

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Grundläggande fri- och rättigheter som är centrala med tanke på förslaget

12.1.1 Jämlikhet

Paragraf 6 § i grundlagen innehåller både ett krav på juridisk jämlikhet och en tanke om faktisk jämlikhet (GrUB 25/1994 rd, s. 7). Enligt den allmänna jämlikhetsklausulen i 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt diskrimineringsförbudet i 2 mom. i samma paragraf 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. Enligt 3 mom. ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva och i 4 mom. föreskrivs det om främjande av jämställdheten mellan könen.

Den allmänna jämlikhetsklausulen uttrycker huvudprincipen för likabehandling och jämlikhet. Den omfattar ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Den allmänna jämlikhetsklausulen gäller också lagstiftaren. Vissa människor eller människogrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra människor eller människogrupper. Klausulen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekterna har betydelse såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällsligt intresse behandlar människor olika, bland annat för att främja faktisk jämställdhet (RP 309/1993 rd, s. 42–43, GrUU 38/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har av hävd konstaterat att den allmänna jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (bland annat GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 2/2011 rd, s. 2). Det väsentliga är om en differentiering kan motiveras på ett acceptabelt sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (bland annat GrUU 46/2006 rd, s. 2, GrUU 16/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser i olika sammanhang härlett kravet på att särbehandling inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3).

Syftet med funktionsnedsättningskonventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Artikel 2.1 i konventionen om barnets rättigheter förutsätter att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares funktionsnedsättning. Diskriminering på grund av funktionshinder är förbjuden enligt artikel 21.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

En central utgångspunkt för förslaget till lag om funktionshindersservice är att förverkliga jämlikhet och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning har ofta en svagare ställning än andra i samhället. Likabehandling stärks i förslaget både i förhållande till personer utan funktionsnedsättning och mellan personer med funktionsnedsättning. Barns jämlikhet har beaktats genomgående i lagförslaget. Likabehandling och delaktighet för personer med funktionsnedsättning förverkligas i förslaget särskilt med bestämmelserna om individuell behovsprövning i fråga om service och om självbestämmanderätt på det sätt som anges nedan.

I den föreslagna lagen om funktionshindersservice baserar sig erhållandet av tjänster inte på den medicinska diagnosen av en funktionsnedsättning eller sjukdom utan på personens behov av hjälp och stöd till följd av ett långvarigt funktionshinder, vilket ska bedömas individuellt. Detta är också utgångspunkten i funktionshinderkonventionen. De nuvarande bestämmelserna i två olika lagar och de olika avgiftsgrunderna för vissa tjänster har kunnat leda till särbehandling av personer med funktionsnedsättning. En sammanslagning av två lagar samt ett uttryckligt omnämnande av den kognitiva och psykiska funktionsförmågan inom tillämpningsområdet stärker jämlikheten. Avsikten är att service enligt denna lag ska ordnas för personer med många olika slags funktionsnedsättningar. Andningsförlammningspatienter som får institutionsvård också någon annanstans än på ett sjukhus ska i fortsättningen omfattas av öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården. Den föreslagna ändringen förverkligar en jämlik rätt till service för denna klientgrupp.

Nedsatt funktionsförmåga som huvudsakligen beror på sjukdom, skada eller degeneration i anslutning till hög ålder har lämnats utanför lagförslagets tillämpningsområde. I den gällande handikappservicelagen finns inga begränsningar med avseende på åldrande, med undantag för personlig assistans, som inte omfattar ett sådant behov av assistans som i huvudsak beror på sjukdomar och begränsningar i funktionsförmågan i samband med åldrande. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelsen ansett att den inte behövde bedömas utifrån 6 § 2 mom. i grundlagen, eftersom rätten till assistans i bestämmelsen inte är bunden till ålder utan till den objektiva orsaken till funktionsnedsättningen (GrUU 30/2008 rd).

Ålder är ingen grund för att lämna en person utanför det föreslagna tillämpningsområdet, utan lagens tillämpningsområde omfattar äldre personer med funktionsnedsättning och personer som fått en funktionsnedsättning som äldre, när den nedsatta funktionsförmågan inte i huvudsak beror på sjukdom, skada eller degeneration i anslutning till hög ålder. Begränsningen av tillämpningsområdet baserar sig inte heller på en persons diagnos.

Service för äldre ordnas med stöd av socialvårdslagen och äldreomsorgslagen. I den särskilda servicen för personer med funktionsnedsättning betonas jämlikheten och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning, medan äldre personers servicebehov i huvudsak hänför sig till vård, omsorg och säkerhet.

Dessutom har det normala behovet av hjälp, stöd och omsorg som hänför sig till ålder lämnats utanför det föreslagna tillämpningsområdet. Syftet med lagen är att uppnå likabehandling för personer med funktionsnedsättning samt att förebygga och undanröja hinder för att likabehandling uppnås. Rätten för ett barn eller en ung person med funktionsnedsättning till service enligt den föreslagna lagen ska bedömas ur den synvinkeln hur hans eller hennes funktionsförmåga avviker från barn eller unga personer utan funktionsnedsättning i samma ålder, och hur nödvändigt barnets eller den unga personens behov av särskild service är på grund av detta. Lagen ska tillämpas till den del behovet av hjälp, stöd och omsorg hos ett barn med funktionsnedsättning beror på en sådan väsentlig nedsättning av funktionsförmågan som orsakas av en långvarig funktionsnedsättning eller sjukdom.

Den föreslagna lagen om funktionshinderservice kompletterar också rätten att få allmän socialservice för personer med funktionsnedsättning, utöver vilka personer med funktionsnedsättning har en jämlik rätt att få de hälso-, rehabiliterings-, mentalvårds- och missbrukartjänster som de behöver. Barn med funktionsnedsättning har rätt att få de barnskyddstjänster som de behöver.

De tjänster som ingår i propositionen främjar jämlikhet och delaktighet. Bestämmelser om särskilda tjänster som lämpar sig för olika behov finns i 6–26 §, och för att skapa lämpliga tjänstehelheter tillämpas individuell behovsprövning. Därtill styr bestämmelsen i den föreslagna 1 § om lagens syfte tillämpningen av alla bestämmelser. Bestämmelsen i 1 § motsvarar principerna i artikel 3 i funktionshinderkonventionen. Jämlikhet och delaktighet i klientprocessen i fråga om all service tryggas i 3–5 § i förslaget. För att dessa rättigheter ska kunna förverkligas med hjälp av den föreslagna servicen, ska en person med funktionsnedsättning kunna vara delaktig i hela klientprocessen i enlighet med de föreslagna bestämmelserna.

Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 7 i funktionsnedsättningskonventionen tryggar likabehandlingen av barn med funktionsnedsättning på samma sätt som för andra barn och förpliktar till att i första hand beakta barnets bästa i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på samma villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.

Barnets rätt att påverka frågor som gäller barnet självt tillgodoses genom 5 § 4 mom. i förslaget, som gäller tillhandahållandet av service för barn och unga personer med funktionsnedsättning. Dessutom innehåller 3 § 4 mom. i förslaget en hänvisning till socialvårdslagen som gäller barns och unga personers rätt att få information och att lägga fram sina åsikter och önskemål i ärendet.

12.1.2 Rätten till liv, personlig frihet och integritet

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Det allmänna ska själv avstå från att kränka dessa rättigheter, men det ska också skapa förhållanden där dessa grundläggande fri- och rättigheter åtnjuter skydd mot enskilda kränkningar. Individens rätt till liv är den viktigaste av de grundläggande fri- och rättigheterna. I vissa situationer omfattar bestämmelsen också en särskild skyldighet att ge skydd och är speciellt nära förknippad med den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som tillförsäkras genom 19 § 1 mom.

Den personliga friheten har karaktären av en allmän grundläggande fri- och rättighet som skyddar inte bara människans fysiska frihet utan också hennes fria vilja och självbestämmanderätt. Rätten till personlig integritet ger skydd mot kroppsvisitationer och medicinska eller motsvarande åtgärder som vidtas med tvång. Rätten till personlig integritet har ett nära samband med det skydd för privatlivet som gäller enligt 10 § i grundlagen. Förutom skydd för fysisk integritet omfattar skyddet för personlig integritet också större ingrepp i individens psykiska integritet också när ingripandet inte kan betraktas som en sådan behandling som kränker människovärdet som förbjuds i samma paragraf. Enligt motiveringen i regeringens proposition om de grundläggande

fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) innebär den personliga integritetens status som en grundläggande fri- och rättighet att tröskeln för ingripande är hög. Begränsningarna ska grunda sig på lag och uppfylla de krav på godtagbarhet och nödvändighet som preciseras i tolkningspraxis. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten anknuter till flera grundläggande rättigheter, särskilt till bestämmelserna om personlig frihet och integritet i 7 § i grundlagen och till bestämmelserna om skydd för privatlivet i 10 § i grundlagen. I det grundlagsskyddade privatlivet ingår bland annat individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp (se t.ex. GrUU 15/2015 rd, s. 3 och GrUU 12/2016 rd, s. 2, GrUU 10/2012 rd, s. 2/II och GrUU 24/2010 rd, s. 3/I).

Bestämmelsen om personlig trygghet skyddar det angivna rättsubjektet mot kränkningar från det allmännas sida, men förutsätter också att staten genom lagstiftningskydd skyddar rättigheterna mot yttre kränkningar. Den personliga tryggheten understryker i synnerhet det allmännas positiva förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot rättsstridiga gärningar. Det att en myndighet försummar att vidta de åtgärder för avvärjande av fara som i ljuset av omständigheterna kan krävas av den kan innebära kränkning av denna rätt.

Det i ovillkorlig form skrivna förbud mot behandling som kränker människovärdet som ingår i 7 § 2 mom. i grundlagen gäller både fysisk och psykisk behandling. Förbudet är avsett att omfatta alla former av grym, inhuman eller skymfande bestraffning eller annan behandling.

En del av den service som föreslås i den nya lagen om funktionshindersservice kan vara nödvändig för personer med funktionsnedsättning för att deras rätt till liv ska tillgodoses. Detta är i synnerhet bestämmelserna om stöd för boendet och personlig assistans, där de dagliga sysslor som avses i dem kan innefatta till exempel mathållning. Stödet för boendet ska trygga nödvändig hjälp med att upprätthålla vitala funktioner. En begränsning i funktionsförmågan kan förutsätta att hjälpen finns tillgänglig utan avbrott, och även en kortvarig fördröjning eller frånvaro av assistans kan leda till en livshotande situation. Detta kan gälla till exempel personer som lever med livsuppehållande respiratorbehandling eller andra personer som kontinuerligt och i stor utsträckning behöver social- och hälsovårdstjänster.

Av de föreslagna bestämmelserna förverkligar särskilt personlig assistans (9–11 §), helheten stöd för boendet (14–17 §) och stöd för rörligheten (21–24 §) rätten till personlig frihet, integritet och säkerhet. Utöver att de svarar mot behovet av service tryggar dessa tjänster särskilt personens självbestämmanderätt. I fråga om personlig assistans och stöd för rörligheten tillgodoses detta bland annat genom bestämmelserna om de olika sätten att tillhandahålla servicen. Personlig assistans för de dagliga sysslorna kan i sin tur möjliggöra service för boendet och för rörligheten som är central med tanke på personens självbestämmanderätt. En överföring av andningsförlamningspatienter till öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården skulle tillgodose denna klientgruppens självbestämmanderätt.

Nämnda service förverkligar också motsvarande rättigheter som tryggas i funktionshinderkonventionen, barnkonventionen, reviderade Europeiska sociala stadgan och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

12.1.3 Rätt till social trygghet

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Bestämmelsen har till skillnad från bestämmelserna om de övriga grundläggande fri- och rättigheterna utformats som en subjektiv rätt. Rätten till oundgänglig försörjning och omsorg är ett sådant minimiskydd i sista hand som samhället ska garantera under alla förhållanden. En förutsättning är att personen inte själv förmår skaffa sig denna trygghet eller att han eller hon inte erhåller sådan genom andra sociala trygghetssystem eller av andra personer. Det handlar om det allmännas ansvar för individen. Bestämmelsen kräver att det ordnas tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv, till exempel nödvändig föda och bostad. Rent praktiskt innebär ordnande av det skydd som avses här att det behövs lagstiftning på lägre nivå.

Syftet med regleringshelheten är att förverkliga det allmännas uppgift enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa och att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Genom bestämmelsen i grundlagen fastställs inte hur dessa tjänster ska ordnas, utan genom bestämmelsen åläggs det allmänna att trygga tillgången till tjänsterna (RP 309/1993 rd, s. 71/I, se även t.ex. GrUU 20/2004 rd, s. 2/II). Sättet att ordna tjänster och tillgången till tjänster påverkas indirekt också av andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet och förbud mot diskriminering eller rätten till liv samt personlig integritet och trygghet. Vid bedömningen av om tjänsterna är tillräckliga kan utgångspunkten enligt den ovan nämnda regeringspropositionen vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla

människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 71/II, se även t.ex. GrUU 20/2004 rd, s. 2/II och GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Klausulen om att närmare bestämmelser utfärdas genom lag ger lagstiftaren rörelsefrihet i fråga om regleringen av rättigheterna och visar att det exakta innehållet i en grundläggande fri- och rättighet bestäms av den helhet som bildas av bestämmelsen om den grundläggande fri- och rättigheten och den vanliga lagstiftningen (GrUB 25/1994 rd, s. 5–6).

Med den särskilda service som ingår i förslaget till lagen om funktionshinderservice tryggas de i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen avsedda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelser om särskild service finns i 6 § i lagförslaget. Personer med funktionsnedsättning har subjektiv rätt till de tjänster som räknas upp i 1 mom. Barn har subjektiv rätt till sådant boende utanför hemmet som avses i 2 mom. Enligt 3 mom. kan välfärdsområdet inom ramen för anslagen ge personer med funktionsnedsättning ekonomiskt stöd som avses i den föreslagna lagen eller ordna annan service som behövs för att lagens syfte ska uppnås. Enligt förslaget bedöms en persons servicehelhet, och ett beslut fattas om helheten på basis av individuell behovsprövning i en klientprocess där personen med funktionsnedsättning är delaktig (3–5 §).

Grundlagsutskottet har ansett att en viktig dimension när det gäller att tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster är att klientavgifterna inte får vara så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem (GrUU 8/1999 rd, s. 2, och GrUU 39/1996 rd, s. 2). Tjänsterna enligt den föreslagna lagen om funktionshinderservice är i huvudsak avgiftsfria. För stöd för rörligheten som ordnas som färdtjänst kan tas ut högst en avgift som motsvarar avgiften för kollektivtrafik eller någon annan därmed jämförbar skälig avgift, såsom för färdtjänst enligt handikappservicelagen hittills.

I klientavgiftslagen föreslås en ny 7 d § som gäller uttag av klientavgift för boende utanför hemmet. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om underhåll för barn svarar föräldrarna efter sin förmåga för barnets underhåll. Det är motiverat att föräldrarna svarar för skäliga kostnader för barnets underhåll också när barnet i enlighet med den föreslagna lagen om funktionshinderservice bor utanför hemmet. Enligt 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ska en avgift som fastställts för socialvårdservice efterskänkas eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut.

12.1.4 Rättskydd

Var och en har enligt 21 § 1 mom. i grundlagen rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Enligt den föreslagna bestämmelsen om ändringssökande i förvaltningsdomstolens beslut i lagen om funktionshinderservice får ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelsen innebär inga förändringar jämfört med nuläget. Efter ikraftträdandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden har det i alla beslut enligt den gällande handikappservicelagen krävts besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet har i sin nyare praxis ansett det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring över lag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt som det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet, när det bedöms om ett förvaltningsrättsligt system med besvärsmöjlighet uppfyller kraven på godtagbarhet och proportionalitet i relation till 21 § i grundlagen. Utskottet har särskilt påpekat att det framför allt gäller att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättssäkerhetsgarantier fullföljs som krävs på grund av ärendets art och betydelse. Det har också tillmätts betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet. (GrUU 36/2014 rd, s. 4, se GrUU 34/2012 rd, s. 4, GrUU 33/2012 rd, s. 4–5 och GrUU 32/2012 rd, s. 2–4). Grundlagsutskottet har ansett att varken 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter eller 21 § om rättsskydd eller konventioner om mänskliga rättigheter är ett hinder för en utveckling av högsta förvaltningsdomstolens roll mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans (GrUU 32/2012 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om stiftandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden (GrUU 50/2018 rd) bedömt en utvidgning av systemet med besvärstillstånd så att det blir huvudregel. Grundlagsutskottet har ansett att man när man tar ställning till besvärstillståndssystemets grundlagsenlighet också bör beakta att kravet på besvärstillstånd för att besvär ska få anföras handlar om i vilken utsträckning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Det är därför inte fråga om en så långt gående begränsning som ett regelrätt besvärstillstånd skulle innebära. Dessutom är högsta förvaltningsdomstolen tvungen att bevilja besvärstillstånd

om villkoren för ett sådant uppfylls. Villkoren för när tillstånd ska beviljas begränsar sig inte enbart till prejudikatsaspekten utan besvärstillstånd ska också beviljas om det har skett ett uppenbart fel i ärendet eller om det finns något annat vägande skäl.

12.1.5 Skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förslaget till lag om funktionshinderservice innebär att denna förpliktelse uppfylls, eftersom dess centrala utgångspunkt och syfte är att främja att jämlikheten förverkligas och att förutsättningarna för ett självständigt liv och självbestämmanderätt stöds. Med förslaget tryggas i synnerhet det som i 6 § i grundlagen föreskrivs om jämlikhet, det som i 7 § i grundlagen föreskrivs om rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet samt det som i 19 § i grundlagen föreskrivs om social trygghet. I förslaget har beaktats rätten till ett eget språk och en egen kultur som tryggas i 17 § i grundlagen.

Rättigheterna för barn med funktionsnedsättning har beaktats på ett heltäckande sätt i hela lagen. Förslaget innehåller uttryckliga bestämmelser om tillhandahållandet av service för barn och unga personer med funktionsnedsättning, möjligheten för vårdnadshavaren till ett minderårigt barn att vara arbetsgivare för en personlig assistent, ordnandet av boendet för barn med funktionsnedsättning samt anknytande hjälp och stöd i särskilda situationer och möjligheten att vid växelvist boende få stöd för tillgängligt boende förutom i den officiella bostaden även i den andra förälderns bostad.

I lagförslaget ingår dessutom annan särskild service som är viktig med tanke på barn och unga, såsom träning, som kan fås för att lära ut färdigheter som behövs i ett normalt liv, för kommunikation och för betydande förändringar i livet. Genom kortvarig omsorg stöds välbefinnandet hos de personer som ansvarar för omsorgen om en person med funktionsnedsättning och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning. Som särskilt stöd är det möjligt att ordna stöd för deltagande utanför hemmet också för dem som inte uppfyller resursförutsättningen för personlig assistans.

Utöver dessa bestämmelser om de grundläggande rättigheterna anknyter förslaget till bestämmelsen i 1 § i grundlagen enligt vilken konstitutionen ska trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Förslagen har också samband med 2 § i grundlagen, som gäller demokrati samt rättsstatsprincipen och enligt vilken det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Demokrati och rättsstatsprincipen kan anses utgöra utgångspunkten för bedömning av innehållet i det allmännas skyldigheter. Förslagen i propositionen anknyter också till 80 § i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag.

12.2 Granskning av enskilda paragrafförslag

12.2.1 Personlig assistans

Den personliga assistans som anges i 9–11 § i förslaget till lag om funktionshinderservice har ett samband med jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen, oundgänglig omsorg och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som avses i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen, samt de rättigheter som anges i 7 § 1 mom. i grundlagen, inklusive självbestämmanderätt.

Enligt artikel 19 i funktionshinderkonventionen tryggas alla personer med funktionsnedsättning lika rätt att leva i samhället. Konventionsstaterna ska vidta effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att underlätta att personer med funktionsnedsättning fullt åtnjuter denna rätt. Konventionsstaterna ska också säkerställa att personer med funktionsnedsättning har tillgång till olika former av samhällsservice både i hemmet och inom särskilt boende och till annan service, bland annat sådant personligt stöd som är nödvändigt för att stödja boende och deltagande i samhället och för att förhindra isolering och avskildhet från samhället.

Med personlig assistans förverkligas självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning. Självbestämmanderätten ingår i de rättigheter som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen. Syftet med personlig assistans är enligt 9 § 2 mom. i den föreslagna lagen att självbestämmanderätten för en person med funktionsnedsättning tillgodoses på lika villkor som för andra också i sådana situationer där han eller hon behöver hjälp av en annan person. Ordande av service enligt det individuella behovet som personlig assistans och inte som någon annan service förutsätter enligt det föreslagna 9 § 3 momentet att personen med funktionsnedsättning självständigt eller med assistans kan uttrycka sin vilja när det gäller assistansens innehåll. Genom resursbestämmelsen tryggas således självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning.

Enligt 9 § 4 mom. i den föreslagna lagen kan i den personliga assistansen som en del av servicehelheten ingå sådana av assistenten vidtagna åtgärder som motsvarar egenvård och som anknyter till upprätthållandet av hälsan samt till vården av en långvarig sjukdom enligt anvisningarna för vården. Valfärdsområdet ska ge personen med funktionsnedsättning och vid behov assistenten den handledning som dessa åtgärder förutsätter. För en del personer med funktionsnedsättning kan självständigt boende, arbete och studier samt deltagande i annan normal livsföring på lika villkor som andra kräva hjälp med till exempel sårvård, katetrisering eller säkerställande av respiratorns funktion. Det att dessa vårdåtgärder ingår i personlig assistans möjliggör att också sådana personer med funktionsnedsättning som behöver assistans av det slaget kan leva ett självständigt liv på lika villkor som andra och till exempel bo i sitt eget hem. Med regleringen tryggas tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och rätten till liv.

Enligt 10 § 1 mom. i den föreslagna lagen om funktionshinderservice ska valfärdsområdet ha tillgång till alla sätt att producera personlig assistans. Med sätt att producera personlig assistans avses arbetsgivarmodell, servicesedel och egen eller köpt service. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att stärka den i 19 § i grundlagen tryggade rätten till social trygghet och subjektiv rätt till personlig assistans. Alla personer med funktionsnedsättning har inte möjlighet att vara arbetsgivare för en personlig assistent. Om valfärdsområdet utöver arbetsgivarmodellen har endast ett alternativt sätt att producera tjänster, kan alla personer med funktionsnedsättning inte nödvändigtvis garanteras service enligt sitt individuella behov och intresse. Genom bestämmelsen strävar man också efter att trygga jämlikheten mellan klienterna i olika valfärdsområden.

12.2.2 Särskilt stöd

I 12 och 13 § i den föreslagna lagen om funktionshinderservice föreskrivs det om särskilt stöd. Särskilt stöd är en servicehelhet bestående av tre tjänster. Syftet med särskilt stöd är att stödja interaktionen och delaktigheten för personer med funktionsnedsättning och deras egna val samt att ge multiprofessionellt stöd i krävande situationer. Det särskilda stödet tillgodoser som helhet den jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen och de rättigheter som tryggas i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Det särskilda stödet tillgodoser också självbestämmanderätten, som hänför sig till den rätt till personlig frihet och integritet som tryggas i 7 § och det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen.

Särskilt stöd för delaktigheten kompletterar bestämmelserna om personlig assistans. Den personliga assistansen omfattas av en resursförutsättning som tryggar tillgodoseendet av självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning. Särskilt stöd för delaktighet tryggar delaktigheten också för sådana personer som inte uppfyller resursförutsättningen för personlig assistans.

12.2.3 Boende för barn någon annanstans än med den egna familjen

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. ska det allmänna stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt förarbetena till bestämmelsen framhävs i bestämmelsen familjens betydelse som barnets naturliga livsmiljö och uppväxtmiljö. Det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och uppfostran hör till familjen, särskilt till barnets föräldrar eller andra som enligt lag ansvarar för omvårdnaden av barnet (RP 309/1993 rd, s. 76).

Syftet med den föreslagna lagens bestämmelser om stöd för boendet är att göra det möjligt också för personer med funktionsnedsättning som behöver krävande och sektorsövergripande hjälp och stöd att med hjälp av öppenvårdstjänster bo så självständigt som möjligt. Boendet och servicen för barn med funktionsnedsättning ska genom tillräckliga stödåtgärder och tillräcklig service i första hand ordnas med den egna familjen. Endast om det trots ordnad hjälp och stöd inte är möjligt för barnet att bo med sin familj, kan boendet ordnas som funktionshinderservice utanför hemmet.

Den föreslagna lagens 15 § om boende utanför hemmet för barn har samband med det i 10 § i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet. Grunden i den föreslagna lagen för ordnande av boendet för ett barn med funktionsnedsättning och service som tryggar barnets vård och omsorg någon annanstans än med den egna familjen avviker från de placeringar utanför hemmet som görs med stöd av barnskyddslagen. Sådant boende utanför hemmet som avses i den föreslagna lagen ska vara möjligt endast under de förutsättningar som anges i 15 §, till vilka hör bland annat samtycke av barnets vårdnadshavare. Det bedöms inte vara fråga om att skilja ett barn från sina föräldrar mot deras vilja på det sätt som avses i artikel 23.4 i funktionsnedsättningskonventionen eller att skilja ett barn från sina föräldrar på grund av barnets eller den ena eller båda föräldrarnas funktionsnedsättning.

Det finns skäl att granska ordnandet av barnets boende utanför hemmet som särskild service också utifrån den jämlikhet som tryggas i 6 § i grundlagen. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 6 § 2

mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas till exempel på grund av handikapp eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Genom bestämmelsen har man velat betona att barn ska behandlas som jämlika både i förhållande till den vuxna befolkningen, som i princip har lika grundläggande rättigheter, och som sinsemellan jämlika. Varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning behöver barnen dock särskilt skydd och särskild omsorg (RP 309/1993 rd, s. 49).

Gällande lagstiftning har lett till att vissa barn med funktionsnedsättning och deras familjer har blivit klienter inom barnskyddet även när det inte har funnits något egentligt behov av barnskydd. Det är fråga om situationer där det inte finns något barnskyddsbehov av att placera barnet utanför hemmet, men familjen trots det inte ens med starkt stöd kan svara för omsorg i enlighet med barnets bästa av orsaker som beror på barnets funktionsnedsättning.

Med bestämmelsen tryggas barnets rätt till de grundläggande rättigheter som anges i 7 § 1 mom. och 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Med den föreslagna regleringen förverkligas beaktandet av barnets intresse enligt 5 § i socialvårdslagen, tryggheten av barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen och artikel 7 i funktionsnedsättningskonventionen, samt tillhandahållandet av skydd och särskild hjälp från statens sida till barn och unga som tillfälligt eller varaktigt saknar stöd från familjen, vilket säkerställs i artikel 17.1 c i den reviderade Europeiska sociala stadgan.

Enligt det föreslagna 15 § 3 mom. kan barnets boende någon annanstans än med den egna familjen ordnas som familjevård eller i ett litet gruppboendehem med högst sju barn. Avvikelse från detta kan göras endast om barnets bästa kräver det. Bestämmelsen förverkligar artikel 23 i funktionsnedsättningskonventionen om respekt för hem och familj, särskilt punkt 5 som förpliktar till att ordna vård utom hemmet inom den utvidgade familjen och, i avsaknad av sådan, placering i familjeliknande förhållanden i samhället, om de närmast anhöriga inte är i stånd att ta hand om ett barn med funktionsnedsättning.

12.2.4 Småbarnspedagogik som en del av träning

Enligt 7 § 2 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen om funktionshinderservice ska en person med funktionsnedsättning ha rätt att få träning om han eller hon nödvändigt behöver det för att lära sig färdigheter som behövs i en normal livsföring. I sådan träning som avses i punkten ska också ingå möjligheten att få småbarnspedagogik i form av träning som avgiftsfri service enligt den föreslagna lagen. Servicen utvidgas till att gälla de barn med funktionsnedsättning som på basis av bedömningen av servicebehovet och klientplanen har ett nödvändigt behov av småbarnspedagogik uttryckligen med stöd av lagen om funktionshinderservice. Så kallad rehabiliterande småbarnspedagogik ordnas i nuläget som en del av specialomsorgen enligt specialomsorgslagen för barn som omfattas av tillämpningsområdet enligt 1 § i specialomsorgslagen.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att bestämmelserna om småbarnspedagogik fortfarande i första hand ska bedömas som en sådan socialservice som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Den småbarnspedagogiska verksamheten fullgör den i 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivna skyldigheten för det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa, samt att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna också sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv (GrUU 41/2021 rd, s. 2, GrUU 17/2018 rd, s. 2, GrUU 21/2016 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet menar att "enligt sina särskilda behov" avser bland annat att det allmänna ska försöka minska och undanröja de eventuella hinder för studier som hälsotillstånd eller funktionsnedsättning medför. Utskottet pekar här också på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 framhålls det bland annat att personer med funktionsnedsättning inte får utestängas från det allmänna utbildningssystemet och att konventionsstaterna ska säkerställa att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov (GrUU 17/2018 rd, s. 3, GrUU 60/2010 rd, s. 3).

Den föreslagna regleringen ska bedömas med tanke på den i 6 § i grundlagen tryggade jämlikheten i förhållande till alla barn ur den synvinkeln huruvida det för den föreslagna regleringen finns ett godtagbart skäl enligt 2 mom. Det väsentliga är om åtskillnaden kan motiveras på ett godtagbart sätt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 48, GrUU 14/2006, s. 2, rd, GrUU 25/2006 rd, s. 2). De

föreslagna bestämmelserna erbjuder avgiftsfri småbarnspedagogik med stöd av lagen om funktionshinderservice för de barn som inte med stöd av lagen om småbarnspedagogik får nödvändiga och lämpliga tjänster inom småbarnspedagogiken enligt sitt individuella behov och som annars löper särskild risk att bli utanför småbarnspedagogiken på grund av sin funktionsnedsättning. Innehållet i småbarnspedagogiken ska vara detsamma för alla barn. Genom att den småbarnspedagogik som ordnas som funktionshinderservice är avgiftsfri stöds familjerna i barnets deltagande i småbarnspedagogik. Avsikten är också att den vägen inverka på barnets deltagande i den grundläggande utbildningen och senare i annan verksamhet i samhället. Med den föreslagna regleringen tillgodoses rätten till tillräckliga socialtjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och de kulturella rättigheterna enligt 16 § 2 mom. i den lagen.

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