

Ärende: VN/24520/2023

## **Precisering av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Remissinstansens organisation**

Forskare

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

ja

#### **Om ni vill kan ni lämna kommentarer:**

Målsättningen med specificeringen av tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice är att trygga tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning och välfärdsområdenas möjlighet att finansiera reformen. En annan målsättning är att bibehålla lagen om funktionshinderservice som en speciallag för personer med funktionsnedsättning och att därmed trygga servicesystemets hållbarhet. Preciseringsen av tillämpningsområdet syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av lagen och en likvärdig tillgång till service i olika regioner.

En ytterligare målsättning är att förtydliga förhållandet mellan den allmänna socialvårdslagstiftningen och den subsidiära lagstiftningen om funktionshinderservice.

Målen som anges i kap. 3 är motiverade och kan understödvas. Alla målsättningar är viktiga.

Från och med att Finland har undertecknat och ratificerat FN:s funktionsrättskonvention är Finland bunden till att implementera den i den finländska lagstiftningen av vilken nya funktionshinderservicelagen hör till de mest centrala lagarna. Denna målsättning finns inte med och behöver därför åtgärdas genomgående i lagförslaget.

Målsättningen med att åtgärda den mellanfallarproblematik som funnits med från första början av förnyandet av funktionshinderlagstiftningen lämnar till en del oklar och kunde därför ha tagits med i målsättningarna.

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

nej

#### Om ni vill kan ni lämna kommentarer:

Målsättningen att bibehålla lagen om funktionshinderservice som en speciallag för personer med funktionsnedsättning och att därmed trygga servicesystemets hållbarhet genom de föreslagna ändringarna är svåra att uppnå eftersom detta är något som inte enbart styrs via tillämpningsområdet utan också via kriterierna i lagens separata serviceformer. För att nå denna målsättning hade det krävts att också de servicespecifika kriterierna specificeras och klargörs och då speciellt i förhållande till tillämpningsparagrafen.

För tillämparen är det förvirrande och svårtillämpligt att definitioner och tillämpningsområde nu finns i samma paragraf. Den föreslagna definitionen riskerar i motsats till den godkända lagens definition att leda till en medikalisering och mot lagens syfte ett diagnosbaserat tillämpningssätt. Detta dels på grund av att den föreslagna definitionen inte på samma sätt som den godkända lagens p.2 och 3 i 2§ funktionshinderlagen har knutits till den sociala och människorättsbaserade modellen. Dels också på formuleringar och beskrivningar i främst kap. 2.3.1. och i konsekvensbedömningen i kap.4. Både enligt nuvarande lag och enligt funktionsrättskonventionen ska hinder i miljön och samhället som förhindrar deltagande i samhället på lika villkor finnas med i definitionen av person med funktionsnedsättning. Den godkända lagens definition av tillämpningsområdet innehöll också en bred definition av begreppet funktionsnedsättning och betonade ett självständigt, delaktigt och jämlikt liv i enlighet med funktionsrättskonventionen. Nu finns det en risk att fokus huvudsakligen läggs på hjälp och stöd för att klara normal livsföring eller i praktiken diagnoser eller vissa typer av funktionsnedsättningar. Att lagstiftaren valt att i lagförslaget lyfta fram speciellt minnessjuka kan bidra till detta. Detta sätter tillämparen i en svår situation eftersom denna enligt grundlagen är bunden av att tillämpa lagstiftningen på ett grundlagsenligt och människorättsvänligt sätt. Samtidigt blir det besvärligt för de som arbetar inom funktionshinderservicen att jobba enligt bl a socialvårdslagens bestämmelse om strukturellt arbete och för att syftet med nya funktionshinderlagen ska nås eftersom incitamentet för att arbeta för ett tillgängligare samhälle tas bort. Detta kan öka på behovet av funktionshinderservice på ett sätt som lagändringen inte strävar till. De krav som funktionsrättskonventionen ställer tryggas inte heller via 2,4 eller 5§ socialvårdslagen eftersom där talas det bl a om deltagande och inte delaktighet och hindren i miljön och samhället finns inte med. Dessutom framgår det av detaljmotiveringarna att sättet på vilken definitionen skrivs motsvarar bestämmelsen i nuvarande handikappservicelag, vilket till en del stämmer eftersom olika funktionsnedsättningar inte finns uppräknade i den och att nuvarande paragraf med definition på handikappade ska läsas tillsammans med lagens syfte. Problematiken för tillämparen blir här att den föreslagna paragrafen inte följer den tidigare lagens logik där definitionen på handikappad finns i en separat paragraf medan lagens förhållande till annan lagstiftning finns i en separat paragraf. Denna logik finns också i andra lagar.

Definition på person med funktionsnedsättning i 2§ lagförslaget skiljer sig från funktionsrättskonventionens definition men också från annan nyare lagstiftnings definition på person med funktionsnedsättning. Ett sådant exempel är diskrimineringslagen. Att ta in en ny definition blir förvirrande och det blir svårt för tillämparen att veta när vilken definition gäller. Detta försvårar att målsättningen uppnås.

I den föreslagna preciseringen hänvisas det på flera ställen till den godkända lagens förarbete (RP 191/2022) De flesta som kommer att tillämpa den nya funktionshinderlagen är inte specialiserade jurister på funktionshinderrätt. De som i första hand kommer att tillämpa lagen är socialarbetare och i någon mån i beredande skede socialhandledare. Att tillämparen nu ska känna till vilka stycken i de olika förarbetena och utskottsbetänkandena som ska tillämpas utan sidhänvisningar och hänvisningar till specifika kapitel eller meningar i tidigare propositioner eller utskottsbetänkanden gör lagen mycket svårtillämpad och kommer att kräva specialiserade socialarbetare på just funktionshinderservice tillsammans med den allmänna socialservicen, familjearbete och äldre-service en utbildning som vi inte har i dagens läge. Istället behöver nuvarande precisering ta med enhetlig text också från tidigare lagförarbeten.

Kopplingen till barnkonventionen och barnrättens centrala rättsprinciper saknas under rubriken Lapsuus och nuoruus. Detta är något som lagförslaget behöver kompletteras med för att stöda tillämpningen men också ur ett barnrättsligt perspektiv.

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

till vissa delar

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

Att det klargörs att en av socialrättens allmänna principer är allmän lagstiftning först är bra. Detta är dock något som behöver klargöras och preciseras bättre.

Att det genom preciseringen görs en förändring i rådande rättsläge som leder till att service inte behöver beviljas enligt speciallagstiftning om inte välfärdsområdena ordnar service i den utsträckning som den allmänna lagstiftningen förutsätter kan vara problematiskt ur både funktionsrättskonventionens perspektiv och ett grundlagsenligt perspektiv. Som det nu är skrivet räcker det med att rättigheten till en viss service finns i lagstiftningen men välfärdsområden behöver inte budgetera för den. Detta kan leda till att även om tjänstemännen inom socialservicen och funktionshinderservicen identifierar behovet väljer beslutsfattarna att begränsa budgeten så snävt att tjänstemännen blir tvungna att fatta lagstridiga beslut eftersom de är bundna av budgeten gällande anslagsbundna beslut. Detta är en förändring som är så pass stor att den inte kan göras här utan behöver göras i en större uppdatering av socialvårdslagen om den ska göras. Här riskerar kostanderna att öka pga av ökat antal klagomål till JO och funktionsrättskommitten.

Revideringen av funktionshinderlagstiftningen syftar till att på ett jämlikt sätt inkludera personer i behov av funktionshinderservice som faller mellan stolarna i nuläget (mellanfallare), 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 justeringen av lagens tillämpningsområde finns det en överhängande risk att de föreslagna ändringarna kommer att leda till att dessa personer också fortsatt blir utan nödvändig service och marginaliseras. Till detta bidrar också att det fortfarande är oklart hur prioriteringen görs för målgrupperna som kommer från de nu två gällande funktionshinderlagarna.

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

till vissa delar

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

Lagförslaget behöver ännu gås igenom och bedömas så att det inte indirekt leder till en otillåten åldersbegränsning för äldre personer.

Bestämmelsen är inte tillräckligt tydlig och blir därför mycket svårtillämplig. Se förslag till precisering under fråga 8.

I sig är det bra att detta preciseras eftersom det klagör rådande rättsläge men är ännu för oklart och för svårt formulerat. Uppfyller bl a inte kraven på tydlighet och exakthet.

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

nej

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

Tillägget ändrar på en av de grundläggande principerna inom socialrätten som gäller för alla socialrättens områden och inte enbart funktionshinderservicen som behandlas i detta lagförslag. Betänkandet från socialservicens kommitté från 1071 är fortfarande i kraft. De grundläggande socialrättsliga principerna är också förankrade i socialvårdens klientlag. Något som inte tagits med i lagförslaget. Tillämpningen av behovsprincipen och principen om klientens intresse (hakijalle myönteisen tulkinnan ensisijaisuus etuuspäätöksissä) styrs också av den ledande rättslitteraturen (Sosaalioikeus, Tuori och Kotkas) som inte kan ändras på utan en bredare diskussion och grundligare konsekvensbedömning. Detta är något som inte kan ändras på via ett lagförslag som ska precisera tillämpningsområdet för en speciallag eftersom det inte enbart ändrar på utgångspunkten för tillämpningen för denna lag utan ändrar på tillämpningen av hela socialrätten. Det tillägget som föreslås till 4 § i socialvårdslagen går emot betänkandet från socialservicens kommittén, socialrättens principer, rådande praxis 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.

Att kommunerna själva ska ha börjat tillämpa lagstiftningen på ett sådant sätt som det beskrivs bl a under kapitlet Ikääntymisrajauxen poistaminen ja soveltaminen täsmennys första franska srecket är missvisande, eftersom de kommunernas som gjort den tolkningen följ vad som ovan sägs och den rättspraxis som till en del beskrivs under detaljmotiveringarna till tillägget till 4§ socialvårdslagen. Dessa missförstånd behöver korrigeras.

Dessutom är denna precisering är otydlig och tillämpningen blir förvirrande eftersom en dylik förändring behöver göras i den primära lagen klientavgiftslagen.

Att jämlikhetsaspekten gällande avgifter för olika klientgrupper inom socialservicen behandlas i lagförslaget är bra. Det är viktigt att tydligt och klart ha en godtagbar motivering för positiv särbehandling också gällande klientavgifter där den jämförande gruppen kan vara både andra personer med funktionsnedsättning och andra personer i behov av socialservice.

Principen om klientens intresse är en allmän princip i socialrätten och gäller därför också klientavgiftslagen. Att socialvårdslagens och klientalgens bestämmelser inte skulle vara tillämpliga när klientavgifterna bestäms och klientavgiftslagen tilläpas är därför formuleringar som behöver ändras så att de stämmer överens med socialrätten. De som varje socialarbetare lär sig i de grundläggande kurserna inom socialrätten.

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

kan inte säga

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

Målsättningen är god men problematiken är att lagstiftningen blir ologisk, eftersom en dylik bestämmelse hör hemma i klientavgiftslagen.

Det blir också oklart om målgruppen för bestämmelsen är enbart de personer som omfattas av den nya funktionshinderlagens bestämmelse eller om den också omfattar de personer med funktionsnedsättning som flyttas över från funktionshinderservicen som kanske skulle vara i större behov av en dylik skyddsbestämmelse.

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

För att klargöra tillämpningsområdet av lagen behöver definitionen på person med funktionsnedsättning och förhållandet till annan lagstiftning separeras i två olika paragrafer.

Paragrafen med definitionen på person med funktionsnedsättning skrivs så att den överensstämmer med funktionsrättskonventionens definition och därmed också med definitionen på person med funktionsnedsättning i nyare lagstiftning som exempelvis diskrimineringslagen. Här kan lagstiftaren överväga att ta definitionen helt i enlighet med CRPD och därmed ta bort social funktionsnedsättning. Om lagstiftaren väljer detta alternativ är det nödvändigt att ta med denna term i förarbetena. Där termen öppnas upp och förklaras som i förslaget men det utgår i första hand utgå från den ursprungliga ledande rättskällan den allmänna kommentaren nr 6 från kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i andra hand öppna upp enligt WHO:s internationella ICF-klassificering. Det kan också övervägas om termen ändras till psykosocial funktionsnedsättning i enlighet med den allmänna kommentaren för att klargöra tillämpningen och begränsningen till andra sociala funktionsvariationer. Att enbart knyta definitionen av termen till ICF riskerar att försvåra den individuella bedömning som det krävs av tillämparen och att tillämparen börjar styras av mätinstrument och medikalisering på ett sätt som varken socialvårdslagen eller den nya funktionshinderlagen tillåter. Utöver det tas p.2 och p.3 från 2§ i den godkända lagen med på nytt. I konsekvensbedömningen poängteras det att hinder i samhället i som leder till funktionsnedsättning i första hand behöver korrigeras med tillgänglighet och funktionshinderpolitiska lösningar annars riskerar kostnaderna att öka ännu mer än i förhållande till nuvarande läge eftersom det inte på samma sätt som enligt nuvarande lagstiftning och det godkända förslaget finns något incitament längre för att göra samhället tillgängligt.

Förhållandet till annan lagstiftning skrivs i en separat paragraf med den korrigeringen att hänvisningen till äldreservicelagen flyttas enbart till detaljmotiveringarna eftersom den inte innehåller några specifika serviceformer utan dessa finns för äldre personer främst i socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Nuvarande förslag om begränsning till behov som avviker från det normala enligt livsskedet ändras så att begränsningen bättre överensstämmer med funktionsrättskonventionen så att lämpliga, tillräckliga och enligt individuellt behov tas med. Samtidigt som det skrivs in en hänvisning till socialvårdslagen 2,4 och 5 § för att klargöra att socialvårdslagen bestämmelser är tillämpliga på hela socialservicen också funktionshinderservice. Detta skulle därmed stämma överens med hur det hänvisats till processbestämmelser i de godkända lagen och därmed klargöra tillämpningen, eftersom det är grunden i den rättsliga utbildningen av socialarbetare att de kan detta. Att som nuvarande förslag ha en lagstiftning som delvis står i konflikt med socialrättens allmänna läror och rättsliga tillämpning leder till en mycket problematisk situation för tillämparen.

Formuleringen om behov som avviker från det normala enligt livsskedet formuleras om så att det bättre stämmer överens med socialrättens principer, socialrättens logik och den rättspraxis som redan nu har utvecklats så att livsskede byts ut mot ålderskategori i enlighet med det som grundlagsutskottet uttalade i behandlingen av RP 191/2022.

Konsekvensbedömningen saknar en bedömning av tillgången till personal och kraven på utbildning, vilket är en väsentlig bit för att kunna förverkliga lagstiftningen. På grund av att funktionshinderlagen blivit allt mer komplicerad att tillämpa något som den föreslagna preciseringen till tillämpningsområdet ytterligare bidrar till leder ökar kompetenskrav på de som arbetar inom funktionshinderservicen och speciellt de som arbetar med service och beslutsprocessen. Den nya lagen kommer att kräva att specialiserade socialarbetare. Personalbristen som gjort att uppgifter som egentligen hör till socialarbetare förts över på socialhandledare kommer inte att vara möjligt efter att den nya lagen träder i kraft. Begränsningen av antalet klienter på samma sätt som i barnskyddet kan behöva övervägas. Det kommer att krävas att det utvecklas utbildning för specialiserade socialarbetare inom funktionshinderservicen i vilken det behöver ingå betydligt mer rättsvetenskapliga studier än det ingår i dagens utbildningar. Detta är utbildning som inte finns i dagens läge. De tilläggsresurser som kommer att krävas för att kunna genomföra detta behöver också tas med i konsekvensbedömningen.

Konsekvensbedömningen ska innehålla både negativa och positiva effekter av ett lagförslag. Bl a i kap.4.2.3.3 om jämlikhet hänvisar lagberedaren gällande äldre personer till en pilotundersökning som THL har gjort. Här behöver lagberedaren kolla upp om den enbart innehöll uppgifter om hur nöjda äldre är med sin service som det nu beskrivs i lagförslaget eller om det också framkommer saker som de äldre är mindre nöjda med. I konsekvensbedömningen behöver det också beaktas att undersökningen gjordes våren 2022 före de stora inbesparingarna inom välfärdsområdena.

I beskrivningen av den allmänna lagstiftningen speciellt socialvårdslagen behöver lagberedaren gå igenom formuleringarna så att de konsekvent talar om lagens målsättning och hur det enligt lagstiftaren är tänkt att servicen ska förverkligas. Formuleringar som att servicen troligtvis förverkligas i kommunen eller att servicen finns i kommunen utan att det finns faktabaserad grund för det kan inte tas med i lagens förarbeten eftersom de är antaganden som inte har bestyrkts.

Att det i lagen tagits in en bestämmelse om arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning (27 §) är i sig förstärkt och behövligt. Däremot är den problematiskt både ur ett CRPD perspektiv, det perspektivet att lagen inte ska vara diagnosbunden, ett grundlagsenligt perspektiv och ur ett etiskt perspektiv för de som ska tillämpa lagen och fatta individuella beslut utifrån den och också för användarna. Orsaken är att servicen 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. Varken i utskottsbetänkandet eller i den precisering som nu görs innehåller detaljmotiveringarna till bestämmelsen en motiverad orsak till denna positiva särbehandling, vilket krävs vid just en sådan. En godtagbar grund (hyväksyttävå syy) saknas. Att tjänsten uteslutande är tillgänglig för personer med intellektuell funktionsnedsättning är diskriminerande och strider mot den styrande principen om individuellt behov i funktionshinderkonventionen. Här kan en socialarbetare sättas i en situation där hen pga av lagstiftningen hamnar att diskriminera personer utifrån diagnos. När bestämmelsen infördes i funktionshinderservicelagen granskades den inte av grundlagsutskottet, vilket bör göras nu eftersom detta inte har korrigerats i förslaget eller det inte korrigeras efter utlåtanderundan. Problematiken kan åtgärdas genom att öppna upp serviceformen för andra personer med funktionsnedsättning

som behöver den och därmed inte knyta den till en viss diagnosgrupp. På detta sätt skulle också bestämmelsen överensstämma med logiken i lagens andra servicebestämmelser.

Krook Ulrika  
Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan -  
Rättsvetenskapen vis Soc& Kom