

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om funktionshinderservice och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om funktionshinderservice och till vissa lagar som har samband med den (RP 191/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- jurist Sirkka Sivula, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Ida Hakanen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen
- universitetslektor Pauli Rautiainen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- äldre universitetslektor Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om funktionshinderservice. I propositionen föreslås det dessutom ändringar i ytterligare fem lagar.

De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 1 januari 2023. Det föreslås dock att bestämmelserna om stöd i att fatta beslut i lagen om funktionshinderservice träder i kraft den 1 januari 2025.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget med avseende på bland annat grundlagens 6 § om likabehandling och förbud mot diskriminering, 7 § om rätten till liv, personlig frihet och integritet, 19 § om rätt till social trygghet och 21 § om rättssäkerhet.

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara ändamålsenligt att begära utlåtande av grundlagsutskottet, eftersom det i propositionen finns aspekter som är av betydelse när det gäller att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om funktionshinderservice, genom vilken den gällande lagen om service och stöd på grund av handikapp upphävs. Det föreslås även ändringar i fem andra lagar. Syftet med lagen om funktionshinderservice är att i fråga om personer med funktionsnedsättning uppnå likabehandling, delaktighet och deltagande i samhället samt att förebygga och undanröja hinder för uppnåendet av dessa syften, att stödja förmågan att leva självständigt och förverkligandet av självbestämmanderätten samt att garantera individuellt behovsprövad och tillräcklig service av god kvalitet i enlighet med personens intresse.

(2) Den föreslagna regleringen är särskilt känslig i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna är av betydelse särskilt med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 19 § om rätt till social trygghet och 22 § om tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med tanke på den konstitutionella bedömningen av regleringen är det också av betydelse att FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan även funktionshinderkonventionen) trädde i kraft nationellt i Finland i juni 2016. Av detta följer enligt grundlagsutskottets uppfattning att den nu föreslagna regleringen inte till alla delar kan bedömas utifrån samma utgångspunkter som den reglering som föreslås bli ändrad i propositionen och som delvis har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Den konstitutionella bedömningssituationen för den nu föreslagna regleringen är delvis ny på grund av att funktionshinderkonventionen har trätt i kraft.

Tillhandahållande av tjänster

(3) Vårdsområdet ska enligt 6 § i den föreslagna lagen om funktionshinderservice ordna den service som avses i paragrafens 1 mom. för en person med funktionsnedsättning när det är nödvändigt för att personens möjligheter till ett självständigt liv, delaktighet eller likabehandling ska förverkligas. Dessutom föreslås det i 6 § bestämmelser om annan service som ska ordnas inom ramen för vårdsområdets anslag.

(4) Bestämmelserna har betydelse särskilt med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen ska enligt förarbetena inte definiera hur tjänsterna anordnas, utan den ålägger det offentliga att trygga tillgången på tjänsterna (RP 309/1993 rd, s. 75). Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, se också RP 309/1993 rd). Dessutom har man med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, ”enligt vad som närmare bestäms genom

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

lag”, velat understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II).

(5) Det har för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75—76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (se GrUU 17/2021 rd, stycke 71, GrUU 30/2013 rd, s. 3/I).

(6) Den föreslagna regleringen är också kopplad till bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras (RP 309/1993 rd, s. 73/II). För att ordna nödvändig försörjning behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå. Till de tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv hör bland annat vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre, handikappade och utvecklingsstörda samt rätten till akut sjukvård (RP 309/1993 rd, s. 74/I).

(7) Personer med funktionsnedsättning har subjektiv rätt till de tjänster som räknas upp i 6 § 1 mom. i förslaget till lag om funktionshinderservice när de förutsättningar som anges i lagen uppfylls. Enligt propositionsmotiven (s. 265) är största delen av de tjänster som beviljas med stöd av lagen om funktionshinderservice subjektiva rättigheter. I motiveringen redogörs det också för att de bestämmelser om innehållet i och förutsättningarna för beviljande av tjänster som för närvarande finns i förordningen föreslås bli intagna i lagen. Sådana grundläggande lösningar är enligt grundlagsutskottets uppfattning motiverade med avseende på grundlagen.

(8) Grundlagsutskottet påpekar dock att regleringen är så vag att innehållet i tjänsterna, förutsättningarna för att få dem och kretsen av dem som har rätt till tjänsterna inte entydigt framgår av lagen. De begrepp som används i lagförslaget är dessutom delvis svårbegripliga och opreciserade. Det regleringssätt som valts i propositionen (s. 266) motiveras bland annat med att det är omöjligt att noggrant beskriva innehållet i tjänsterna, eftersom man med hjälp av tjänsterna på lika villkor ska kunna tillgodose behoven hos personer med funktionsnedsättning som lever på olika sätt och i olika livssituationer.

(9) Grundlagsutskottet anser att motiveringen till regleringssättet i sig är förståelig och delvis också godtagbar. Regleringen om de tjänster som avses i 6 § 1 mom. uppfyller dock inte kravet på att det för bestämmelser som utfärdas genom lag krävs exakthet och noggrann avgränsning men också tydlighet och begriplighet (se t.ex. GrUU 13/2020 rd och GrUU 2/2018 rd). Utskottet inskräpper också att det är extra viktigt med tydlig reglering vid den här typen av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (GrUU 70/2022 rd, stycke 12, GrUU 45/2016 rd, s. 3, se också GrUU 41/2006 rd, s. 4). Att den nu aktuella regleringen är svårbegriplig kan också ha en negativ inverkan

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

på rättsskyddet för tjänsteinnehavare inom välfärdsområdena (se även GrUU 4/2021 rd, stycke 13).

(10) Av orsaker som följer av 19 och 80 § i grundlagen är det således nödvändigt att precisera och förtydliga formuleringen i bestämmelserna om subjektiva rättigheter i förslaget till lag om funktionshinderservice. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Åldersavgränsning

(11) Tillämpningen av handikappservicelagen förutsätter enligt 2 § i lagförslaget bland annat att en persons behov av hjälp, stöd eller omsorg huvudsakligen beror på någon annan orsak än en sådan sjukdom som typiskt förekommer hos äldre personer eller på allmän degeneration eller svaghet som beror på hög ålder. Den nuvarande lagen om service och stöd på grund av handikapp innehåller ingen motsvarande åldersavgränsning, med undantag av bestämmelserna om personlig assistans.

(12) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelsen om personlig assistans i den gällande lagen konstaterat att rätten till assistans inte är bunden till ålder utan till den objektiva orsaken till funktionsnedsättningen, och följaktligen behöver den inte bedömas utifrån 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 30/2008 rd, s. 2/II). Utskottet anser att utskottets tidigare ställningstagande, också med beaktande av funktionshinderkonventionens ikraftträdande, inte kan tas som utgångspunkt vid granskningen av den nu föreslagna regleringen. Den nu föreslagna 2 § måste således granskas utifrån 6 § 2 mom. i grundlagen.

(13) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt grundlagsutskottet går inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 42/2021 rd, stycke 3).

(14) Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är dock inte avsedd att vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person (RP 309/1993 rd, s. 46, se också och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Förbudet mot diskriminering gäller också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande resultat. På denna punkt ska förekomsten av diskriminering bedömas mot de faktiska följderna av ett visst förfarande (RP 309/1993 rd, s. 47/II).

(15) I ljuset av propositionsmotiven verkar det som om personer som fått en funktionsnedsättning som äldre på grund av åldersavgränsningen de facto kommer att missgynnas i jämförelse med andra — vanligen yngre — personer med funktionsnedsättning i två avseenden: Den socialservice som är avsedd för dem är enligt motiveringen (s. 111—116, 167) anslagsbundna tjänster som grundar sig på socialvårdslagen och för vilka det tas ut en avgift enligt klientavgiftslagen, medan de i allmänhet har subjektiv rätt till tjänster enligt lagen om funktionshinderservice och

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

tjänsterna i huvudsak är avgiftsfria. Enligt propositionsmotiven (s. 111, 127, 130) innebär ändringen att en del av de äldre personerna får sämre tjänster och att klientavgifterna ökar. Det är uppenbarligen framför allt fråga om personer som har blivit rörelsehindrade eller synskadade vid hög ålder.

(16) Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(17) Med beaktande av att den föreslagna åldersgränsen, formulerad och motiverad på det sätt som nu föreslås, enligt utskottets uppfattning blir problematisk med tanke på funktionshinderkonventionen, har det i den aktuella exceptionella konstellationen enligt grundlagsutskottet inte lagts fram tillräckliga godtagbara grunder för den. Den föreslagna 2 § 1 mom. 3 punkten måste följaktligen utgå från lagen om funktionshinderservice. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(18) Grundlagsutskottet påpekar att det till exempel inte nödvändigtvis är problematiskt att göra skillnad mellan exempelvis tjänster för personer i arbetsför ålder och för personer som passerat arbetsför ålder, förutsatt att det finns en godtagbar grund för skillnaderna. Enligt utskottets uppfattning krävs det dock grundlig lagberedning för att föreskriva om en sådan åtskillnad av tjänster.

Ställningen för personer som använder respirator

(19) I propositionen föreslås det att 5 § 3 punkten i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (lagförslag 4, nedan även klientavgiftslagen) upphävs. I bestämmelsen sägs att vård och uppehälle för andningsförslammingspatienter samt transport i anslutning till vården är avgiftsfria så som närmare anges i förordning. Ändringen är förenad med en övergångsperiod på tre år, varvid de tjänster som ordnas med stöd av den upphävda bestämmelsen förblir avgiftsfria (ikraftträdandebestämmelsens 4 mom.). Dessutom föreslås det att den ersättning för uppehälle som betalas till andningsförslammingspatienter i hemvård ska omfattas av en övergångsperiod så att ersättningen för uppehälle slopas stegvis. Ersättningen för uppehälle sänks med 20 procent årligen under fem års tid från och med den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2030, varefter ersättningen slopas i sin helhet.

(20) Ändringen innebär enligt propositionen i praktiken att särställningen för respiratorpatienter slopas. Deras tjänster ska enligt förslaget i fortsättningen ordnas som funktionshinderservice och som allmänna hälso- och sjukvårdstjänster. Enligt motiveringen (s. 267) tillgodoser detta respiratorpatienternas självbestämmanderätt, delaktighet, rättsskydd och lika rätt till service på lika villkor som för andra personer med funktionsnedsättning. En central följd av den föreslagna ändringen är att den ersättning för uppehälle som för närvarande betalas till patienter med respirator i hemvård upphör. Den genomsnittliga ersättningsnivån är enligt propositionen (s. 22) cirka 1 400 euro i månaden.

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

(21) Bestämmelserna har betydelse med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Dessutom har regleringen beröringspunkter med vars och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen samt i sista hand också med rätten till liv enligt 7 § i grundlagen.

(22) Enligt motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna binder bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte ordnandet av social- och hälsojänster till den gällande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd, s. 75). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats vid ett flertal tillfällen också i grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 17/2021 rd, stycke 70, GrUU 26/2017 rd, s. 33). Utskottet har dessutom ansett det godtagbart att de stödformer som omfattas av 19 § 3 mom. riktas och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska tillgångar (GrUU 32/2014 rd, s. 2). Det finns således ingen konstitutionell skyldighet att till exempel upprätthålla den rättsliga status som för närvarande gäller för patienter med respirator.

(23) Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna ändringen av ställningen för personer som använder respirator och dess konsekvenser enligt propositionen innebär försämringar i rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen för särskilt utsatta personer med funktionsnedsättning och att ändringen strider mot kravet på proportionalitet. Enligt utskottets uppfattning förändrar inte ens de relativt långa övergångstider som föreslås i lagen och möjligheten till andra stödformer denna bedömning. Ställningen för dem som använder respirator vid ändringar i stödsystemet bör enligt utskottet tryggas bättre än vad som nu föreslås.

(24) Grundlagsutskottet anser att förslaget till lag om klientavgifter måste ändras så att rättigheterna för patienter med andningsförlamning inte försämras på det sätt som beskrivs i propositionen. Det är ett villkor för att lagförslag 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Barnens ställning

(25) I 19 § i lagen om funktionshinderservice föreslås bestämmelser om stöd för boendet för barn och om att boendet för ett barn med funktionsnedsättning kan ordnas också utanför hemmet. I 3 mom. föreslås bestämmelser om att ett beslut om stöd för boendet för barn utanför hemmet förutsätter vårdnadshavarnas samtycke och utredande av barnets åsikt i frågor som är viktiga för barnet. Det förblir oklart hur den föreslagna regleringen förhåller sig till 6 § 3 mom. och 21 § 2 mom. i grundlagen samt bestämmelserna om hörande av barn och barnens rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva enligt artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter. Utifrån lagförslaget framgår det således inte tydligt vilken betydelse barnets åsikter ska ha i beslutsfattandet om boende och hur barnets rätt att påverka frågor som gäller barnet ska tillgodoses i detta sammanhang. Bestämmelserna måste enligt grundlagsutskottet kompletteras på motsvarande sätt som exempelvis bestämmelserna om utredning av barnets åsikt i 20 § i barnskyddslagen. Dessutom bör lagen innehålla bestämmelser om de kulturella rättigheterna för barn som bor utanför hemmet till exempel på motsvarande sätt som i 52 a § i barnskyddslagen. Likaså bör det ingå bestämmelser om kontakt med närstående på motsvarande sätt som i 54 § i barnskyddslagen.

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

Fortsatt beredning

(26) Grundlagsutskottet noterar att de ändringar som förutsätts i lagförslagen gäller de grundläggande lösningarna i lagförslagen och kan kräva ganska omfattande lagberedning. Social- och hälsovårdsutskottet måste noggrant överväga om ändringar i lagförslagen till denna del kan beredas vid riksdagsbehandlingen.

(27) Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna ska föreläggas grundlagsutskottet för ny bedömning (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 41). Om social- och hälsovårdsutskottet beslutar att själv bereda de ändringar som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande, ska social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande föras till grundlagsutskottet för behandling.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till formuleringen av bestämmelserna och om åldersbegränsningen beaktas på behörigt sätt och lagförslag 4 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 5 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 12.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Utlåtande GrUU 79/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.