

SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf *UTLÅTANDE*

Riksdagen, Social- och hälsovårdsutskottet

Ärende: SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, vars medlemsförbund är FDUV, Finlands Svenska Synskadade, Svenska hörsselförbundet, Psykosociala förbundet och Finland Svenska Handikappförbundet, har upprättat ett ställningstagande om utkastet till funktionshindersservicelag m.m.

Hänvisning: Förslag till lag om funktionshindersservice m.m. (RP 159/2018 rd) i riksdagens social- och hälsovårdsutskott den 17.1.2019.

SAMMANFATTNING AV VÅRT UTLÅTANDE

- Resursbegränsningskriteriet för personlig assistans är diskriminerande i förhållande till vissa grupper av personer med funktionsnedsättning
- Införandet i lagtext av en ny begränsningsgrund för personlig assistans riskerar att leda till en mer snäv tillämpning än vad som avsetts
- Införandet av besvärstillstånd för ändringssökande avseende beslut rörande subjektiva rättigheter från förvaltningsdomstol försvagar rättssäkerheten för personer med funktionsnedsättning
- SAMS föreslår att motsvarande ordning för ändringssökande som gäller i dag för beslut avseende subjektiva rättigheter regleras även i den nya funktionshindersservicelagen
- Det är angeläget att lagförslaget leder till att en ny funktionshinderlag antas av riksdagen

Resursbegränsningskriteriet är fortfarande diskriminerande

Enligt lagförslaget förutsätts, för att personlig assistans ska kunna ordnas, att personen med funktionsnedsättning har resurser att definiera assistansens innehåll (kravet kallas allmänt för resursbegränsning). SAMS har noterat att lagförslaget har formulerats i enlighet med vårt kompromissförslag försommaren 2017, d.v.s. kravet på att personen dessutom ska kunna definiera sättet att ordna assistans togs bort.

Personlig assistans är en av de centralaste tjänsterna för möjliggörandet av ett självständigt liv. Dagens rättspraxis har visat att personer med intellektuella funktionsnedsättningar sällan beviljas personlig assistans och i fall då assistans beviljas är det då oftast för fritidsaktiviteter men inte för assistans i hemmet. Personer med funktionsnedsättningar relaterade till kommunikations- eller beslutskapaciteten stängs ute från tjänsten. Den föreslagna formuleringen kommer likt motsvarigheten i handikappservicelagen leda till tolkningsproblem. Risken är stor att tillgången till personlig assistans även i fortsättningen i stor utsträckning kommer att bero av diagnos och inte behov. Detta strider mot FN:s funktionshinderkonventions anda, syfte och bokstav.

När subjektiv rätt till personlig assistans infördes i lag år 2009 infördes resursbegränsningskriteriet med anledning av att fråga var om en partiell reform av reglerna. Den s.k. VALAS-arbetsgruppen föreslog i enlighet därmed år 2015 att resursbegränsningen skulle tas bort utifrån motsvarande skäl som vi i korthet nu har redogjort för. SAMS anser att det är dags att fullfölja det som blev halvfärdigt år 2009 och ta bort resursbegränsningskriteriet.

Införandet i lagtext av en ny begränsningsgrund för personlig assistans riskerar att leda till en mer snäv tillämpning än vad som avsetts

Enligt 8 § 2 momentet 3 meningen svarar personlig assistans på sådana behov som i huvudsak förutsätter andra insatser än vård, omsorg eller säkerställande av säkerheten för personen med funktionsnedsättning eller för någon annan. Motsvarande begränsning finns inte i handikappservicelagen. Av detaljmotiveringen framgår inte varför begränsningen införs i lagtexten. Såvitt vi förstår är syftet att kodifiera rättspraxis, inte att begränsa behoven för vilka personlig assistans ska svara på i förhållande till vad som gäller enligt nu gällande rätt.

Enligt vår mening bör den aktuella meningen tas bort. När en begränsningsmöjlighet av aktuell art införs i lagtext är risken stor för att myndigheter i fler fall än vad som avsetts kommer avge nekande beslut enligt logiken "ökar antalet möjliga utfall, ökar antalet sannolika utfall". Begränsningen kan dessutom strida mot den fria rörligheten för exempelvis personer som behöver kortvarig rehabilitering utanför Finland och behöver vistas utanför sjukhus under vistelsen exempelvis p.g.a. försvagad immunitet. Dessutom finns det en risk att värdefull vårdspraxis förlorar sin betydelse.

Besvärstillstånd och rättssäkerhet

Enligt lagförslaget krävs det besvärstillstånd för att få ett avgörande från förvaltningsdomstol avseende beslut i frågor som rör subjektiva rättigheter enligt lagen prövat av högsta förvaltningsdomstolen. Kravet fanns inte i det ursprungliga lagutkastet.

Grundlagsutskottet har tidigare funnit att det går att förbättra rättssäkerheten genom att införa ett krav på besvärstillstånd. Detta förutsätter dock att omprövningsförfarandet fungerar ändamålsenligt (se t.ex. GrUU 29/2017 rd).

Utifrån den erfarenhet som funktionshinderförbunden har fått genom deras rådgivningsverksamheter fungerar omprövningsförfarandet sällan ändamålsenligt.

Konsekvensen av det anförda är att införandet av besvärstillstånd såvitt nu är av intresse försvagar rättssäkerheten för personer med funktionsnedsättning. Det måste under alla omständigheter beaktas att

fråga är om subjektiva rättigheter vars anknytning till grundrättigheterna är väldigt stark. Intresset att få en prövning i högsta förvaltningsdomstolen är därmed starkt både utifrån individens och det allmännas synvinkel.

Ett införande av besvärstillstånd kan inte baseras endast på det att besvärstillståndsreglerna enhetligas eller på det att man vill lätta på högsta förvaltningsdomstolens arbetsbörda.

Om omprövningsförfarandet och problemen med det

I ideala fall är omprövningsförfarandet effektivt samt bidrar till att höja den enskildes rättssäkerhet.

I funktionshinderförbundens rådgivningsverksamhet har det framkommit att den förman som är föredragande i socialnämnden ofta i bakgrunden har påverkat ärendets tidigare handläggning. Detta är problematiskt utifrån ett rättssäkerhets- och jävsperspektiv. Utifrån funktionshinderförbundens erfarenhet är det väldigt sällsynt att socialnämndens prövning leder till någon ändring av det ursprungliga beslutet.

När man ser på saken ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att beakta att det först i förvaltningsdomstolen är möjligt att få rättshjälp.

Förvaltningsdomstolen: första och sista instans?

På grund av det anförda får man i praktiken ofta först i förvaltningsdomstolen en prövning i första instans. Ett införande av besvärstillstånd innebär därmed i praktiken att första instans i många lägen blir sista instans.

Införandet av besvärstillstånd leder under alla omständigheter på grund av besvärstillståndskriteriernas utformning till att betydande mängder felaktiga avgöranden vinner laga kraft (skäl för prejudikatdispens saknas; ett fel som inte är uppenbart har skett; uttrycket "annat vägande skäl" ger utrymme för tolkning).

Vi anser att det är bra att man utvärderar högsta förvaltningsdomstolens roll och att den utvecklas i syfte att förbättra rättssäkerheten. I denna situation bör ändå de personer som är i en väldigt sårbar situation sättas först. Fråga är om subjektiva rättigheter som är väldigt känsliga utifrån ett grundrättighetsperspektiv. Den föreslagna lagen är tänkt att kunna tillämpas flexibelt och bygger på personers behov och det innehåller många uttryck som kräver tolkning. Det kommer att finnas ett stort behov av ledning från högsta instans även om det delvis går att beakta nu gällande rättspraxis.

Vårt förslag

Vi föreslår att lagförslaget ändras så, att besvärstillstånd inte ska krävas för att få förvaltningsdomstolens avgörande prövat av högsta förvaltningsdomstolen.

Vi föreslår därmed att lagförslagets 22 § omformuleras så att den motsvarar handikappservicelagens 19 §.

ÄNDRINGSFÖRSLAG:

” 22 § Sökande av ändring i beslut av förvaltningsdomstolen

I förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller service som avses i 6 § 1 mom. får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Besvärsskriften jämte bilagor kan även inges till förvaltningsdomstolen för att sändas vidare till högsta förvaltningsdomstolen.

Ändring i annat beslut av förvaltningsdomstolen än ett sådant som nämns i 1 mom. och som getts med anledning av besvär över ett beslut om service eller ekonomiskt stöd får inte sökas genom besvär, om inte högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd.”

Det är viktigt att lagförslaget leder till att en ny funktionshinderlag antas av riksdagen

Lagförslaget är även med beaktande av våra ändringsförslag sådant att vi anser att riksdagen bör godta det. I förslaget som helhet finns tjänster som kommer att leda till ökad jämlikhet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Helsingfors den 16.1.2019

Nina af Hällström
Verksamhetsledare

Sakkunniga:

Mikael Bomström, juridiskt ombud, vicehäradshövding

Elias Vartio, juridiskt ombud, pol.mag.