter till delaktighet. Justeringen av definitionen av vem som omfattas av lagen, i kombination med den starka betoningen på primärrättens företräde, ger anledning att tro att de personer som idag faller mellan stolarna kommer att fortsätta göra det. De riskerar att gå miste om nya serviceformer som de skulle kunna ha nytta av, exempelvis stöd för delaktighet, vilka inte har någon motsvarighet i socialvårdslagen.

Vi ser också en risk att personer som i dagsläget omfattas av lagens tillämpningsområde förlorar sin rätt till service enligt lagen. I lagförslaget konstateras det att det finns en möjlighet att ett litet antal personer som i nuläget omfattas av service enligt lagen om funktionshinderservice i vissa fall kan hänvisas till service enligt den primära lagstiftningen. Det här bryter mot skyddet för berättigade förväntningar enligt förvaltningslagens 6 §. Enligt den här principen ska en enskild kunna lita på att förvaltningsbeslut står fast. Om en person mottar service enligt funktionshinderservicelagen och har ett oförändrat behov ska denna service inte kunna fråntas endast med hänvisning till en ökad

betoning på primärlagstiftning i den reviderade lagen. I lagförslaget poängteras också att i situationer när personers service ordnas med stöd av primärlagstiftning, ska skyddsbestämmelsen se till att ändringen inte innebära en betydande försämring jämfört med nuläget. Det här resonemanget är problematiskt, eftersom det rör sig om helt olika serviceformer som erbjuds utifrån de olika lagarna. Den ena lagen kan inte ersätta den andra, då de har helt skilda syften och innehåll.

Slutligen ifrågasätter vi den nya hänvisningen till äldrevårdslagen. Äldrevårdslagen kan inte betraktas som ett alternativ till funktionshindersservicelagen, då lagen inte ens innehåller några faktiska tjänster.

5. Anser ni att förslaget till bestämmelse om behov som avviker från det normala enligt livsskedet kan understödjas? (2 § i lagen om funktionshinderservice)

nej

Om ni vill kan ni lämna kommentarer eller lägga till ett ändringsförslag:

Vi anser att förslaget till bestämmelse om behov som avviker från det normala enligt livsskedet inte kan understödjas.

Vi på SAMS har genomgående ställt oss kritiska till åldersbegränsningar i lagen. Syftet med reformen av funktionshinderservicelagen är att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillräckliga tjänster utifrån sina individuella behov. Personer med funktionsnedsättning som passerat en viss ålder behöver fortfarande de specifika tjänster som funktionshinderservicelagen erbjuder. De kan inte förpassas till lagar som fokuserar på omvårdnad och inte möter deras verkliga behov. Rädslan för att många äldre utan funktionsnedsättning skulle börja söka tjänster enligt funktionshinderservicelagen och att lagen därmed skulle förlora sin karaktär som speciallag är överdriven. Lagens status som speciallag framgår klart i 2 §. För att omfattas måste en person först ha uttömt möjligheterna enligt allmänna lagar och dessutom ha nytta av de tjänster funktionshinderservicelagen erbjuder. Det är osannolikt att äldre personer utan funktionsnedsättning både skulle vilja ha och bli beviljade dessa tjänster.

De äldre som har en funktionsnedsättning och behöver den service som finns i funktionshinderservicelagen bör ha rätt till det. Vi vill också påpeka att flera av de serviceformer som erbjuds i funktionshinderservicelagen inte bara tryggar rätten till självständigt liv bättre, utan också är billigare för samhället, än deras alternativ. Till exempel kan stöd för tillgängligt boende (22 §) göra att en äldre person med funktionsnedsättning, så som till exempel syn-, hörsel- eller rörelsenedsättning, kan bo hemma längre. Det här är ett billigare alternativ än till exempel boendeservice. Vi anser att förslaget till bestämmelse om behov som avviker från det normala enligt livsskedet fungerar som en dold åldersbegränsning.

Formuleringen ”avviker från det normala enligt livsskede” väcker också en farhåga kring om detta kan komma att påverka andra än äldre personer med funktionsnedsättning. Skulle man till exempel kunna argumentera att en familj som söker stöd för sitt barn med funktionsnedsättning, så som korttidsavlastning, inte ska få det med hänvisning till att det är normalt att i barndomen få vård och omsorg av sina vårdnadshavare? Vi ser en fara för att bedömningen kan bli sådan att avvikelsen måste bli väldigt stor innan man kan få service enligt funktionshinderservicelagen. Det här skulle få allvarliga konsekvenser. Föräldrarnas deltagande i arbetslivet skulle ytterligare försvåras och

familjerna skulle bli mer belastade. Om tjänsterna uteblir påverkas barnens självständighetsprocess negativt, vilket leder till ökat stödbehov samt tyngre och dyrare stödinsatser på sikt.

Livsskedesbestämmelsen är otydlig och ger lagtillämparen för mycket utrymme för tolkning. Den öppnar upp för generaliserande och diskriminerande bedömningar om vad som anses vara "normalt" under olika faser av livscykel. Det strider direkt mot principen om att individuella behov ska vara styrande för beviljandet av service. Det som betraktas som normalt för en person i en viss livsfas behöver inte alls vara det för en annan. Innebörden av dessa begrepp är oklar och definitionerna skulle behöva fastställas genom rättspraxis. Det är visserligen oundvikligt att en del av innebörden i ny lagstiftning måste fastställas genom faktisk tillämpning av lagen, men formuleringar i lagtext får inte vara så öppna att de blir helt omöjliga att tillämpa konsekvent.

6. Anser ni att preciseringen av förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfriheten kan understödjas? (4 § i socialvårdslagen)

nej

Om ni vill kan ni lämna kommentarer eller lägga till ett ändringsförslag:

Vi anser att preciseringen av förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfriheten inte kan understödjas.

Personer med funktionsnedsättning lever ofta med sin funktionsnedsättning hela livet ut. Det här utgör ett betydande hinder för deras jämlika möjligheter till försörjning. Tanken med funktionshinderservice är att ge personer med funktionsnedsättning stöd som möjliggör ett delaktigt och autonomt liv på samma villkor som personer utan funktionsnedsättning. Det här grundar sig, precis som många andra stödinsatser i samhället, på principen om likabehandling. Faktisk likabehandling förutsätter att man aktivt strävar efter att undanröja ojämlikhet och diskriminering, till exempel genom olika främjande åtgärder och positiv särbehandling.

I lagförslaget står att den allmänna principen om likabehandling och normalitetsprincipen vid ordnandet av tjänster förutsätter att tjänsteanvändaren betalar den klientavgift som påförs för avgiftsbelagda tjänster. Vi anser att såväl likabehandlingsprincipen som normalitetsprincipen är missuppfattade i förslaget. Personer med funktionsnedsättning ska inte endast försättas i en jämlik situation i förhållande till varandra, utan även i förhållande till personer utan funktionsnedsättning. Likabehandlingsprincipen och normalitetsprincipen kan inte användas för att motivera att personer med funktionsnedsättning måste betala för livsviktiga tjänster – tjänster som personer utan funktionsnedsättning inte behöver.

Principen om tolkning till klientens fördel (myönteisen tulkinnan ensisijaisuus) innebär att man vid individuella förmånsbeslut i oklara eller tvetydiga situationer i första hand bör välja det alternativ som är mest fördelaktigt för klienten. Principen är också relevant när frågan om vilken lag som ska tillämpas uppstår. Om en tjänst enligt en speciallag inom socialvården är avgiftsfri, men samma eller motsvarande tjänst är avgiftsbelagd enligt socialvårdslagen, kan principen om tolkning till klientens fördel motivera att tjänsten beviljas enligt speciallagen. Detta har varit praxis vid avgöranden om tjänster ska beviljas enligt handikappservicelagen. (Kotkas och Tuori, Sosiaalioikeus, 2023)

Principen är förankrad i en grundrättighetsvänlig lagtolkning och betonar etiska och moraliska aspekter vid bedömningen av individens intresse i beslutsfattandet. Riksdagens biträdande

justitieombudsman betonade 2012 att man vid individuella förmånsbeslut i oklara och tvetydiga situationer i första hand bör välja det alternativ som är mest fördelaktigt för sökanden. (JO 21.5.2012, Dnr 2333/4/10.)

I socialvårdslagstiftningen finns bestämmelser om klientens intresse. Enligt 30 § 2 mom. i socialvårdslagen ska "när beslut och avgöranden som gäller socialvården fattas och socialvården tillhandahålls ska i första hand klientens intresse beaktas så som föreskrivs i 4 och 5 §." Kommittén för social trygghet har specifikt hänvisat till att beakta och skydda individens intresse vid tillämpningen av principen om tolkning till klientens fördel, vilket gör att dessa principer kan jämföras vid bedömning av förmånsbeslut. Eftersom principen om tolkning till klientens fördel är en allmän socialrättslig princip, gäller den också socialrättens avgiftslagstiftning.

Tillägget i 4 § i socialvårdslagen skulle gå emot rådande praxis, ledande principer och rättslitteraturen. För att förändra rättsläget på ett så drastiskt sätt krävs en noga övertänkt och grundlig övervägning. Detta riskerar att skapa en svår situation där olika rättskällor ger motstridiga budskap, vilket kommer att leda till en oklar och svårtillämpad lagstiftning. Dessutom skapar det nya lagförslaget ytterligare förvirring för lagtillämparen, eftersom beslut enligt funktionshindersservicelagen kommer att kräva parallell läsning av RP 191/2022 och den nya propositionen, vilket gör en enhetlig tillämpning av lagen betydligt svårare.

I lagförslaget lyfts att den biträdande justitieombudsmannen är av samma uppfattning. Biträdande justitieombudsmannen bedömer att det som konstateras i propositionen kan stå i strid med kravet på en grundrättighetsvänlig tolkning samt kravet på att de bestämmelser ska tillämpas som bäst tillgodoser klientens intresse enligt 2 § i socialvårdslagen.

Vi anser att bestämmelsen strider mot såväl principen om tolkning till klientens fördel, principen om grundrättighetsvänlig tolkning, likabehandlingsprincipen, normalitetsprincipen samt de människorättsförpliktelser Finland förbundit sig till då vi ratificerat FN:s funktionshinderkonvention.

7. Anser ni att den så kallade skyddsbestämmelsen, som kompletterar bestämmelserna i klientavgiftslagen, kan understödvas? (2 § 4 och 5 mom. i lagen om funktionshinderservice)

nej

Om ni vill kan ni lämna kommentarer eller lägga till ett ändringsförslag:

Vi anser att den så kallade skyddsbestämmelsen inte kan understödvas.

Den biträdande justitieombudsmannen bedömer att det som konstateras i propositionen kan stå i strid med en grundrättighetsvänlig tolkning samt med kravet enligt 2 § i socialvårdslagen om att de bestämmelser ska tillämpas som bäst tillgodoser klientens intresse. Som reaktion på detta har man i lagförslaget inkluderat en så kallad skyddsbestämmelse, som ska komplettera bestämmelserna i klientavgiftslagen. Bestämmelsen är otillräcklig för att se till att personer med funktionsnedsättnings grundläggande rättigheter och tillgång till service inte äventyras.

Nedsättning och efterskänkning av klientavgifter i social- och hälsovårdsärenden fungerar i praktiken dåligt. Klienterna är inte medvetna om möjligheten till avgiftslättnader. Processerna för att ansöka om avgiftslättnader är ofta byråkratiska och långa och därför utnyttjas denna möjlighet inte i tillräcklig utsträckning. I praktiken är det ovanligt att klientavgifter nedsätts eller efterskänks. Det här riskerar att utgöra ett hinder för att ta emot service. I ljuset av välfärdsområdenas budgetunderskott

och spambitioner är det svårt att se en situation där allt fler personer som mottar service enligt socialvårdslagen skulle få sina klientavgifter nedsatta eller efterskänkta.

Många personer med funktionsnedsättning lever med sin funktionsnedsättning livet ut och behöver funktionshinderservice från vaggan till graven. De har inte likvärdiga möjligheter till försörjning. Även en förhållandevis låg klientavgift blir betydande då den erläggs under en hel livstid.

8. Om ni önskar kan ni framföra andra synpunkter på propositionen.

8.1 Arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning enligt 27 § är helt central för denna grupp, men serviceformen måste också öppnas för andra personer med funktionsnedsättning som behöver den. Det är problematiskt att tjänsten endast är tillgänglig för personer med intellektuell funktionsnedsättning, vilket försätter personer med liknande behov i olika ställning. Till exempel skulle personer med grava neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller dövblinda personer kunna dra nytta av arbetsverksamhet enligt funktionshinderservicelagen, i de fall där arbetsverksamhet enligt socialvårdslagen inte motsvarar deras individuella behov. Att tjänsten uteslutande är tillgänglig för personer med intellektuell funktionsnedsättning är diskriminerande och strider mot den styrande principen om individuellt behov i funktionshinderkonventionen. När bestämmelsen infördes i funktionshinderservicelagen granskades den inte av grundlagsutskottet, vilket bör göras nu.

8.2 Vi vill också lyfta att den svenskspråkiga versionen av lagförslaget publicerades så sent som den 10 maj 2024. Detta gav de finlandssvenska organisationerna cirka en månad mindre tid att bekanta sig med och avge utlåtande om lagförslaget. SAMS påpekade redan vid social- och hälsovårdsministeriets hörande hösten 2023 vikten av att den svenskspråkiga versionen publiceras i ett tillräckligt tidigt skede. Då detta inte skedde fick de svenskspråkiga aktörerna betydligt sämre förutsättningar att utöva påverkansarbete och få våra röster hörda. Trots den betydande förseningen fick vi inte mer tid, utan behövde förhålla oss till samma deadline som de finskspråkiga organisationerna.

8.3 Sammanfattningsvis anser vi att bestämmelserna i lagförslaget inte är ändamålsenliga för att uppnå målen med revideringen av funktionshinderlagstiftningen.

Syftet med revideringen av funktionshinderservicelagen var att ge personer med funktionsnedsättning bättre möjligheter till ett delaktigt, självständigt och jämlikt liv. Då vi läser lagförslaget uppstår farhågan att den lag som skulle trygga målgruppens rättigheter i större utsträckning i stället har blivit en sparlager. Den starka betoningen på primärlagstiftning, så som socialvårdslagen, är oroväckande. De vaga och öppna formuleringarna i tillämpningsområdesparagrafen lämnar alldeles för mycket tolkningsutrymme för den enskilda lagtillämparen och det här riskerar att leda till inkonsekvent tillämpning och regional ojämlikhet.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna får oproportionerligt stort utrymme i lagförslaget. Hur bestämmelserna skulle påverka förverkligandet av de grundläggande mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utreds inte i tillräcklig utsträckning. I lagförslaget nämns flera gånger att en "liten del" av de personer som i nuläget omfattas av funktionshinderservicelagen skulle kunna hänvisas till service enligt primär lagstiftning. Trots att man kommer till denna slutsats, diskuterar man inte vilka följder detta skulle få för dessa personer. Vidare öppnar man inte upp en hur stor grupp personer det är frågan om och vilka som skulle ingå i gruppen.

SAMS anser att lagförslaget skulle medföra en betydande försämring jämfört med den godkända funktionshindersservicelagen. Det faktum att tjänsternas faktiska tillgänglighet inte får tillmätas någon betydelse i beviljandet av service strider mot 19 § i grundlagen. Det går att ifrågasätta om bestämmelsen som preciserar förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfriheten är grundlagsenlig. Vi anser att lagförslaget inte kan lämnas till riksdagen i nuvarande form. Om förslaget skulle komma att lämnas till riksdagen i nuvarande form måste det överlämnas till riksdagens grundlagsutskott för granskning.

Så gott som alla välfärdsområden har börjat sin verksamhet med ett budgetunderskott på flera miljoner. När man samtidigt planerar ytterligare besparingar på 100 miljoner euro inom socialvården är det helt otänkbart att socialvårdslagen skulle kunna tillgodose de nödvändiga servicebehoven hos de personer med funktionsnedsättning som faller utanför tjänsterna enligt den nya funktionshindersservicelagen. De nya bestämmelserna kommer inte att öka självbestämmande och delaktighet för personer med funktionsnedsättning, utan snarare göra raka motsatsen. Genom att minska resurserna och begränsa tillgången till nödvändiga tjänster för personer med funktionsnedsättning, kommer deras möjlighet att påverka sina egna liv och delta aktivt i samhället att kraftigt försämrats. Detta riskerar att leda till ökad isolering och marginalisering, vilket är i direkt strid med de centrala principerna och bestämmelserna i FN:s funktionshinderkonvention. Det är inhumant och kontraproduktivt att spara på bekostnad av personer med funktionsnedsättning, då bristfällig service i nuläget oundvikligen leder till större lidande och högre kostnader i framtiden.

Holm Rebecka

SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf