UTKAST Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om funktionshinderservice och 4 § i socialvårdslagen

# PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att bestämmelsen i den nya lagen om funktionshinderservice om lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning ändras. Därtill föreslås det i propositionen att bestämmelsen i 4 § i socialvårdslagen om de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse ska förtydligas.

För att precisera tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice föreslås det i propositionen att lagens definition av person med funktionsnedsättning preciseras. De tjänster som avses i lagen ska enligt förslaget ordnas endast i situationer där den service som avses i någon annan, primärt tillämplig lagstiftning inte är tillräcklig och lämplig med hänsyn till personens nödvändiga behov av hjälp och stöd. Enligt propositionen ska bestämmelsen om tillämpningen av särskild service preciseras i fråga om situationer där den primära lagstiftningens tjänster inte är lämpliga och tillräckliga med hänsyn till personens servicebehov, och inte svarar mot vad som är det normala behovet i det livsskede som personen befinner sig i.

Genom den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområdet ändras inte utgångspunkten i den nya lagen om funktionshinderservice, enligt vilken särskild service som avses i den lagen ordnas för ett nödvändigt behov av hjälp eller stöd till följd av en långvarig begränsning i funktionsförmågan som orsakas av en funktionsnedsättning eller sjukdom, och enligt vilken diagnosen inte definierar tillgången till service.

Bestämmelsen i socialvårdslagen om klientens intresse förtydligas så, att den avgift som tas ut för servicen inte inverkar på den bedömning av klientens intresse som avses i bestämmelsen. Genom ändringen beaktas socialvårdslagens ursprungliga krav på likabehandling av klienterna också i fråga om klientavgifterna.

För att trygga de nödvändiga intressena för en person med funktionsnedsättning i varje enskilt fall föreslås det i propositionen att till bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice fogas en bestämmelse genom vilken välfärdsområdet åläggs att mer omfattande beakta bestämmelsen om efterskänkande och nedsättning av klientavgift i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården i situationer där bestämmandet av avgiften i den enskilda situationen kunde leda till att mottagandet av servicen för personen med funktionsnedsättning äventyras. Den föreslagna bestämmelsen är en särskild skyddsbestämmelse som tryggar klientens ställning i en situation där de tjänster som avses i den primära lagstiftningen är tillräckliga och lämpliga för att tillgodose personens behov av hjälp och stöd.

I lagen om funktionshinderservice föreslås därtill vissa tekniska korrigeringar.

Syftet med propositionen är att trygga tillgodoseendet av rättigheterna och tillgången till service för personer med funktionsnedsättning samt att förtydliga tillämpningen av den nya lagen om funktionshinderservice så, att lagen förblir en speciallag avsedd för personer med funktionsnedsättning. Ett ytterligare syfte är att förtydliga tillämpningspraxis i fråga om faktorer som inverkar på bedömningen av klientens intresse inom socialvården.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

Genom propositionen genomförs för sin del också den nationella reformen av social- och hälsovårdstjänsterna enligt regeringsprogrammet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 januari 2025.

—————

Innehåll

[PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1](#_Toc166234498)

[MOTIVERING 3](#_Toc166234499)

[1 Bakgrund och beredning 3](#_Toc166234500)

[1.1 Bakgrund 3](#_Toc166234501)

[1.2 Beredning 3](#_Toc166234502)

[2 Nuläge och bedömning av nuläget 4](#_Toc166234503)

[2.1 Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna 4](#_Toc166234504)

[2.2 Den nya lagen om funktionshinderservice 4](#_Toc166234505)

[2.2.1 Tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice 4](#_Toc166234506)

[2.2.2 Funktionshinderservice enligt den nya lagen om funktionshinderservice 7](#_Toc166234507)

[2.2.3 Verkställigheten av den nya lagen om funktionshinderservice 9](#_Toc166234508)

[2.2.4 Funktionshinderservicens tillräcklighet och täckning 9](#_Toc166234509)

[Bedömning av nuläget i fråga om den nya lagen om funktionshinderservice 11](#_Toc166234510)

[2.3 Primär service 11](#_Toc166234511)

[2.3.1 Socialvårdslagen 12](#_Toc166234512)

[2.3.2 Rehabilitering 15](#_Toc166234513)

[2.3.3 Hälso- och sjukvårdslagen 15](#_Toc166234514)

[2.3.4 Närståendevård 15](#_Toc166234515)

[2.3.5 Familjevård 15](#_Toc166234516)

[2.3.6 Primär service för barn 15](#_Toc166234517)

[2.3.7 Äldreomsorgslagen 16](#_Toc166234518)

[2.3.8 Klientavgifter 17](#_Toc166234519)

[2.3.9 Tillräckligheten hos och tillgången till social- och hälsovårdspersonal 18](#_Toc166234520)

[3 Målsättning 18](#_Toc166234521)

[4 Förslagen och deras konsekvenser 19](#_Toc166234522)

[4.1 3.2 De viktigaste förslagen 19](#_Toc166234523)

[4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 19](#_Toc166234524)

[4.2.1 Ekonomiska konsekvenser 19](#_Toc166234525)

[4.2.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet 32](#_Toc166234526)

[4.2.3 Andra samhälleliga konsekvenser 33](#_Toc166234527)

[5 Alternativa handlingsvägar 35](#_Toc166234528)

[5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser 35](#_Toc166234529)

[5.1.1 Att den antagna lagen träder i kraft utan preciseringen av tillämpningsområdet 35](#_Toc166234530)

[5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet 37](#_Toc166234531)

[5.2.1 Sverige 37](#_Toc166234532)

[5.2.2 Norge 38](#_Toc166234533)

[5.2.3 Danmark 39](#_Toc166234534)

[6 Remissvar 39](#_Toc166234535)

[7 Specialmotivering 39](#_Toc166234536)

[7.1 Lagen om funktionshinderservice 39](#_Toc166234537)

[7.2 Socialvårdslagen 45](#_Toc166234538)

[8 Ikraftträdande 47](#_Toc166234539)

[9 Verkställighet och uppföljning 47](#_Toc166234540)

[10 Förhållande till budgetpropositionen 47](#_Toc166234541)

[11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 47](#_Toc166234542)

[Lagförslag 52](#_Toc166234543)

[Lag 52](#_Toc166234544)

[om ändring av lagen om funktionshinderservice 52](#_Toc166234545)

[Lag 54](#_Toc166234546)

[om ändring av 4 § i socialvårdslagen 54](#_Toc166234547)

**MOTIVERING**

1. **Bakgrund och beredning**
   1. **Bakgrund**

I regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering ingår en skrivning enligt vilken ikraftträdandet av den nya lagen om funktionshinderservice (675/2023) som antogs våren 2023 skjuts upp, och dessutom inleds en skyndsam lagberedning i syfte att trygga tillgodoseendet av rättigheterna och tillgången till service för personer med funktionsnedsättning. Enligt regeringsprogrammet ska vid beredningen av en ny lag om funktionshinderservice de tillägg beaktas som gjorts under riksdagsbehandlingen av lagen om funktionshinderservice. Enligt regeringsprogrammet får kostnadseffekterna av lagberedningen jämfört med nuläget öka de årliga utgifterna med 100 miljoner euro. I bilaga B till regeringsprogrammet ingår skrivningar om att lagen om funktionshinderservice ska förbli en speciallag och att ändamålsenliga tjänster för personer med funktionsnedsättning och en hållbar finansiering av dem ska säkerställas.

Med stöd av de lagar som trädde i kraft den 30 september 2023 sköts ikraftträdandet av den antagna lagen om funktionshinderservice (675/2023; nedan också *den nya lagen om funktionshinderservice*) upp till den 1 januari 2025. Syftet med att ikraftträdandet skjuts upp var att reservera tid för precisering av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice.

Den antagna lagen om funktionshinderservice och dess tillämpningsområde beskrivs närmare i avsnittet om nuläget i denna proposition.

* 1. **Beredning**

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. I enlighet med regeringsprogrammet bereds vid social- och hälsovårdsministeriet en nationell servicereform för social- och hälsovården, i vilken servicesystemet utvecklas genom lagstiftning, programarbete och projektarbete samt genom att systemet för styrning av välfärdsområdena ses över (identifieringskoder VN/32594/2023 och STM098:00/2023; <https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM098:00/2023>). I skrivningarna om servicereformen i regeringsprogrammet styrs välfärdsområdena bl.a. till att se över sin service utifrån en ändamålsenlig gradering av tjänsterna. Också denna proposition ingår i den helhet av lagstiftningsprojekt som hör till den nationella servicereformen. Den beredning som gäller en justering av tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice har sina egna utgångspunkter till följd av de uttryckliga skrivningarna om beredningen i regeringsprogrammet och deras bakgrund.

När riksdagen behandlade regeringens proposition 9/2023 om att skjuta upp ikraftträdandet av den antagna lagen om funktionshinderservice gjorde riksdagen uttalanden, av vilka två gäller beredningen av det justerade tillämpningsområdet: Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder för att utveckla tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice, lagens primära karaktär och exaktheten i de enskilda bestämmelserna så att alla personer med funktionsnedsättning faktiskt har tillgång till den service som de ska få, och: Riksdagen förutsätter att statsrådet säkerställer tillräckliga resurser för välfärdsområdena för att trygga tjänster för personer med funktionsnedsättning enligt dessas behov. I denna beredning har uttalandena förståtts så att de bekräftar utgångspunkterna enligt skrivningen i regeringsprogrammet.

Vid beredningen har dessutom en skrivning i regeringsprogrammet beaktats, enligt vilken de tillägg som gjorts under riksdagsbehandlingen av lagen om funktionshinderservice ska beaktas vid beredningen av lagen om funktionshinderservice. Under beredningen har inga ändringar gjorts i de tilläggen. En teknisk korrigering som gjorts är dock att till 27 § om arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning har fogats en hänvisning genom vilken rättigheterna för personer med utvecklingsstörning som deltar i arbetsverksamhet och skyldigheterna för den som ordnar arbetsverksamheten bibehålls sådana de är enligt gällande lagstiftning.

Beredningen av propositionen har skett i samråd med flera sakkunniga vid social- och hälsovårdsministeriet samt vid olika ansvarsområden inom Institutet för hälsa och välfärd (nedan *THL*). Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna har skett i en tjänstemannagrupp, där sakkunniga från social- och hälsovårdsministeriet, THL och finansministeriet har deltagit. Gruppen har också hört företrädare för Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab och Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna (KT), några välfärdsområden och Delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning VANE.

Social- och hälsovårdsministeriet ordnade i samråd med THL sju höranden om reformen i november–december 2023. Vid dem hördes bl.a. organisationer för personer med funktionsnedsättning, andra klientorganisationer, serviceproducenter, arbetsmarknadsparter, välfärdsområden och Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab, tillsynsmyndigheter, andra myndighetsinstanser än ministerier och ombudsmän samt forskare och de viktigaste aktörerna på Åland om deras åsikter om justeringen av tillämpningsområdet. Förslaget har skrivits så att olika intressegruppers önskemål och åsikter om detaljer i reformens innehåll har samordnats.

Vid hörandena i informationsinsamlingsfasen bekräftades uppfattningen att det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, och då i synnerhet jämlikheten, förefaller juridiskt omöjligt att till tillämpningsområdet foga en liknande åldersavgränsning som den som ströks vid riksdagsbehandlingen. Bland de instanser som hördes betonade bl.a. välfärdsområdena och en del av tillsynsmyndigheterna behovet av en åldersavgränsning eller någon annan avgränsning av tillämpningsområdet. Bland organisationerna för personer med funktionsnedsättning varierade åsikterna om behovet av en precisering av lagens tillämpningsområde. Några organisationer ansåg att tillämpningsområdet bör förtydligas. Flera organisationer stödde att tillämpningsområdet bibehålls sådant det är i den antagna lagen. Bland organisationerna för personer med funktionsnedsättning betonades i stor utsträckning behovet att bibehålla lagen om funktionshinderservice som en speciallag för personer med funktionsnedsättning, men i fråga om lagens målgrupp gick åsikterna isär. Dock ansågs det viktigt att personer med funktionsnedsättning också vid högre ålder får service för personer med funktionsnedsättning och att den som fått funktionsnedsättning vid högre ålder också får funktionshinderservice enligt sina behov. Bland andra riksdagens justitieombudsman ansåg att lagen behöver ändras så att tillämpningsområdet förtydligas. Såväl organisationerna för personer med funktionsnedsättning som välfärdsområdena betonade att andra brister i servicesystemet inte ska kompenseras genom lagen om funktionshinderservice. Vid hörandena framfördes också bl.a. önskemål på en mer exakt definition av termen social funktionsförmåga, eller att en tillämpningsanvisning utfärdas om det.

Under den fortsatta beredningen har det framkommit andra metoder för precisering av tillämpningsområdet. Genom de preciseringar som föreslås kan skrivningen i regeringsprogrammet om bibehållandet av lagen om funktionshinderservice som en speciallag för personer med funktionsnedsättning bibehållas, och därmed kan rättigheterna och tillgången till service för personer med funktionsnedsättning tryggas.

Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från den 12 april till den 31 maj 2024. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 121 remissinstanser, och dessutom hade alla intresserade möjlighet att lämna utlåtande i tjänsten Utlåtande.fi.

De handlingar som gäller propositionen finns tillgängliga på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskoderna STM067:00/2023 och VN/2450/2023.

1. **Nuläge och bedömning av nuläget**

Syftet med regeringens proposition är att ändra tillämpningsområdet för den lag om funktionshinderservice som redan antagits. I regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice beskrivs nuläget och lagstiftningen i fråga om service för personer med funktionsnedsättning ingående, och därför fokuserar denna proposition enbart på att beskriva de uppgifter en precisering av tilläggsområdet förutsätter.

* 1. **Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna**

Ordnandet av service för personer med funktionsnedsättning grundar sig på grundlagen och internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna. De skyldigheterna, som ligger till grund för lagen om funktionshinderservice, beskrivs ingående i regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice (RP 191/2022 rd).

* 1. **Den nya lagen om funktionshinderservice**

Regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice gavs till riksdagen hösten 2022 och antogs den 1 mars 2023. Den nya lagen om funktionshinderservice stadfästes den 14 april 2023, och då fastställdes det att den ska träda i kraft den 1 oktober 2023. Därefter sköts ikraftträdandet av den nya lagen om funktionshinderservice upp till den 1 januari 2025 genom lag 953/2023 som trädde i kraft den 30 september 2023.

* + 1. Tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice

*Ändringar i tillämpningsområdet som gjordes i riksdagen och deras kostnadseffekter*

Under riksdagsbehandlingen av den nya lagen om funktionshinderservice våren 2023 gjordes vissa betydande ändringar i lagförslaget. En av de största ändringarna var att den så kallade åldersavgränsningen ströks till följd av grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

I regeringens proposition föreslogs en så kallad åldersavgränsning i definitionen av termen person med funktionsnedsättning i syfte att förtydliga förhållandet mellan allmän lag och speciallag. Avsikten var att tjänster för äldre personer i huvudsak skulle ordnas med stöd av socialvårdslagen (1301/2015). Lagen om funktionshinderservice föreslogs vara tillämplig om behovet av hjälp, stöd eller omsorg huvudsakligen beror på någon annan orsak än en sådan sjukdom som börjat i hög ålder och som typiskt förekommer hos äldre personer eller allmän degeneration eller svaghet som beror på hög ålder. Det var ändå inte fråga om en åldersgräns eller en absolut avgränsning, utan det var meningen att bedömningen av om en person uppfyller definitionen av person med funktionsnedsättning skulle göras separat för varje person.

I den gällande handikappservicelagen ingår ingen särskild åldersavgränsning, med undantag för den så kallade åldersavgränsningen för personlig assistans om vilken det föreskrevs 2008. I den gällande lagen är dock en utgångspunkt att den i enlighet med sitt ursprungliga syfte ska tillämpas som en speciallag för en avgränsad kategori personer med funktionsnedsättning. Service för äldre ordnas i huvudsak i form av tjänster för äldre enligt primär lagstiftning med stöd av socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010). Det har också bildats rättspraxis om tillämpningen av lagen, och utifrån den har en praxis som utgör ett slags åldersavgränsning tillämpats t.ex. för serviceboende för personer med funktionsnedsättning.

Social- och hälsovårdsutskottet strök åldersavgränsningen i propositionen på grund av grundlagsutskottets utlåtande. Social- och hälsovårdsutskottet anser dock i sitt betänkande om den antagna lagen om funktionshinderservice (ShUB 52/2022 rd) att det med tanke på syftena med lagstiftningen och också dess genomförbarhet är viktigt att skilja tjänster som ordnas för äldre personer enligt deras individuella behov — för dessa tjänster används ofta också termen äldreomsorg — från specialtjänster för personer med funktionsnedsättning (funktionshinderservice).

Enligt social- och hälsovårdsutskottet avses med äldreomsorg i princip den service enligt socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen som med stöd av bestämmelserna i socialvårdslagen och äldreomsorgslagen ordnas för en äldre person på basis av bedömning och utredning av behovet av service och vård.

I fråga om slopandet av åldersavgränsningen konstaterade utskottet också att den föreslagna ändringens syfte inte är att alla tjänster för äldre ska ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice. I utskottets betänkande sägs det att tillämpningen av lagen om funktionshinderservice begränsas ytterligare av definitionen av personer med funktionsnedsättning i 1 mom. och av att lagen enligt 2 mom. är sekundär i förhållande till den allmänna lagstiftningen, däribland socialvårdslagen.

Till följd av de ändringar som gjordes vid riksdagsbehandlingen av den antagna lagen om funktionshinderservice avsattes slutligen i den tekniska planen för de offentliga finanserna 2024–2027 25,2 miljoner euro för 2024, 32,4 miljoner euro för 2025, 35,5 miljoner euro för 2026 och 35,9 miljoner euro för 2027 för genomförandet av lagen. Efter att åldersavgränsningen slopades var det inte möjligt att göra en välgrundad bedömning av lagens kostnadseffekter. Därför förblev det osäkert om den anslagna finansieringen räcker till för att producera service enligt den nya lagen. I den tekniska planen för de offentliga finanserna för 2024–2027 gjordes en ramreservering på 100 miljoner euro, vilket utgjorde en utökning i förhållande till det budgeterade anslaget. Att upplösa ramreserveringen, det vill säga att överföra den till anslagsmomentet i samband med beredningen av budgetpropositionen, bedömdes emellertid förutsätta mer omfattande konsekvensbedömning.

Enligt regeringsprogrammet får kostnadseffekterna av lagen om funktionshinderservice jämfört med nuläget öka de årliga utgifterna med högst 100 miljoner euro. Det innebär att det också efter en begränsning av tillämpningsområdet finns mer finansiering tillgänglig för genomförandet av den nya lagstiftningen om funktionshinderservice än vad som har avsatts utifrån den antagna lagen (på 2027 års nivå 64,1 miljoner euro mer).

*Grundlagsutskottets utlåtande om åldersavgränsningen*

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Finland har ratificerat (FördrS 26 och 27/2016, nedan funktionshinderkonventionen) har ställt nya krav på lagberedningen. Innehållet i och konsekvenserna av den nya lagen om funktionshinderservice har särskilt i grundlagsutskottet bedömts på ett nytt sätt så att man utöver grundlagens krav i större omfattning än tidigare också har beaktat konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice (GrUU 79/2022: <https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Documents/GrUU_79+2022.pdf>) att åldersavgränsningen måste utgå från lagförslaget för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I utlåtandet säger utskottet: "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."

Utskottet konstaterar dock att det inte nödvändigtvis i sig 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.

*Lagens förhållande till annan lagstiftning*

I regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice och i förarbetena till propositionen beskrivs ingående lagens tillämpningsområde och dess förhållande till övrig lagstiftning samt hur definitionen av termen person med funktionsnedsättning i lagen stämmer överens med FN:s funktionshinderkonvention.

Utgångspunkten för översynen av lagstiftningen om funktionshinderservice har från första början varit att den nya lagen, liksom gällande lagstiftning, ska förbli en subsidiär speciallag som tillämpas i situationer när en person med funktionsnedsättning inte med stöd av någon annan lag får lämplig och tillräcklig service för sitt servicebehov.

Avsikten är att service såväl enligt gällande lagstiftning som enligt den antagna och ändrade nya lagen om funktionshinderservice ska ordnas enbart för sådana personer med funktionsnedsättning som inte kan få service som är nödvändig för dem med stöd av den primära lagstiftningen. Dock ska den nya lagens syfte att samordna två lagar om särskild service för personer med funktionsnedsättning beaktas. Också i regeringens proposition med förslag till den antagna lagen om funktionshinderservice och i regeringens proposition med förslag till uppskjutande av lagens ikraftträdande konstateras det att lagen om funktionshinderservice har karaktären av speciallag för personer med funktionsnedsättning.

I 2 § i den antagna lagen om funktionshinderservice föreskrivs om allmänna förutsättningar för tillämpning av lagen och definieras vem som är en sådan person med funktionsnedsättning som avses i lagen. Dessutom bedöms det särskilt om förutsättningarna för beviljande av den service som personen ansöker om uppfylls enligt lagen.

Utgångspunkten när det fastställs vilken service en person med funktionsnedsättning har rätt till är personens individuella behov av hjälp och stöd, samt att de tjänster som ordnas med stöd av primär lagstiftning och som nämns i 2 mom. inte motsvarar personens individuella behov. Bestämmelsen motsvarar också bestämmelsen om lagens subsidiära karaktär i 4 § 1 mom. i den gällande handikappservicelagen.

Enligt motiveringen till 2 § i den antagna lagen visar enbart en diagnos eller svårighetsgraden hos en funktionsnedsättning inte hur funktionsnedsättningen försvagar funktionsförmågan eller leder till behov av hjälp och stöd, och därför ska en persons servicebehov alltid bedömas individuellt och beslutet om vilken lag som ska tillämpas ska fattas utifrån en helhetsbedömning. I motiveringen sägs det också att någon enskild orsak, såsom det att funktionshinderservicen är avgiftsfri, på ett avgörande sätt ska påverka bedömningen av huruvida service enligt andra lagar är lämplig.

I den antagna lagen om funktionshinderservice har begreppet person med funktionsnedsättning använts för att beskriva de personer med funktionsnedsättning som kan få service med stöd av lagen. I 2 § 1 mom. 1 punkten i den antagna lagen om funktionshinderservice definieras vad som i lagen avses med person med funktionsnedsättning. I definitionen ingår olika slags begränsningar i funktionsförmågan till följd av funktionsnedsättning eller sjukdom. Syftet har i synnerhet varit att betona att personer med olika slag av funktionsnedsättning har en jämbördig rätt till service enligt lagen för att de trots sin funktionsnedsättning eller sjukdom eller den långvariga eller bestående begränsning i funktionsförmågan som följer av dem ska kunna delta i samhället jämbördigt med andra. I definitionen av termen person med funktionsnedsättning ingår som en förutsättning att det för att en person med funktionsnedsättning ska uppnå ett självständigt liv, delaktighet eller jämlikhet är nödvändigt att personen får tjänster enligt lagen om funktionshinderservice.

*Bestämmelsen om tillämpningsområdet i den antagna lagen om funktionshinderservice*

**2 §**

*Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning*

Denna lag tillämpas på personer (person med funktionsnedsättning)

1) vars fysiska, kognitiva, psykiska, sociala eller sensoriska begränsning i funktionsförmågan som orsakas av en funktionsnedsättning eller sjukdom är långvarig eller bestående,

2) vars funktionsnedsättning eller sjukdom tillsammans med de hinder som finns i samhället hindrar deltagandet i samhället på lika villkor som andra, och

3) som nödvändigt kräver tjänster enligt denna lag för att uppnå ett självständigt liv, delaktighet eller jämlikhet.

Med stöd av denna lag ordnas sådan särskild service som en person med funktionsnedsättning behöver i sin normala livsföring, om personen inte får lämpliga tjänster enligt sina individuella behov med stöd av socialvårdslagen (1301/2014), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), lagen om småbarnspedagogik (540/2018), lagen om grundläggande utbildning (628/1998) eller någon annan lag.

Bestämmelser om organiseringsansvaret för tjänsterna finns i lagen om välfärdsområden (611/2021), lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021, nedan *lagen om ordnande*) och i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (615/2021).

* + 1. Funktionshinderservice enligt den nya lagen om funktionshinderservice

Enligt den antagna lagen om funktionshinderservice ska välfärdsområdet för personer med funktionsnedsättning ordna

1) träning,

2) personlig assistans,

3) särskilt stöd för delaktigheten,

4) stöd i att fatta beslut,

5) krävande multiprofessionellt stöd,

6) stöd för boendet,

7) stöd för boendet för barn,

8) stöd för tillgängligt boende,

9) kortvarig omsorg,

10) dagverksamhet,

11) arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning,

12) stöd för rörligheten, och

13) ekonomiskt stöd till personer som använder livsuppehållande respirator.

Välfärdsområdet ska ordna den service som avses ovan för en person med funktionsnedsättning när det är nödvändigt för att personens möjligheter till ett självständigt liv, delaktighet eller likabehandling ska förverkligas.

Välfärdsområdet kan inom ramen för anslagen som en del av den egna träningen för personen med funktionsnedsättning ordna träning för närstående till personen i syfte att uppnå de mål som ställts för träningen för personen med funktionsnedsättning, ordna ekonomiskt stöd enligt denna lag för personen med funktionsnedsättning samt ordna annan service och andra stödåtgärder som behövs för att lagens syfte ska nås.

De viktigaste tjänsterna enligt den antagna lagen om funktionshinderservice:

Träning

Syftet med träningen är att personer med funktionsnedsättning får lära sig färdigheter som behövs i ett självständigt liv och får bättre funktionsförmåga vid förändringar i livet. Träning är en målinriktad service som ges för viss tid och innefattar övning i kognitiva och funktionella färdigheter och i social interaktion, undervisning i teckenspråk eller handledning i användningen av kommunikationsmetoder som stöder eller ersätter talet och stöd vid förändringar i funktionsförmågan, omgivningen eller familjesituationen eller vid andra motsvarande förändringar i livet. Även för familjemedlemmar och andra närstående till en person med funktionsnedsättning ska det ordnas undervisning i teckenspråk, handledning i användningen av alternativa kommunikationsmedel och träning för att stödja vid situationer med förändringar i personens liv.

Träning är en målinriktad service som ges för viss tid. En ytterligare förutsättning är att motsvarande träning inte kan fås som medicinsk rehabilitering.

Personlig assistans

Syftet med personlig assistans är 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. En person med funktionsnedsättning har rätt att få personlig assistans om han eller hon behöver en annan persons hjälp 1) i de dagliga sysslorna, 2) i arbetet eller studierna, eller 3) i interaktion, fritidsverksamhet eller samhälleligt deltagande.

Avsikten är inte att den personliga assistansen ska ersätta t.ex. sådan service som hör till hemvård eller hemsjukvård eller som ska ordnas av social- och hälsovården, och det är inte heller möjligt. I den personliga assistansen kan som en del av servicen 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. En förutsättning för beviljande av personlig assistans är att personen med funktionsnedsättning självständigt eller med hjälp av stöd kan bilda sig en uppfattning om och uttrycka sin egen vilja om assistansens innehåll.

Särskilt stöd för delaktigheten

Syftet med det särskilda stödet för delaktigheten är att trygga rätten för en person med funktionsnedsättning att delta och bli delaktig i situationer med social interaktion och fritidsverksamhet också om han eller hon inte självständigt eller med hjälp av stöd förmår utforma och uttrycka sin vilja om hjälpens innehåll eller när personlig assistans inte lämpar sig för honom eller henne.

Det särskilda stödet för delaktigheten är en tjänst som främjar att personen med funktionsnedsättning kan delta och bli delaktig, och tjänsten innefattar behövlig handledning i social interaktion och i att hitta och tillhandahålla fritidsverksamhet som tilltalar personen med funktionsnedsättning.

Stöd i att fatta beslut

Syftet med stöd i att fatta beslut är att stödja personer med funktionsnedsättning i beslutsfattandet så att de själva kan fatta och verkställa beslut som gäller det egna livet. Stöd i att fatta beslut omfattar stöd som ges av stödpersonen för att förstå saker, för att bilda sig en egen åsikt och uttrycka den samt för att bedöma konsekvenserna av beslut och för att verkställa beslut. Stödpersonen får inte ta ställning till frågor eller besluta om saker för personen med funktionsnedsättning. En person med funktionsnedsättning har rätt att som en separat tjänst få stöd i att fatta beslut, om personen behöver stöd i att fatta andra viktiga beslut i det egna livet än sådana som anknyter till det dagliga livet.

Krävande multiprofessionellt stöd

Krävande multiprofessionellt stöd är en servicehelhet som yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården i samarbete tillhandahåller för att säkerställa kommunikationen, den sociala interaktionen, självbestämmanderätten eller delaktigheten för en person med funktionsnedsättning eller för att utreda orsakerna till personens krävande beteende och lösa problemen i krävande situationer. Krävande multiprofessionellt stöd har med stöd av specialomsorgslagen tidigare beviljats som specialomsorg.

En person med funktionsnedsättning har rätt till krävande multiprofessionellt stöd, om 1) det förutsätts särskild yrkeskompetens och samarbete för att stödja personens delaktighet eller tillgodoseendet av hans eller hennes självbestämmanderätt eller andra grundläggande fri- och rättigheter, 2) personen har allvarliga, till funktionsnedsättningen anknytande utmaningar som gäller kommunikationen, den sociala interaktionen eller beteendet och personens eller andra människors människovärde, hälsa eller säkerhet därför hotas, eller 3) det krävs multiprofessionellt stöd för att utreda de bakomliggande orsakerna till begränsningsåtgärder som riktar sig till personens grundläggande fri- och rättigheter och för att förebygga och minska användningen av begränsningsåtgärder.

Stöd för boendet

Syftet med stöd för boendet är att personen med funktionsnedsättning ska kunna bo så självständigt som möjligt också när han eller hon behöver hjälp eller stöd för boendet. Stöd för boendet omfattar behövlig hjälp och behövligt stöd i de dagliga sysslorna, i interaktion och delaktighet samt i sådana åtgärder som motsvarar egenvård och som anknyter till upprätthållandet av hälsan och till vården av en långvarig sjukdom enligt anvisningarna för vården. Stöd för boendet kan ordnas i en enskild bostad eller i ett boende i gruppform.

Stöd för boendet för barn

Bestämmelserna om stöd för boendet för barn kompletterar bestämmelserna om stöd för boendet. Syftet med stöd för boendet för barn är att trygga barnets möjlighet att bo hemma med den egna familjen. De tjänster som barnet och familjen behöver ska vid behov ordnas oberoende av tid på dygnet. Stöd för boendet för barn kan ordnas som funktionshinderservice utanför hemmet endast om det inte är möjligt för barnet att bo hemma med den egna familjen trots att individuell hjälp och individuellt stöd har ordnats för barnet och familjen.

Kortvarig omsorg

Kortvarig omsorg kan beviljas om en person med funktionsnedsättning bor med sina föräldrar eller andra närstående och dessa har huvudansvaret för omsorgen av personen med funktionsnedsättning. Servicen tryggar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning, särskilt barn och unga personer, att bo tillsammans med den egna familjen. Servicen är också en viktig del av det stöd som ges till de närstående som ansvarar för omsorgen.

Med kortvarig omsorg kompletteras bestämmelserna i socialvårdslagen och lagen om stöd för närståendevård så, att man ska kunna svara på behovet av kortvarig omsorg på ett tillräckligt sätt och med beaktande av intresset för personen med funktionsnedsättning. Kortvarig omsorg kan tillhandahållas som personlig service eller som service i grupp eller som en del av annan service.

Dagverksamhet

En person med funktionsnedsättning ska ha rätt till dagverksamhet om personen behöver dagligt stöd för delaktigheten och inte kan delta i arbetsverksamhet eller sysselsättningsfrämjande verksamhet som ordnas med stöd av socialvårdslagen, eller om sådan verksamhet inte möter personens individuella behov. Personen ska dessutom vara yngre än den ålder för ålderspension som anges i folkpensionslagen (586/2007). Dagverksamhet stöder lagens syfte att förverkliga jämlikhet och delaktighet i samhället också för de personer med funktionsnedsättning som behöver den mest krävande hjälpen och stödet.

Stöd för rörligheten

Utgångspunkten är att även personer med funktionsnedsättning i främsta hand ska kunna röra sig med hjälp av en tillgänglig och fungerande offentlig trafik, inklusive anropsstyrd trafik och servicetrafik. Stöd för rörligheten ska ordnas som särskild service för en person med funktionsnedsättning när personen har särskilda svårigheter att röra sig och på grund av en begränsning i funktionsförmågan inte utan oskäligt stora svårigheter kan självständigt anlita allmän kollektivtrafik.

Stödet för rörligheten ska genomföras på mångsidigare och smidigare sätt än för närvarande. Utöver som färdtjänst kan stöd för rörligheten tillhandahållas också med hjälp av en personlig assistent eller ledsagare, genom att ställa en bil eller något annat för personen lämpligt färdmedel till personens förfogande, eller genom att bevilja ekonomiskt stöd för anskaffning av en bil eller ett annat färdmedel.

* + 1. Verkställigheten av den nya lagen om funktionshinderservice

Stödet för verkställigheten av den antagna lagen inleddes våren 2023. Social- och hälsovårdsministeriet ordnade då utbildningar om verkställigheten av lagen. THL har i sin Handbok för funktionshinderservice publicerat en sida med innehåll enligt den antagna lagen om funktionshinderservice, och med hjälp av den kan förberedelserna för verkställigheten av lagen fortsätta i välfärdsområdena.

* + 1. Funktionshinderservicens tillräcklighet och täckning

I regeringens proposition 191/2022 rd beskrivs klienterna inom handikappservice och specialomsorgerna enligt gällande lagstiftning mer ingående (s. 34–35). Det uppskattas att ca 15 % av befolkningen har begränsad funktionsförmåga. Omkring 2–3 % av befolkningen eller ca 130 000–140 000 personer omfattas av service enligt handikappservicelagen, dvs. handikappservice.

Efter att beskrivningen i regeringens proposition gjordes har organiseringsansvaret för handikappservicen i och med strukturreformen i social- och hälsovården den 1 januari 2023 övergått från kommunerna till välfärdsområdena. När denna proposition skrivs är inte ännu heltäckande uppgifter om situationen inom handikappservicen i den nya strukturerna.

Utifrån diskussioner med chefer för handikappservice hösten 2023 märks handikapp och integrationen av handikappservicen på väldigt olika sätt i olika välfärdsområden, men servicen för klienterna har kunnat ordnas trots den stora strukturreformen. Integrationen av handikappservicen har genomförts längst i fråga om service för äldre och annan socialservice än barnskydd. Integrationen mellan allmän och särskild service har inte ännu framskridit på önskat sätt. Åsikten inom handikappservicen är att tryggandet av allmän service för personer med funktionsnedsättning har varit svårast i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster och kommunala bildningstjänster.

Inom välfärdsområdena har dock arbetssätten för ordnande av funktionshinderservice och principerna för upprättandet av klientplaner och beviljande av service harmoniserats, och serviceprocesser och kundprocesser som tidigare varierade mellan kommunerna har gjorts jämbördiga för alla. För att processarbetet ska gå framåt krävs att kontaktytorna för funktionshinderservice fortsättningsvis deltar i ibruktagandet och utvecklingen av arbetssätten. Inom ett välfärdsområde kan rådgivningen i fråga om funktionshinderservice vara starkt koncentrerad, även om andra bedömningsfunktioner är mindre koncentrerade.

Hur väl avskaffandet av specialomsorgsdistrikten och överföringen av specialomsorgerna till välfärdsområdena lyckats varierar mellan regionerna. Jämfört behovet är mängden boendeservice med särskilt krävande stöd otillräckligt. Ordnandet av för- och eftermiddagsverksamhet samt lovvård för barn med funktionsnedsättning i samarbete med kommunerna har medfört ett avsevärt merarbete för flera välfärdsområden.

Hösten 2022 riktade THL en enkät till kommuner och samkommuner för att utreda synen på situationen inom servicen för personer med funktionsnedsättning bland de sakkunniga som ansvarar för servicen för personer med funktionsnedsättning (Tjänster för funktionshindrade 2022. Resultat från kommun- och arbetstagarenkäten, THL Arbetspapper 15/2023). Kommunenkäten sändes till 167 kommuner och samkommuner. Sammanlagt inkom 88 svar, så 79 kommuner och samkommuner besvarade inte enkäten. Svaren representerar ett område med en befolkning på 4,13 miljoner. 152 svar på arbetstagarenkäten inom från socialhandledare som är sakkunniga inom socialt arbete för personer med funktionsnedsättning.

Enkäten beskriver den tid när kommunerna och samkommunerna ännu hade organiseringsansvaret för servicen. Enligt svaren varierar tillräckligheten i servicen för personer med funktionsnedsättning beroende på tjänst, vilket visas i diagram 1. I diagrammet ingår också service som inte beviljas med stöd av handikappservicelagen.



Asunnon muutostyöt – Ändringsarbeten i bostaden

Kuljetuspalvelu – Färdtjänst

Omaishoito – Närståendevård

Apuvälinepalvelu – Hjälpmedelstjänster

Henkilökohtainen apu – Personlig assistans

Sopeutumisvalmennus – Anpassningsträning

Päivätoiminta – Dagverksamhet

Palveluasuminen – Serviceboende

Saattajapalvelu – Ledsagartjänst

Työtoiminta – Arbetsverksamhet

Tukiasuminen – Boende med stöd

Perhehoito – Familjevård

Ryhmämuotoinen asuminen – Gruppboende

Tukihenkilötoiminta – Stödpersonsverksamhet

Lyhytaikainen asumispalvelu – Kortvarigt serviceboende

Työhönvalmentajan palvelu – Arbetscoaching

Riittävästi – Tillräckligt

Jonkin verran – I någon mån

Ei tarpeeksi – Inte tillräckligt

En osaa sanoa – Jag kan inte säga

Diagram 1. I vilken mån tillhandahålls service och stödtjänster i er kommun eller samkommun, i förhållande till behoven hos era handikappade kommuninvånare? Källa: Kommunenkäten 2022.

Enligt arbetspappret kan det konstateras utifrån svaren på kommunenkäten att servicens tillräcklighet har varit oförändrad för en del tjänsters del, men att den service som möjliggör och tillhandahåller boende har försvagats under en tioårsperiod. Enligt arbetspappret kan skälet vara personalbrist men för att få en närmare uppfattning finns det skäl att utreda frågan, och uppföljning av boenderelaterad service är särskilt viktigt sedan organiseringsansvaret för social- och hälsovården övergått till välfärdsområdena.

Bedömning av nuläget i fråga om den nya lagen om funktionshinderservice

Det finns behov av att precisera lagens principiella karaktär av speciallag för personer med funktionsnedsättning, eftersom lagens tillämpningsområde till följd av den betydande ändring i tillämpningsområdet som gjordes i slutet av riksdagsbehandlingen när åldersavgränsningen ströks inte anges så exakt som vore önskvärt för en tydlig och enhetlig tillämpning av lagen. Till följd av ändringen blir gränssnittet mellan allmän lagstiftning och speciallagstiftning otydlig i fråga om sådana äldre personer vilkas servicebehov har en orsak som har att göra med åldrandet. Tillämpningsområdet behöver dock preciseras så att preciseringarna gäller alla klientkategorier på ett jämbördigt sätt. Vid preciseringen ska kraven på jämlikhet och likabehandling i grundlagsutskottets utlåtande och social- och hälsovårdsutskottets betänkande beaktas. Utskottet konstaterar dock att det inte nödvändigtvis i sig 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.

Vid beredningen ska social- och hälsovårdsutskottets ställningstagande beaktas, enligt vilket det med tanke på syftena med lagstiftningen och också dess genomförbarhet är viktigt att skilja tjänster som ordnas för äldre personer enligt deras individuella behov från specialtjänster för personer med funktionsnedsättning.

De risker som kan realiseras om tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice inte preciseras beskrivs närmare i kapitel 5 Alternativa handlingsvägar i denna proposition.

I fråga om service för personer med funktionsnedsättning varierar tillräckligheten och täckningen för service för personer med funktionsnedsättning redan nu mellan olika tjänster. När tillämpningsområdet preciseras så att lagen bibehålls som en speciallag för personer med funktionsnedsättning blir det lättare att rikta service för personer med funktionsnedsättning enligt lagens ursprungliga syfte.

* 1. **Primär service**

Service för alla som är i behov av service ordnas i första hand med stöd av allmänna lagar, det vill säga den primära lagstiftningen.

*Grundlagens bestämmelser*

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen beskrivs i regeringens proposition 191/2022. Särskilt viktiga grundläggande fri- och rättigheter för denna proposition är 6 §, 19§ 1 och 3 mom. samt 22 § i grundlagen.

*Överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården*

Den 1 januari 2023 övergick organiseringsansvaret för social- och hälsovården från kommunerna till välfärdsområdena. Bestämmelser om välfärdsområdenas organiseringsansvar och om ordnandet av social- och hälsovårdstjänster finns bl.a. i lagen om välfärdsområden (611/2021) samt i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021). I bägge lagarna betonas välfärdsområdenas skyldighet att se till att tillgången till service är jämbördig.

* + 1. Socialvårdslagen

Som det också konstateras i regeringens proposition 191/2022, ordnas den socialservice som personer med funktionsnedsättning av olika åldrar är i behov av ordnas i första hand inom ramen för det allmänna servicesystemet enligt socialvårdslagen. I den propositionen beskrivs bl.a. målen för socialservice samt det omfattande serviceutbud om vilket det föreskrivs i lagen.

*Klientens intresse enligt socialvårdslagen*

Socialvårdslagens ställning som allmän lag för socialvården innebär att strävan primärt ska vara att svara också mot specialgruppers behov genom socialservice enligt socialvårdslagen. Om denna visar sig vara otillräcklig, omöjlig att ordna eller oändamålsenlig, ska servicen ordnas med stöd av någon speciallag. Till exempel enligt 4 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan handikappservicelagen) ska service och stöd ordnas, om en handikappad inte med stöd av någon annan lag får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för honom eller henne. Då man funderar på vilken lagbestämmelse som ska tillämpas ska man alltid välja den bestämmelse som bäst förverkligar klientens intresse. Den principen ska tillämpas när en viss socialservice kan beviljas med stöd av två olika lagar.

I 4 § i socialvårdslagen anges de omständigheter som det ska tas hänsyn till vid bedömningen av klientens intresse. Förteckningen är uteslutande. Enligt den paragrafen ska vid bedömningen av vad som ligger i klientens intresse hänsyn tas till hur olika tillvägagångssätt och lösningar bäst tryggar 1) klientens och hans eller hennes närståendes välfärd, 2) stärkandet av klientens förmåga att klara sig självständigt och agera på eget initiativ samt nära och fortlöpande människorelationer, 3) rätt och tillräckligt stöd vid rätt tidpunkt i förhållande till behoven, 4) möjlighet att delta i och påverka sina egna ärenden, 5) beaktande av den språkliga, kulturella och religiösa bakgrunden, 6) utbildning som motsvarar önskemål, anlag och andra färdigheter, en kanal till arbetslivet samt verksamhet som främjar delaktighet, och 7) klientrelationens förtrolighet och samverkan med klienten.

Det har förekommit rättspraxis och tillämpningspraxis som pekar i två olika riktningar i fråga om tolkningen av klientens intresse. I en del kommuner, och numera välfärdsområden, har tolkningen kunnat vara att det vid bedömningen av enligt vilken lag klientens service ska ordnas ligger i klientens intresse att beakta huruvida servicen är avgiftsfri. Principen om klientens intresse har lett till att service ordnas som service till vilken klienten har subjektiv rätt enligt lagen om handikappservice, vilken är avgiftsfri enligt klientavgiftslagen, trots att det är möjligt att svara mot behoven hos personerna med funktionsnedsättning enligt en allmän lag.

Lagstiftningen utgår dock från att en person kan komma i åtnjutande av service enligt speciallagstiftningen om han eller hon uppfyller förutsättningarna för erhållandet av dem. Huruvida servicen är avgiftsfri är inte ett bedömningskriterium, utan personens servicebehov. Klientavgiften fastställs när klientens servicebehov har bedömts och det utifrån bedömningen har upprättats en klientplan där servicebehovet och den service som svarar mot det anges och ett förvaltningsbeslut om beviljande av service har fattats. Klienten ges ett särskilt beslut om klientavgiften som baseras på klientavgiftslagen. Det föreskrivs om efterskänkande och nedsättning av klientavgifter i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992, nedan *klientavgiftslagen*).

*Bedömning av nuläget i fråga om beaktandet av klientavgifter som en del av klientens intresse*

Vid beslutsfattandet om funktionshinderservice bör det klarläggas att de avgifter som påförs för servicen inte beaktas vid bedömningen av klientens intresse enligt 4 § i socialvårdslagen, och att påförandet av en avgift därför inte inverkar på bedömningen av vilken service som ska beviljas.

*Serviceutbudet enligt socialvårdslagen*

I detta avsnitt beskrivs de viktigaste tjänsterna enligt socialvårdslagen till den del de inte beskrivs i regeringens proposition 191/2022 och till den del ändringar har skett efter den beskrivningen.

Under föregående regeringsperiod sågs lagstiftningen över för att stärka personalens tillräcklighet och tillgången till service. Socialvårdslagens (1301/2014) bestämmelser om hemvård oberoende av tid på dygnet och gemenskapsboende som trädde i kraft vid ingången av 2023 gör det möjligt att gradera vården och omsorgen så att de klienter placeras i serviceboende med heldygnsomsorg vars situation förutsätter kontinuerlig närvaro av personalen eller vars vård och omsorg förutsätter krävande kompetens, inklusive vård i livets slutskede.

Bestämmelserna i socialvårdslagen om service som ges i hemmet sågs över. I socialvårdslagen togs in en bestämmelse enligt vilken välfärdsområdet behov ska ordna hemvård enligt klienternas behov oberoende av tid på dygnet, det vill säga också nattetid. För att säkerställa en tillräcklig och högklassig hemvård fogades till socialvårdslagen bestämmelser om planering av hembesök och genomförande av hemvård. Syftet med en god planering av hembesök är att klienten får de tjänster som hör till honom eller henne och att arbetstiden för den befintliga personalen så bra som möjligt ska räcka till för att tillhandahålla tjänsterna. Till socialvårdslagen fogades bestämmelser enligt vilka verksamhetsenhetens ledning ska vidta åtgärder för att trygga en tillräcklig personal, om planerade hembesök inte kan genomföras på grund av brist på personal.

Hemvårdens och även den övriga socialservicens tillräcklighet och kvalitet stärks genom en precisering av bestämmelserna om ledning och egenkontroll i socialvårdslagen och äldreomsorgslagen. Bestämmelserna om egenkontroll i socialvårdslagen och äldreomsorgslagen har överförts till lagen om tillsynen över social- och hälsovården, som trädde i kraft den 1 januari 2024.

Också bestämmelserna om boendeservice i socialvårdslagen sågs över. Boendeservice är tillfälligt boende, stödboende, gemenskapsboende och serviceboende med heldygnsomsorg. Utöver de innehållsmässiga ändringarna togs i lagen in bestämmelser som gör det möjligt att ha olika former av boendeservice i samma funktionella helhet i syfte att främja mångsidiga boende- och servicehelheter. Ett objekt kan omfatta både gemenskapsboende och serviceboende med heldygnsomsorg samt boende i bostäder som hör till det normala bostadsbeståndet. Syftet är att en person som så önskar ska kunna leva resten av sitt liv i samma bostad och inte behöva flytta någon annanstans för att få de tjänster som han eller hon behöver på grund av nedsatt funktionsförmåga.

Utbildning i läkemedelsbehandling krävs också i hemvården av äldre personer. Enligt de tidigare bestämmelserna gällde kravet enbart dygnetruntvård. När det gäller planering och genomförande av hembesök samt en tillräcklig hemvårdspersonal togs det i äldreomsorgslagen in hänvisningar till de nya bestämmelserna om detta i socialvårdslagen.

Nedan beskrivs de tjänster enligt socialvårdslagen, om vilka bestämmelserna ändrades vid den översikt som nämns ovan.

Viktig service som ordnas med stöd av socialvårdslagen är bl.a. stödtjänster, hemvård och boendetjänster. Merparten av de tjänster till stöd för boende hemma och boendetjänster äldre behöver ordnas med stöd av socialvårdslagen. I enlighet med de mål som ställts upp för ändringen av servicestrukturen har den långvariga vården på institutioner minskat, och enligt lagen ska den avskaffas före utgången av 2027.

Med stödtjänster enligt 19 § i socialvårdslagen avses tjänster som skapar och upprätthåller sådana förhållanden i en persons hem att personen så självständigt som möjligt kan klara av de funktioner som hör till det dagliga livet samt tjänster med hjälp av vilka personen kan få ett innehåll som ger välbefinnande i livet. Som stödtjänster ordnas enligt personens individuella behov 1) måltidstjänst, 2) klädvårdstjänst, 3) städtjänst, 4) uträttande av ärenden, 5) tjänster som främjar eller stöder delaktighet och socialt umgänge. Stödtjänster ordnas för personer som behöver dem på grund av att deras funktionsförmåga är nedsatt till följd av hög ålder, sjukdom eller skada eller av någon annan motsvarande orsak. Dessutom ordnas stödtjänster för personer som behöver dem på grund av en särskild familje- eller livssituation.

Enligt motiveringen till lagen avses med socialt umgänge i 5 punkten olika former av social verksamhet, såsom dagverksamhet samt gemensamma utflykter och kulturella hobbyer. Socialt umgänge kan stärka känslan av delaktighet hos dem som deltar, men främjande och stödjande av delaktighet innebär också något annat. Det gör det till exempel möjligt för en enskild person att delta i samhället.

Med hemvård enligt 19 a § avses service som säkerställer att en person klarar av de funktioner som hör till det dagliga livet i sitt hem och sin boendemiljö. Hemvården omfattar enligt klientens individuella behov 1) vård och omsorg, 2) verksamhet som främjar och upprätthåller funktionsförmåga och interaktion, 3) annan än i 1 och 2 punkten avsedd verksamhet som stöder personens förmåga att klara sig, 4) hemsjukvård enligt 25 § i hälso- och sjukvårdslagen.

I främjandet och upprätthållandet av funktionsförmågan kan ingå till exempel att göra hemsysslor tillsammans med klienten. Annan verksamhet som stöder en persons förutsättningar att klara sig på egen hand kan omfatta till exempel hjälp eller stöd för en klient när han eller hon vistas utomhus eller uträttar ärenden utanför hemmet samt använder redskap för elektronisk kommunikation med beaktande av klientens dataskydd. Verksamhet som stöder och upprätthåller funktionsförmågan och växelverkan samt annan verksamhet som stöder personens förmåga att klara sig på egen hand kan också omfatta sådan verksamhet som är stödtjänster enligt 19 §, om de ordnas separat från hemservicen.

Hemvård och stödtjänster ordnas för personer som behöver den på den grunden att deras funktionsförmåga är nedsatt på grund av hög ålder, sjukdom eller skada eller av någon annan motsvarande orsak. Dessutom ordnas hemvård för personer som behöver den på grund av en särskild familje- eller livssituation. Hemvård ordnas enligt personens behov oberoende av tid på dygnet. Genomförandet av service som motsvarar hemvårdsklienternas behov tryggas i lagstiftningen så att hembesök som ingår i hemvård enligt 19 a § i socialvårdslagen ska planeras i enlighet med 46 b § i samma lag. Enligt 1 mom. 1 punkten i den paragrafen ska klienten få det antal timmar service som han eller hon har rätt till enligt beslutet eller avtalet om service, om inte något annat följer av hans eller hennes förändrade omständigheter, det vill säga om inte klienten t.ex. genomgår rehabilitering eller sjukhusvård som innebär att ingen service behövs. Personalen ska dimensioneras så att den kan fullgöra den skyldighet som nämns ovan.

Tillräcklig personal som genomför hembesök tryggas genom skyldigheten enligt 49 b § i samma lag för föreståndaren för verksamhetsenheten att vidta de åtgärder som står till buds för att avhjälpa personalbristen samt se till att information om personalbristen förmedlas till den aktör som svarar för verksamhetsenhetens personalpolitik. Om bristen inte kan avhjälpas genom verksamhetsenhetsföreståndarens åtgärder, ska den aktör som svarar för verksamhetsenhetens personalpolitik omedelbart vidta åtgärder för att trygga en tillräcklig personal.

Servicen kan genomföras i form av tjänster som ingår i boendet, om klientens säkerhet inte längre kan garanteras genom tjänster som ges i hemmet. Med gemenskapsboende enligt 21 b § i socialvårdslagen avses boende som ordnas av välfärdsområdet i en tillgänglig och trygg boendeenhet där personen förfogar över en bostad som motsvarar hans eller hennes behov och där de boende erbjuds verksamhet som främjar socialt umgänge. Gemenskapsboende ordnas för personer som behöver det på den grunden att deras funktionsförmåga är nedsatt och att deras behov av vård och omsorg har ökat till följd av hög ålder, sjukdom, skada eller någon annan motsvarande orsak. Till gemenskapsboende hör att de boende erbjuds verksamhet som främjar socialt umgänge. Detta förutsätter att det i boendeenheten finns lokaler som lämpar sig för de boendes gemensamma bruk. Innehållet i verksamheten ska planeras utifrån klienternas önskemål.

Service enligt klientens individuella behov ska ordnas som socialservice som är separat från gemenskapsboende. Servicebehoven hos olika klientgrupper kan avvika från varandra i fråga om tjänsternas mål, innehåll och mängd. Vissa klienter kan behöva stödtjänster som underlättar det dagliga livet och hemvård som skräddarsytts enligt deras behov. Då är det ofta fråga om en äldre klient och målet är att hans eller hennes funktionsförmåga ska bevaras så länge som möjligt, och då kan behovet av dygnetruntservice skjutas upp.

För personer vilkas servicebehov kräver kontinuerligt närvarande personal kan serviceboende med heldygnsomsorg ordnas, vilket innebär boende i en tillgänglig och trygg verksamhetsenhet som erbjuder verksamhet som upprätthåller och främjar funktionsförmågan, där personen förfogar över en bostad som motsvarar hans eller hennes behov och där han eller hon av boendeenhetens personal utan dröjsmål och oberoende av tid på dygnet får vård och omsorg också för sitt akuta behov.

Serviceboende med heldygnsomsorg omfattar vård och omsorg enligt personens individuella behov oberoende av tid på dygnet, verksamhet som upprätthåller och främjar funktionsförmågan, måltider, klädvård, städning samt verksamhet som främjar delaktighet och socialt umgänge. Serviceboende ska tillhandahållas så att personens integritet respekteras och hans eller hennes delaktighet stöds. Dessutom ska det ses till att personen har möjlighet att få den medicinska rehabilitering och andra hälso- och sjukvårdstjänster som han eller hon behöver.

Genom service enligt socialvårdslagen kan också klienternas möjlighet att röra sig utanför hemmet stödjas. Service som stöder rörligheten enligt 23 § ska ordnas för personer som inte klarar av att självständigt använda allmänna trafikmedel på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller av någon annan liknande orsak som leder till nedsättning i funktionsförmågan och som behöver service för att kunna uträtta ärenden eller på grund av något annat behov som hör till det dagliga livet.

En tillgänglig och fungerande allmän kollektivtrafik inklusive anrops- och servicetrafik är det främsta sättet att ordna sådan rörlighet som lämpar sig för alla. Stöd för rörligheten kan ordnas på följande sätt eller genom kombinationer av dem: 1) handledning i hur allmänna trafikmedel används och handledd träning, 2) ledsagarservice, 3) grupptransport, 4) ersättning för skäliga kostnader för transport med taxi, invalidtaxi eller ett annat motsvarande fordon, 5) något annat lämpligt sätt.

Enligt socialvårdslagen kan välfärdsområdet också ordna annan motsvarande socialservice som svarar mot klienternas behov än den som det särskilt föreskrivs om i lagen, såsom dagverksamhet för äldre som är avsedd för äldre som bor hemma och vilkas funktionsförmåga är nedsatt eller löper risk att bli nedsatt. Dagverksamhet kan innehålla gruppverksamhet som stöder funktionsförmågan samt måltider. En viktig utgångspunkt för verksamheten är socialt umgänge och kamratstöd.

Annan service som motsvarar klientens behov kan också vara trygghetsservice eller trygghetshjälp, som syftar till att möjliggöra att en äldre person kan bo hemma dygnet runt. Tjänsten består av en apparat för alarm, såsom ett trygghetsarmband, samt en alarmmottagning där en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården bedömer vårdbehovet och vid behov ordnar behövlig hjälp hemma hos klienten. Tjänsten stöder och stärker klientens trygghet, trygghetsupplevelse och förmåga att klara sig självständigt i hemmet. Grunderna kan t.ex. vara ökad risk för att en äldre person ska falla, risken för andra farliga situationer till följd av försvagad funktionsförmåga eller en känsla av otrygghet.

* + 1. Rehabilitering

Också rehabilitering är en viktig del av det primära serviceutbudet för personer med funktionsnedsättning. I regeringens proposition 191/2022 beskrivs närmare bl.a. den medicinska rehabilitering enligt hälso- och sjukvårdslagen som välfärdsområdena ordnar och social rehabilitering enligt socialvårdslagen samt rehabilitering som andra instanser ordnar och/eller ersätter (avsnitt 2.1.21).

* + 1. Hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdstjänster för personer med funktionsnedsättning ordnas med stöd av hälso- och sjukvårdslagen, liksom för andra personer. När den antagna lagen om funktionshinderservice träder i kraft bekräftas den utgångspunkten.

* + 1. Närståendevård

Lagen om stöd för närståendevård (937/2005) beskrivs i avsnitt 2.1.12 i regeringens proposition 191/2022. I lagen avses med närståendevård att vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person ordnas i hemförhållanden med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdbehövande nära. Största delen av närståendevårdsklienterna är över 65 år.

*Utvecklingen av närståendevården*

Välfärdsområdena utvecklade god praxis för närståendevården inom ramen för programmet Framtidens social- och hälsocentral under perioden 2020–2023. THL publicerade ett förslag till enhetliga nationella grunder för beviljande (september 2022). En del välfärdsområden utnyttjade förslaget vid harmoniseringen av grunderna för beviljande inom sitt område.

Under statsminister Petteri Orpos regeringsperiod har sammanlagt 27 miljoner euro anslagits för att stöda äldres funktionsförmåga och förmåga att klara sig i hemmet samt närståendevårdare. För att stöda närståendevårdarnas välmående, funktionsförmåga och hälsa tas befintliga arbetssätt i bruk och nya utvecklas. Dessutom gör THL en utredning om nuläget inom närståendevården. Utöver att en lägesbild byggs upp styrs välfärdsområdena på behövligt sätt till att främja jämlikheten bland närståendevårdare.

* + 1. Familjevård

Familjevårdslagen (263/2015) beskrivs i kapitel 2.1.13 i regeringens proposition 191/2022. Familjevårdslagen tillämpas på vård av eller annan omsorg om en person under en del av dygnet eller dygnet runt i familjevårdarens privathem eller i den vårdbehövandes hem.

* + 1. Primär service för barn

Lagen om småbarnspedagogik (540/2018) beskrivs i kapitel 2.1.16 i regeringens proposition 191/2022. I den reformerade lagen föreskrivs det om barnets rätt till det trestegsstöd som ges inom småbarnspedagogiken, där stödformerna är allmänt stöd, intensifierat stöd eller särskilt stöd. Målet är att stärka barnens jämlika rätt till stöd för utveckling, lärande och välbefinnande.

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998) beskrivs i kapitel 2.1.17 i regeringens proposition 191/2022. Sedan 2011 fastställs i lagen om grundläggande utbildning ett s.k. stöd i tre steg enligt elevens behov. Enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning har handikappade elever och andra elever i behov av särskilt stöd rätt att avgiftsfritt få bl.a. tolknings- och biträdestjänster som är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen.

Genom hemservice för barnfamiljer enligt socialvårdslagen stöds också barn med funktionsnedsättning och deras föräldrar så att de kan klara det dagliga livet.

* + 1. Äldreomsorgslagen

För äldre personer ska lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, nedan äldreomsorgslagen) iakttas, bl.a. i fråga om serviceprocessen för äldre och kvaliteten på den service som ordnas för dem. Äldreomsorgslagen kompletterar den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen om social- och hälsovården. Ett syfte med lagen är bl.a. att förbättra möjligheterna för äldre personer att få högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster och att påverka innehållet i de tjänster som ordnas för dem samt att påverka det sätt som tjänsterna utförs på.

Äldreomsorgslagen innehåller inga bestämmelser om tjänster som ska ordnas för äldre, med undantag för i 12 § avsedda tjänster som främjar välbefinnande och förebyggande tjänster. Social- och hälsovårdstjänster för äldre ordnas i första hand och huvudsakligen med stöd av allmänna lagar, dvs. socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I äldreomsorgslagen åläggs kommunerna och välfärdsområdena att se till att den äldre befolkningens välbefinnande stöds och att tillgången till social- och hälsovårdstjänster som äldre personer behöver tryggas. I lagen anges de allmänna principerna för tillgodoseendet av äldre personers servicebehov och principerna för tillhandahållande av långvarig vård och omsorg. Social- och hälsovårdstjänster för äldre personer ska vara högkvalitativa och de ska ges i rätt tid och i tillräcklig omfattning med tanke på dessa personers servicebehov. Tjänsterna ska utföras så att de stöder äldre personers välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga, förmåga att klara sig på egen hand och delaktighet samt förebygger behovet av annan service.

I lagen finns bestämmelser om att den äldre personens servicebehov ska utredas snarast möjligt och mångsidigt och att det för denne ska planeras en helhet av tjänster som motsvarar den äldre personens individuella behov.

Beviljandet av service som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar baserar sig på ett konstaterat servicebehov. Enligt 15 § i äldreomsorgslagen ansvarar välfärdsområdet för att en övergripande utredning av en äldre persons behov av social- och hälsovård och av annan service som stöder hans eller hennes välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand görs i samarbete med personen själv och vid behov med hans eller hennes anhöriga eller närstående eller med en intressebevakare som har förordnats för honom eller henne. I samband med utredningen ska den äldre personens funktionsförmåga bedömas mångsidigt och med tillförlitliga bedömningsinstrument. När funktionsförmågan bedöms ska det utredas till vilka delar den äldre personen klarar de funktioner som hör till normal livsföring i sin egen boende- och närmiljö och med vad han eller hon behöver stöd och hjälp. Vid bedömningen ska den äldre personens fysiska, kognitiva, psykiska och sociala funktionsförmåga samt faktorer som har samband med tillgängligheten i omgivningen, tryggheten i boendet och tillgången till närservice beaktas.

Välfärdsområdet ska använda bedömningsverktyget RAI vid bedömningen av en äldre persons funktionsförmåga, om den äldre personen enligt en preliminär bedömning av en yrkesutbildad person som avses i 15 § 1 mom. behöver regelbunden socialservice för tryggandet av sin vård och omsorg. Välfärdsområdet ska dessutom se till att bedömningsverktyget RAI används också när en äldre person får sådan av välfärdsområdet ordnad service och omständigheterna förändras avsevärt för den äldre personen. Bedömningsverktyget RAI hör till de tillförlitliga bedömningsinstrument som avses i 15 § 3 mom.

RAI-systemet är en standardiserad uppsättning instrument för insamling av information och iakttagelser. Med hjälp av RAI-systemet (Resident Assessment Instrument) kan klienternas funktionsförmåga och servicebehov bedömas på ett enhetligt och mångsidigt sätt. Med hjälp av den information RAI-systemet ger kan tjänsterna planeras individuellt och riktas enligt behoven till dem som behöver dem.

I äldreomsorgslagen föreskrivs det om säkerställande av tjänsternas kvalitet. Bestämmelserna gäller både offentliga och privata serviceproducenters verksamhetsenheter. Antalet anställda vid verksamhetsenheten, utbildningen och uppgiftsstrukturen ska motsvara antalet äldre personer som får tjänster vid enheten samt det servicebehov och de tjänster som deras funktionsförmåga förutsätter och tjänster ska, om klienternas behov kräver det, finnas tillgängliga vid alla tider på dygnet. Personalen ska dimensioneras så att högkvalitativa tjänster tryggas för äldre personer.

För att säkerställa tillräcklig personal föreskrivs det i äldreomsorgslagen om minsta tillåtna personaldimensionering i förhållande till antalet klienter vid verksamhetsenheten vid dygnetruntservice. Den faktiska personaldimensioneringen ska vara minst 0,7 anställda per klient vid en sådan verksamhetsenhet för serviceboende med heldygnsomsorg enligt 21 c § i socialvårdslagen som har gemensamma lokaler och egen arbetsskiftsplanering och som är underställd en och samma chef.

*Uppföljning av kvaliteten hos service för äldre*

Genom undersökningen Uppföljningen av äldreomsorgen har genomförandet av äldreomsorgslagen följts upp sedan lagen trädde i kraft 2013. Undersökningen har omfattat både verksamhetsenheter för heldygnsvård och för hemvård. I den har man följt utvecklingen av personaldimensioneringen, verksamhetsenheternas verksamhetspraxis och ledning genom en enkät till kommuner och verksamhetsenheter som producerar privata tjänster. THL genomför dessutom regelbundet en nationell enkät om klientnöjdheten. Som en del av uppföljningen ska THL genomföra en riksomfattande klientenkät vartannat år.

*Övrig utveckling av servicen för äldre*

Kvalitetsrekommendationen för att trygga en aktiv och funktionsduglig ålderdom och hållbara tjänster 2024–2027 styr i enlighet med äldreomsorgslagen mot främjande av äldres förutsättningar att få tillräckliga tjänster av hög kvalitet vid rätt tidpunkt. De tidigare kvalitetsrekommendationerna har utfärdats 2001, 2008, 2013, 2017 och 2020.

Som en del av verkställigheten av strukturreformen inom social- och hälsovården genomfördes projektet Framtidens tjänster som stöder boende hemma för äldre 2022–2023 inom alla välfärdsområden. Projekthelheten stödde kommunerna och välfärdsområdena vid utvecklingen av den servicehelhet som stöder äldres boende hemma och i förberedelserna för nya strukturer inom social- och hälsovården.

*Utvärdering av nuläget inom servicen för äldre*

THL genomförde en pilotenkät om klientnöjdheten inom äldreomsorgen 2022. Nästan 42 000 klienter besvarade enkäten. Enkätens resultat visar att största delen av respondenterna är nöjda med den service de får. Klienterna anser att vårdarna är vänliga och de litar på dem och känner sig trygga. Klienterna får oftast hjälp snabbt vid behov. Merparten av klienterna inom äldreomsorgen kan tänka sig att rekommendera de tjänster de får för sina närstående eller vänner.

De verksamhetsenheter som besvarade uppföljningen av personaldimensioneringen har lyckats höja sin dimensionering till den nivå lagen kräver. Som helhet betraktat har personaldimensioneringen höjts sedan 2020. Antalet som underskrider dimensioneringen (5 %) har hållits stabil sedan 2020. I huvudsak har personaldimensioneringen fått upp genom att närvårdarnas och sjukskötarnas arbetsinsats bättre än tidigare har koncentrerats på vårdarbete medan tilläggspersonal har anställts för biträdande uppgifter. Exempelvis har antalet vårdbiträden vid verksamhetsenheterna ökat.

* + 1. Klientavgifter

Lagstiftningen om klientavgifter beskrivs också i regeringens proposition 191/2022.

För social- och hälsovårdstjänster kan det i enlighet med lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) tas ut en avgift hos den som använder servicen, om inte något annat föreskrivs i lag. Enligt klientavgiftslagen är en del av social- och hälsovårdstjänsterna avgiftsfria, för en del tjänster är avgiften samma för alla och för en del av tjänsterna bestäms avgifterna enligt betalningsförmågan. Funktionshinderservicen är huvudsakligen avgiftsfri. Klientens ekonomiska ställning eller klientavgifter får inte utgöra ett hinder för att få service. Den avgift som tas ut för servicen får vara högst lika stor som kostnaderna för serviceproduktionen.

Bestämmelser om servicens innehåll finns i substanslagstiftningen, inte i klientavgiftslagen. Utgångspunkten är att klientavgifterna i socialvården fastställs särskilt i ett förvaltningsbeslut om servicen som fattas utifrån en bedömning av servicebehovet och en klientplan. Klientens servicebehov ska styra vilken service klienten anvisas. Enligt 2 § i socialvårdslagen ska, om en person har rätt att få socialvård med stöd av någon annan lag, de bestämmelser tillämpas som bäst tillgodoser klientens intresse på det sätt som föreskrivs i 4 och 5 §. Det föreskrivs om klientens intresse i 4 § och om barnets intresse i 5 §. I de paragraferna anges det inte att de avgifter som tas ut för servicen ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse.

Klientavgifterna ska i regel inte beaktas vid bedömningen av servicebehovet, utan bedömningen ska ske utifrån servicelagstiftningen och klientens behov och klientavgifterna är en följd av den service som beviljas utifrån bedömningen av servicebehovet.

*Avgiftstak samt nedsättning och efterskänkande av avgift*

Avgifter som bestäms enligt betalningsförmågan är inkomstrelaterade. Värdet på egendom beaktas inte vid fastställandet av avgifterna. Det föreskrivs att avgifter är inkomstrelaterade i huvudsak när användningen av tjänsterna pågår under lång tid, såsom i fråga om tjänster som ges fortgående och regelbundet i hemmet, och i fråga om långvarig anstaltsvård. Jämnstora avgifter tas ut exempelvis för tjänster som används sporadiskt eller kortvarigt, såsom för tandvård och poliklinikbesök samt för olika stödtjänster när dessa inte ingår i tjänsten eller avgiften.

För att förhindra en oskäligt stor avgiftsbörda anges det i klientavgiftslagen ett maximibelopp för de utgifter som förorsakas den som använder servicen under ett kalenderår (avgiftstak).

Enligt 11 § i klientavgiftslagen ska en avgift som fastställts för socialvårdsservice och en sådan avgift för hälsovårdsservice som bestämts enligt en persons betalningsförmåga efterskänkas eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Välfärdsområdet kan dessutom besluta att nedsätta eller efterskänka även jämnstora avgifter för hälsotjänster på ovannämnda grunder. Avgifter kan efterskänkas eller nedsättas också om det är befogat med beaktande av vårdsynpunkter. Nedsättning och eftergift av avgiften ska prioriteras i förhållande till utkomststöd.

11 § i klientavgiftslagen stadfästes som en del av den översyn av klientavgiftslagen som trädde i kraft i juli 2021.

* + 1. Tillräckligheten hos och tillgången till social- och hälsovårdspersonal

*Programmet för ett gott arbete*

Enligt statsminister Orpos regeringsprogram vill regeringen lösa den brist på social- och hälsovårdspersonal som hotar tillgången till välfärdssamhällets tjänster, vilket kräver åtgärder både på kort och lång sikt. De effektivaste åtgärderna är kopplade till förbättringen av servicesystemets funktion inom social- och hälsovården så att tjänsterna graderas enligt klienternas och patienternas behovsnivå och att personalbehovet för servicen möts på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt stärks det förebyggande arbetet, de digitala tjänsterna, servicehandledningen och möjligheterna till egenvård. Vidare uppmuntras välfärdsområdena till att stärka social- och hälsovårdsbranschens attraktionskraft genom ett ledarskap som beaktar personalens behov och är engagerande så att arbetsfördelningen mellan personalgrupper och flexibiliteten förbättras.

Programmet består av sex innehållshelheter, som var och en innehåller flera åtgärder. De syftar alla till att trygga tillgången till tillräcklig personal inom vården och räddningsväsendet under kommande år.

1. **Målsättning**

Syftet med att tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice specificeras är att trygga tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning och välfärdsområdenas möjlighet att finansiera reformen. Ett syfte är att lagen om funktionshinderservice ska bibehållas som en speciallag för personer med funktionsnedsättning. Genom ändringarna tryggas därmed servicesystemets hållbarhet. Syftet med att tillämpningsområdet specificeras är att säkerställa en enhetlig tillämpning av lagen och en jämbördig tillgång till service i alla regioner.

Propositionens syfte är att förtydliga förhållandet mellan den allmänna socialvårdslagstiftningen och den subsidiära lagstiftningen om funktionshinderservice så att klienterna hänförs till service enligt sitt servicebehov och att det inte en övergång till service enligt lagen om funktionshinderservice av andra skäl än klientens nödvändiga behov av funktionshinderservice.

1. **Förslagen och deras konsekvenser**
   1. **3.2 De viktigaste förslagen**

*Den antagna lagen om funktionshinderservice*

Det föreslås att tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice specificeras så att tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning tryggas och den godkända lagen om funktionshinderservice kvarstår som en speciallag för personer med funktionsnedsättning.

För att justera tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice föreslås det i propositionen att definitionen av termen person med funktionsnedsättning i lagen preciseras. Det föreslås att den service som avses i lagen ska ordnas enbart i situationer när tjänster enligt annan, primär lagstiftning inte är tillräckliga och lämpliga för det nödvändiga behovet av hjälp och stöd hos en person med funktionsnedsättning. I propositionen föreslås det att bestämmelsen om tillämpning av särskild service specificeras till att gälla situationer när service enligt den primära lagstiftningen inte är lämplig och tillräcklig för personens servicebehov och inte motsvarar sedvanliga behov i det livsskede personen befinner sig i.

För att trygga nödvändiga intressen för personer med funktionsnedsättning i enskilda fall föreslås det i propositionen att till lagen om funktionshinderservice fogas en bestämmelse som förpliktar välfärdsområdet att beakta bestämmelsen om efterskänkande eller nedsättning av avgifter enligt lagen om klientavgifter i situationer när påförandet av en avgift i ett enskilt fall kan leda till att mottagandet av tjänster för en person med funktionsnedsättning äventyras. Bestämmelsen är en särskild skyddsbestämmelse som tryggar klientens ställning i situationer när service enligt den primära lagstiftningen är tillräcklig och lämplig för att svara mot en persons behov av hjälp och stöd.

I propositionen föreslås också vissa tekniska korrigeringar i lagen om funktionshinderservice.

*4 § i socialvårdslagen*

Som en del av justeringen av förhållandet mellan allmän lagstiftning och speciallagstiftning föreslås ett förtydligande av bestämmelsen i 4 § i socialvårdslagen om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse.

Det föreslås att bestämmelsen om klientens intresse i socialvården förtydligas så att den avgift som tas ut för servicen inte påverkar bedömningen av klientens intresse enligt bestämmelsen. Genom ändringen uppmärksammas det ursprungliga kravet enligt socialvårdslagen på likvärdig behandling av klienter också i fråga om klientavgifter.

* 1. **De huvudsakliga konsekvenserna**
     1. Ekonomiska konsekvenser
        1. Konsekvenser för välfärdsområdenas, kommunernas och statens kostnader

Genom lagförslaget preciseras tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice (675/2023), som riksdagen godkände våren 2023.

I propositionen bedöms konsekvenserna såväl av de ändringar i regeringens proposition med förslag till lag om funktionshinderservice (RP 191/2022) som gjordes i riksdagsbehandlingen våren 2023 som av de preciseringar av tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice som föreslås i denna beredning. I slutet av kapitlet Ekonomiska konsekvenser finns sammanfattande tabeller över alla kostnader för den lag om funktionshinderservice som träder i kraft den 1 januari 2025, om alla preciseringar som föreslås i denna proposition träder i kraft. Tabellerna beskriver hur mycket kostnaderna ändrar i förhållande till gällande lagstiftning, det vill säga handikappservicelagen och specialomsorgslagen från 1987. Kostnaderna anges enligt nivån 2025 när lagen träder i kraft.

Alla bedömningar av ekonomiska konsekvenser som ingår i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) upprepas dock inte, utan i denna proposition beskrivs endast närmare de kostnadskalkyler som har ändrat i förhållande till regeringens ursprungliga proposition.

Som konstateras i regeringens ursprungliga proposition (RP 191/2022 rd) medför den bristande faktagrunden osäkerhet för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av lagen om funktionshinderservice, eftersom de flesta uppgifter som behövs för kalkylerna inte är tillgängliga i riksomfattande statistik eller register. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är särskilt utmanande också för att antalet klienter som kommer att omfattas av funktionshinderservice oftast inte direkt kan bedömas utifrån statistik (exempelvis kan både de som får service enligt socialvårdslagen och lagen om funktionshinderservice få FPA:s vårdbidrag för pensionstagare). Bedömningen är utmanande, eftersom funktionshinderservice är service i sista hand och servicebehovet bedöms individuellt. Rätt till service har man endast om både de villkor som anges i lagens tillämpningsområde och de servicespecifika villkoren uppfylls. Dessutom kan den tillhandahållna servicens innehåll och mängd och samtidigt också dess kostnader variera från klient till klient. Antalet klienter och kostnaderna för servicen klarnar därför i praktiken först i samband med verkställigheten. Detta är kritiskt eftersom välfärdsområdenas finansiering i huvudsak består av statlig finansiering som ska räcka (med beaktande även av klientavgifterna) både för verkställigheten av denna lag och för ordnandet av andra social- och hälsovårdstjänster.

Strävan har varit att svara mot de utmaningar som beskrivs ovan genom att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna för sysselsättningen liksom i fråga om den ursprungliga lagen om funktionshinderservice har gjorts i samråd mellan social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och THL. Målet har varit att genom att utnyttja mångsidig sakkunskap basera kostnadsberäkningen på så välgrundade antaganden som möjligt. Trots osäkerheten beträffande bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna anges exakta bedömningar, eftersom de behövs för beräkning av statens finansiering av välfärdsområdena.

*Avskaffandet av åldersavgränsningen och preciseringen av tillämpningsområdet*

Den viktigaste av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen av lagen om funktionshinderservice var att den åldersavgränsning som föreslogs i regeringens proposition 191/2022 ströks. De slutliga ekonomiska konsekvenserna av detta påverkas av de preciseringar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition.

Åldersavgränsningen var ingen åldersgräns, utan den lag som föreslogs i regeringens proposition hade tillämpats på en person vars 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 (hänvisning i konsekvensbedömningen genom termen skäl till servicebehovet som beror på åldrande). Vanligen börjar konsekvenser av åldrande märkas i större utsträckning vid relativt hög ålder, från ca 75 år uppåt.

Till följd av den betydande ändring i tillämpningsområdet som gjordes i slutet av riksdagsbehandlingen när åldersavgränsningen ströks har lagens tillämpningsområde inte angetts så exakt som vore önskvärt för en tydlig och enhetlig tillämpning av lagen. Till följd av ändringen blir gränssnittet mellan primär (allmänna lagar) och subsidiär lagstiftning (speciallag) otydlig i fråga om sådana äldre personer vilkas servicebehov har en orsak som har att göra med åldrandet. Avskaffandet av åldersavgränsningen riskerade att leda till att service för äldre i större utsträckning än tidigare börjar ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice.

* Det har bland annat förekommit olika tillämpningspraxis i fråga om *tolkningen av klientens intresse* enligt 4 § i socialvårdslagen. I en del kommuner, och numera välfärdsområden, har tolkningen kunnat vara att det vid bedömningen av enligt vilken lag klientens service ska ordnas ligger i klientens intresse att beakta huruvida servicen är avgiftsfri. En sådan tolkning leder till att lagen om funktionshinderservice kommer att omfatta klienter vilkas servicebehov också kan motsvaras av service enligt den primära lagstiftningen.
* Vid bedömningen av antalet äldre klienter inom funktionshinderservice har också den frågan kommit upp, vilken betydelse det har att *funktionshinderservicen tillgodoser subjektiva rättigheter och därför är oberoende av budgetanslag*, *jämfört med service enligt socialvårdslagen* som är bunden till budgetanslag. Karaktären av service som tillgodoser subjektiva rättigheter respektive service som är bunden till budgetanslag behandlas närmare i kapitlet om nuläget i regeringens proposition. Vid preciseringen av tillämpningsområdet har behovet lyfts fram av att förtydliga den subsidiära karaktären hos lagen om funktionshinderservice i förhållande till annan lagstiftning för att förhållandet mellan dem ska vara tydlig vid tillämpningen och man inte ska riskera en tolkning enligt vilken service som tillgodoser subjektiva rättigheter måste beviljas trots att det är möjligt att svara mot servicebehovet med primär service.
* Vid konsekvensbedömningen har också frågan kommit upp om *betydelsen av tillgång till service för hur klienterna hänvisas* till primär och subsidiär lagstiftning. Det finns en risk för att klienter ansöker om funktionshinderservice för att välfärdsområdena inte i tillräcklig omfattning har ordnat den service de har organiseringsansvar för enligt socialvårdslagen.
* *I lagen om funktionshinderservice ingår dessutom service som inte ingår i socialvårdslagen* (personlig assistans, särskilt stöd för delaktigheten, stöd i att fatta beslut, träning och krävande multiprofessionellt stöd). Vid bedömningen av dessa tjänster ska det beaktas att i synnerhet service som utvecklats för äldres behov redan nu ordnas med stöd av socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen, och de kan svara mot flera sådana behov för vilka de tjänster enligt lagen om funktionshinderservice som nämns ovan tidigare varit avsedda.

I denna proposition föreslås preciseringar i lagen om funktionshinderservice (675/2023) och socialvårdslagen (1301/2014) som riksdagen godkänt. Dessa preciseringar gäller alla klientkategorier och inverkar på de frågor som beskrivs ovan på följande sätt:

*Definitionen av klientens intresse (i synnerhet inverkan på avgiftsfriheten för service)*

De ändringar som gäller precisering av tillämpningsområdet innefattar ändringar enligt vilka den avgift som påförs för servicen inte ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse enligt 4 § i socialvårdslagen. Syftet är att på lagnivå förtydliga att beviljandet av service ska baseras på en bedömning av servicebehovet och att frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska styra enligt vilken lag klienten beviljas service. Syftet är att undvika att en klient för vilken också service enligt socialvårdslagen är tillräcklig hänvisas till funktionshinderservice enbart för att de är avgiftsfria.

*Den primära servicens tillräcklighet och lämplighet*

Enligt det preciserade tillämpningsområdet ska service enligt lagen om funktionshinderservice enbart ordnas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig. Syftet är att betona det serviceutbud som föreskrivs i den primära lagstiftningen och för vilket välfärdsområdet har organiseringsansvar i fråga om social- och hälsovårdstjänster och att förtydliga den befintliga utgångspunkten att tillgången till service inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan att beslutet ska baseras på en bedömning av servicebehovet. Välfärdsområdena ska se till att klienternas service ordnas enligt deras servicebehov oberoende av enligt vilken lag deras service ordnas.

En klient som upplever att den service som beviljats med stöd av socialvårdslagen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på servicebehovet kan söka ändring i beslutet. Service enligt lagen om funktionshinderservice beviljas endast om välfärdsområdet bedömer att service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig för personen. En subjektiv rättighet innebär att klienten har rätt till funktionshinderservice enligt servicebehovet oberoende av budgetanslag, om kriterierna uppfylls och service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig. Vid bedömningen av servicebehovet ska klientens önskemål beaktas, men i sista hand beslutar välfärdsområdet vilken service som är mest ändamålsenlig för att svara mot klientens servicebehov. Också i en situation när en person ansöker om funktionshinderservice som inte beviljas bör personens behov av service enligt den primära lagstiftningen bedömas. Dessutom preciseras det i propositionen att service enligt lagen om funktionshinderservice ordnas för en person med funktionsnedsättning endast om personens behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i.

Vidare ska det beaktas hur tillämpningsområdet till övriga delar definieras rätten till service enligt lagen om funktionshinderservice. Som det konstateras i motiveringen föreslås det att det i 2 § 1 mom. föreskrivs om ordnandet av särskild service enligt denna lag för personer med funktionsnedsättning som till följd av en begränsning i funktionsförmågan som beror på en långvarig funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring, om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på personens individuella servicebehov och intresse. Definitionen omfattar alla de begränsningar i funktionsförmågan som på det sätt som beskrivs ovan anges i bestämmelsen om tillämpningsområdet i den antagna lagen om funktionshinderservice, det villkor som gäller långvarig begränsning i funktionsförmågan, samt liksom enligt den antagna lagen att hjälpen och stödet ska vara nödvändigt i den normala livsföringen. Termen långvarig innefattar också bestående begränsningar i funktionsförmågan, liksom enligt etablerad praxis för tillämpning av gällande lagstiftning. Likaså innefattar termen nödvändig också ett återkommande hjälpbehov enligt vad som beskrivs i regeringens proposition 191/2022. Genom den föreslagna ändringen i definitionen av termen person med funktionsnedsättning förändras inte det nödvändiga behovet av hjälp av stöd till följd av olika slags långvariga begränsningar i funktionsförmågan som omfattas av definitionen i regeringens proposition 191/2022 eller de situationer i vilka behovet kan komma till uttryck, som beskrivs i den propositionen.

*Bedömningar enligt serviceform*

De preciserade föreslagna bestämmelserna i propositionen innefattar alltså den preciseringen att service enligt lagen om funktionshinderservice enbart ska beviljas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig för klienten. Dessutom preciseras det i propositionen att service enligt lagen om funktionshinderservice ordnas för en person med funktionsnedsättning endast om personens hjälpbehov avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i. Vid bedömningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär till exempel att problem med tillgång till service enligt den primära lagstiftningen eller den omständigheten att service är avgiftsfri inte ska leda till att service ska beviljas med stöd av en speciallag eller subsidiär lagstiftning.

De viktigaste konsekvenserna av att åldersavgränsningen som ingick i regeringens proposition 191/2022 stryks gäller eventuellt personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande. Före bedömningen av en eventuell ökning av antalet äldre klienter bedöms om den precisering av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition får konsekvenser för andra personer med funktionsnedsättning.

Preciseringarna av tillämpningsområdet (att service enligt allmänna lagar är primär, att avgiftsfrihet och tillgång till primär service fråntas sin styrande verkan, ett behov som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet) gäller alla klientkategorier. Deras syfte är att säkerställa service enligt lagen om funktionshinderservice enbart i sådana situationer till följd av ett särskilt servicebehov, när service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig.

Syftet med bestämmelsen om livsskede är att betona karaktären av speciallag så att behov av hjälp och stöd i olika livsskeden möts enligt denna speciallag endast om de avviker från de behov personer vanligen har i olika livsskeden. Redan i nuvarande rättspraxis har det konstaterats att funktionshinderservice till exempel för barn med funktionsnedsättning beviljas för behov som avviker från det behov av omsorg som alla barn har med beaktande av ålder och utvecklingsnivå. Också för personer med funktionsnedsättning som är i arbetsför ålder och äldre bedöms det nödvändiga behovet av hjälp och stöd i förhållande till personer i samma livsskede.

För övriga ålderskategorier, det vill säga personer i arbetsför ålder och barn, hade den åldersavgränsning som ingick i regeringens proposition 191/2022 och som ströks i riksdagsbehandlingen inte inverkat på fråga huruvida de omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice. Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra de personernas ställning eftersom bestämmelsen trots att den nu införs i lag, eftersom motsvarande principer redan i nuläget styr tillämpningspraxis. I fråga om avgiftsfriheten för och tillgången till service ska välfärdsområdena framöver fästa mer vikt vid möjligheten att svara mot personens behov med primär service.

I fråga om personer i arbetsför ålder är bedömningen att tillämpningen i synnerhet för personer som arbetar och studerar har varit relativt tydlig tidigare och också kommer att vara det framöver, och att de ändringar som gäller precisering av tillämpningsområdet inte har någon betydande inverkan på deras situation.

I fråga om barn med funktionsnedsättning har det i rättspraxis redan identifierats i vilka situationer barnets behov bör mötas med funktionshinderservice, vilket även konstateras i samband med bestämmelsen om beaktande av livsskedet. I vissa fall kan välfärdsområdet ha behov av att mer noggrant än tidigare bedöma användning av hemservice för barnfamiljer enligt socialvårdslagen, som tillgodoser subjektiva rättigheter.

Det föreskrivs om den allmänna servicens primära ställning i förhållande till funktionshinderservice redan i gällande lagstiftning, men den precisering som gäller avgiftsfrihet gör det möjligt att en liten del av dem som i nuläget omfattas av service enligt specialomsorgslagen kan hänvisas till service enligt den primära lagstiftningen. Till följd av det stora antalet äldre klienter är de flesta klienter som övergår äldre, och för deras del kalkyleras en liten kostnadsminskning för service som stöder rörligheten och en liten ökning i intäkterna av klientavgifter för stöd för boendet och stöd för rörligheten. Dessa bedömningar är desamma som i regeringens ursprungliga proposition (191/2022). Konsekvenserna för enskilda klienter minskas av att också skyddet för berättigade förväntningar enligt 6 § i förvaltningslagen (434/2003) ska beaktas vid bedömningen av ändringar i servicebehovet för personer som hittills omfattats av funktionshinderservice. Dessutom föreslås i propositionen en skyddsbestämmelse som förstärker bestämmelsen i klientavgiftslagen om efterskänkande och nedsättning av avgifter.

*Personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande*

I fråga om personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande görs en noggrannare bedömning än för andra befolkningsgrupper. Det beror på att man i fråga om personlig assistans under riksdagsbehandlingen strök den åldersavgränsning som ingått i den gällande lagen och på att nya och utvidgade tjänster bedömdes i regeringens ursprungliga proposition utgående från antagandet att åldersavgränsningen ingår i lagen, samt på att det i fråga om vissa befintliga tjänster har funnits rättspraxis (om ock delvis motstridig sådan) enligt vilken en åldersavgränsning i praktiken gäller för dem.

Också hittills har funktionshinderservicen omfattat äldre t.ex. för att personer med funktionsnedsättning som tidigare har fått funktionshinderservice också ska få servicen när de blir äldre, när behovet av hjälp, stöd och omsorg beror på deras tidigare funktionsnedsättning. Deras antal har ökat och kommer att fortsätta öka när befolkningen åldras, men ökningen är inte en konsekvens av ändringen i lagen om funktionshinderservice.

Liksom i nuläget kan en del av de personer som är i behov av service annars uppfylla definitionen på personer med funktionsnedsättning, men primär service bedöms vara tillräcklig och lämplig för dem. Det är sannolikt att en stor del av i synnerhet de äldre som är i behov av service kan uppfylla definitionen av personer med funktionsnedsättning till den delen att de till följd av en långvarig nedsättning i funktionsförmågan som beror på en funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring. Därför är det viktigt att bedöma om den primära lagstiftningen erbjuder service som kan svara mot behoven hos personer som är i behov av service till följd av åldrande med beaktande av den precisering som gäller normalt behov i respektive livsskede. Största delen av dessa personer har en minnessjukdom, även om äldre också behöver service av andra skäl som har att göra med åldrande. Beslut om beviljande av funktionshinderservice fattas inte utifrån personens diagnos utan utifrån individuellt behov. Vid konsekvensbedömningen används typiska servicebehov för personer med minnessjukdom som exempel, eftersom minnessjukdom är det vanligaste skälet till servicebehov bland äldre.

Som tidigare konstaterats, har vid bedömningen av antalet äldre klienter inom funktionshinderservice också den frågan kommit upp, vilket betydelse det har att funktionshinderservicen tillgodoser subjektiva rättigheter och därför är oberoende av budgetanslag, jämfört med service enligt socialvårdslagen som är bunden till budgetanslag.

Redan i gällande lagstiftning föreskrivs det att allmän service är primär i förhållande till service för personer med funktionsnedsättning, men som bakgrund till konsekvensbedömningen beskrivs förhållandet mellan primär och subsidiär lagstiftning för att inte riskera en tolkning enligt vilken service som tillgodoser subjektiva rättigheter måste beviljas trots att det är möjligt att svara mot servicebehovet med primär service.

Klienten får subjektiv rätt till service enligt lagen om funktionshinderservice först när det konstaterats att service enligt den primära lagstiftningen inte är lämpliga och tillräckliga för klienten. Klienten får ingen subjektiv rätt till service enligt socialvårdslagen i en situation när service enligt den primära lagstiftningen konstateras vara tillräcklig och lämplig, utan då beviljas service enligt socialvårdslagen enligt de förutsättningar som anges i socialvårdslagen. Avsikten är inte att funktionshinderservice ska ersätta brister i servicen enligt den allmänna lagstiftningen.

Det är också sannolikt att de som behöver service av skäl som beror på åldrandet och som har ett nödvändigt behov av exempelvis hjälp och stöd för de dagliga sysslorna eller delaktigheten, redan omfattas av service enligt socialvårdslagen. Det finns problem med tillgången till service för äldre, och därför är det möjligt att kriterierna för beviljande har skärpts, men hjälp erbjuds för nödvändiga behov. Det har också förekommit problem med tillgången till service enligt lagen om funktionshinderservice. Bestämmelserna om organiseringsansvar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande och kommunallagen (410/2015) förutsätter att också tillgången till service enligt den allmänna lagstiftningen ska tryggas och att servicen ska ordnas enligt invånarnas behov.

En annan fråga som gäller tillämpningen av socialvårdslagen eller lagen om funktionshinderservice har haft att göra med beviljande av överlappande service enligt olika lagar, som alltså svarar mot samma servicebehov. Service beviljas enligt klientens individuella behov, och avsikten är inte att service enligt lagen om funktionshinderservice automatiskt och i full utsträckning ska läggas till motsvarande tjänster enligt socialvårdslagen. Detta kan t.ex. gälla personlig assistans och särskilt stöd för delaktigheten.

*Personlig assistans*

Personlig assistans kan beviljas, om en person med funktionsnedsättning behöver en annan persons hjälp 1) i de dagliga sysslorna, 2) i arbetet eller studierna, eller 3) i interaktion, fritidsverksamhet eller samhälleligt deltagande.

Eftersom minnessjukdom är det vanligaste skälen till servicebehov som har att göra med åldrande, och eftersom åldrandets konsekvenser i större utsträckning börjar märkas vid relativt hög ålder, från ca 75 år uppåt, är behov av hjälp i arbetet eller studierna i praktiken aktuellt för dem. Därför bör det bedömas om de primära lagarna erbjuder sådan service som kan svara mot deras behov av stöd i de dagliga sysslorna och i deltagande.

I socialvårdslagen föreskrivs följande om innehållet i stödtjänster och hemvård:

19 § Stödtjänster

Med stödtjänster avses tjänster som skapar och upprätthåller sådana förhållanden i en persons hem att personen så självständigt som möjligt kan klara av de funktioner som hör till det dagliga livet samt tjänster med hjälp av vilka personen kan få ett innehåll som ger välbefinnande i livet. Som stödtjänster ordnas enligt personens individuella behov 1) måltidstjänst, 2) klädvårdstjänst, 3) städtjänst, 4) uträttande av ärenden, 5) tjänster som främjar eller stöder delaktighet och socialt umgänge. Dessutom ger 14 § 2 mom. Annan service möjlighet att till exempel bevilja trygghetsservice och ändringsarbeten i bostaden (dessa ges också inom ramen för hemservice).

En ändring av socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021), och som gäller service som ges i hemmet och boendeservice, innebär att till det avsnitt som gäller stödtjänster i samband med socialt umgänge också fogades tjänster som främjar eller stöder delaktighet. Socialt umgänge innebär olika former av social verksamhet, såsom dagverksamhet samt gemensamma utflykter och kulturella hobbyer. Socialt umgänge kan stärka känslan av delaktighet hos dem som deltar, men främjande och stödjande av delaktighet innebär också något annat. Det gör det till exempel möjligt för en enskild person att delta i samhället. Främjande av delaktighet ingår också i definitionen av socialservice (3 § 1 punkten i socialvårdslagen).

19 a § Hemvård

Med hemvård avses service som säkerställer att en person klarar av de funktioner som hör till det dagliga livet i sitt hem och sin boendemiljö. Hemvården omfattar enligt klientens individuella behov 1) vård och omsorg, 2) verksamhet som främjar och upprätthåller funktionsförmåga och interaktion, 3) annan än i 1 och 2 punkten avsedd verksamhet som stöder personens förmåga att klara sig, 4) hemsjukvård enligt 25 § i hälso- och sjukvårdslagen.

En ändring av socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021), och som gäller service som ges i hemmet och boendeservice, innebar en precisering av bestämmelsen om hemvård så att det genom hemvård säkerställs att en person klarar av de funktioner som hör till det dagliga livet inte enbart i sitt hem, utan också i sin boendemiljö. Omnämnandet av boendemiljö innebär att servicen inte nödvändigtvis begränsar sig enbart till att ges inom klientens hem, utan den kan också sträcka sig till det område som omger hemmet.

Dessutom ändrades formuleringen om upprätthållande av funktionsförmågan till ”verksamhet som främjar och upprätthåller funktionsförmågan och växelverkan”. Växelverkan innebär att klienten bemöts på ett sätt som inte begränsar sig enbart till så snabba fysiska vårdåtgärder som möjligt. I främjandet och upprätthållandet av funktionsförmågan kan ingå till exempel att göra hemsysslor tillsammans med klienten. Annan verksamhet som stöder en persons förutsättningar att klara sig på egen hand kan omfatta till exempel hjälp eller stöd för en klient när han eller hon vistas utomhus eller uträttar ärenden utanför hemmet samt använder redskap för elektronisk kommunikation med beaktande av klientens dataskydd.

I samband med ändringen fogades till socialvårdslagen en ny 46 b § med syftet att hemvårdens klienter ska få den service de behöver genomförd med så hög kvalitet som möjligt och så att den till innehållet motsvarar kundens behov och är tillräcklig. Enligt den paragrafen ska sådana hembesök som ingår i hemvården samt de dagliga arbetsuppgifterna och arbetstiderna för de arbetstagare som utför dem planeras så att 1) klienten får det antal timmar service som han eller hon har rätt till enligt beslutet eller avtalet om service, om inte något annat följer av hans eller hennes förändrade omständigheter, 2) klientens önskemål och faktiska behov i mån av möjlighet beaktas när tidpunkten för och innehållet i hembesöken bestäms, 3) kompetensen hos den arbetstagare som genomför eller deltar i hembesök motsvarar den kompetens som krävs för de uppgifter som ingår i hembesöket, 4) en så stor del som möjligt av arbetstagarens arbetstid används till arbete hos eller med klienten, 5) arbetstagaren har möjlighet att genomföra hembesöken med beaktande av sina yrkesetiska skyldigheter.

Utifrån det som beskrivs ovan ska innehållet i hemvård och stödtjänster enligt socialvårdslagen motsvara de behov för vilka personlig assistans i ökande kommer att ansökas. Personlig assistans ska täcka angelägenheter och uppgifter som en person med funktionsnedsättning annars skulle utföra själv i den aktuella omgivningen. Med begreppet dagliga sysslor avses sådana sysslor som människor utför i sitt liv antingen varje dag eller mer sällan, men upprepade gånger med vissa tidsintervaller. Dagliga sysslor är sysslor som utförs i normal livsföring, såsom rörlighet, ärenden, hemsysslor, påklädning, skötsel av personlig hygien och toalettbesök. Enligt specialmotiveringen i regeringens proposition 191/2022 är avsikten inte att personlig assistans ska ersätta servicen inom hemvården eller hemsjukvården eller andra uppgifter som hör till hälso- och sjukvården och som inte anses vara egenvård. Det finns också rättspraxis angående beviljande av personlig assistans, men den är från tiden före de ändringar i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 och som syftade till att förbättra service som ges i hemmet och boendeservice till exempel genom att delaktigheten beaktas.

Vid bedömningen av huruvida service enligt den primära eller subsidiära lagstiftningen är tillräcklig och lämplig för personer som behöver service till följd av åldrandet ska det beaktas att inga utbildningskrav finns för personliga assistenter. Dessutom är utgångspunkten vid personlig assistans tillgodoseende av självbestämmanderätten och möjliggörande av personens egna val för en person med funktionsnedsättning trots funktionsnedsättningen eller sjukdomen. Därför är en förutsättning för personlig assistans därför vara att personen med funktionsnedsättning självständigt eller med stöd kan uttrycka sin vilja om assistansens innehåll genom att använda en kommunikationsmetod som han eller hon valt. Personer som har servicebehov som är typiska för äldre, exempelvis personer med minnessjukdom, behöver ofta uttryckligen hjälp av en yrkesutbildad person, och också klientsäkerheten förutsätter i deras fall att personalen är utbildad. Vid personlig assistans har klienten huvudansvaret, och om exempelvis en klient med en minnessjukdom behöver övervakning kan ansvaret för klienten inte läggas på en personlig assistent utan utbildning.

Skillnaden i enhetskostnader mellan hemvård enligt socialvårdslagen och personlig assistans enligt lagen om funktionshinderservice minskas delvis av att kompetensen hos den arbetstagare som genomför eller deltar i hembesök enligt 46 b § i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021) ska motsvara den kompetens som krävs för de uppgifter som ingår i hembesöket. Det gjorde det t.ex. möjligt att på ett mer flexibelt sätt anlita omsorgsbiträden för uppgifter som motsvarar deras kompetens, såsom att assistera vid tvättning, påklädning och måltider. Också utomhusvistelser tillsammans med klienten för att upprätthålla klientens funktionsförmåga kan vara en lämplig uppgift för ett omsorgsbiträde. Om två arbetstagare behövs samtidigt vid hembesöket, kan den ena av dem i vissa fall också vara ett omsorgsbiträde.

Som ovan beskrivits, har servicen enligt den primära lagstiftningen utvecklats för att svara mot äldre personers behov av omsorg och stöd för delaktigheten. Eftersom det serviceutbudet innefattar tillräcklig och lämplig service för nästan alla personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet behövs vanligen inte personlig assistans enligt lagen om funktionshinderservice. I vissa situationer finns det dock behov av att bevilja personlig assistans utifrån en individuell prövning, om personen behöver individuellt ordnat stöd för delaktigheten och dessutom uppfyller de andra kriterierna för tillämpning av lagen om funktionshinderservice. Till dem hör ett nödvändigt behov av hjälp eller stöd till följd av en långvarig begränsning i funktionsförmågan, som avviker från ett normalt behov i personens livsskede. En ytterligare förutsättning är att hjälpen kan ges av en personlig assistent. Detta bedöms inte få några betydande kostnadseffekter. Vid uppskattningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver.

*Särskilt stöd för delaktigheten*

En person med funktionsnedsättning har rätt att få särskilt stöd för delaktigheten om han eller hon behöver individuellt stöd av en annan person för att kunna interagera med andra människor eller delta i fritidsverksamhet och vara delaktig i interaktiva situationer och i fritidsverksamheter. Syftet med det särskilda stödet för delaktigheten är att trygga rätten för en person med funktionsnedsättning att delta och bli delaktig i situationer med social interaktion och fritidsverksamhet också om han eller hon inte självständigt eller med hjälp av stöd förmår utforma och uttrycka sin vilja om hjälpens innehåll eller när personlig assistans inte lämpar sig för honom eller henne. Särskilt stöd för delaktigheten ska ordnas antingen för verksamhet utanför hemmet eller, om service som tillhandahålls i hemmet är ett alternativ som är förenligt med de önskemål eller intressen som personen med funktionsnedsättning har, helt eller delvis i personens hem.

Eftersom särskilt stöd för delaktigheten är avsett för personer med mycket stort och krävande servicebehov är huvuddelen av de äldre klienter som har nytta av det klienter med serviceboende med heldygnsomsorg. Enligt socialvårdslagen ska serviceboende med heldygnsomsorg innefatta all service klienten behöver från vård och omsorg till stöd för delaktigheten. Vanligen ligger det i personens intresse att stödet för delaktigheten ges av den egna enhetens personal som har särskild sakkunskap i genomförandet av service för äldre. Personalen kan erbjuda stöd för delaktigheten så att klienterna kan ta emot det.

Det är möjligt att det också inom hemvården finns klienter som kan dra nytta av stöd för delaktigheten. Också för deras del är det bäst att stödet för delaktigheten ges av bekanta vårdare, och därför är det ändamålsenligt att stödet för delaktigheten ingår i den hemvård de får. Detta stöds också av den nya 46 b §, som fogades till socialvårdslagen i samband med den ovan beskrivna ändringen i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 med syftet att innehållet i hemvården ska motsvara klientens behov och att den ska vara tillräcklig (790/2022, motivering RP 231/2021).

Vid bedömningen av personens behov av särskilt stöd för delaktigheten beaktas bland annat huruvida servicen är nödvändig och huruvida det är fråga om ett behov som avviker från vad som är normalt i motsvarande livsskede. Om det upptäcks ett behov av att stöda klientens delaktighet på något sätt, bedöms genom vilken service det ska ske. För en del klienter bedöms service enligt socialvårdslagen vara lämplig och tillräcklig, medan en del andra klienter eventuellt har ett nödvändigt behov av särskilt stöd för delaktigheten som genomförs särskilt och för vilket det också föreskrivs om minimiantal timmar. I regeringens ursprungliga proposition (191/2022) uppskattades antalet klienter för särskilt stöd för delaktigheten i andra klientkategorier, och t.ex. av personer med svår utvecklingsstörning bedömdes endast en liten del behöva särskilt stöd för delaktigheten som ordnas särskilt.

Utifrån det som beskrivs ovan innehåller också serviceutbudet enligt den primära lagstiftningen tillräcklig och lämplig service för nästan alla som behöver service av skäl som beror på åldrandet. Dock kan det uppkomma situationer när särskilt stöd för delaktigheten enligt den subsidiära lagstiftningen, det vill säga lagen om funktionshinderservice, behöver beviljas utifrån en individuell prövning. Detta bedöms inte få några betydande kostnadseffekter. Vid uppskattningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver.

*Stöd i att fatta beslut*

En person med funktionsnedsättning har rätt att som en separat tjänst få stöd i att fatta beslut, om personen behöver stöd i att fatta andra viktiga beslut i det egna livet än sådana som anknyter till det dagliga livet. I andra än viktiga beslutssituationer ingår stödet i att fatta beslut som en del i de tjänster som utifrån personens individuella behov ordnas med stöd av denna lag, när det är lämpligt med tanke på servicens karaktär.

De som behöver stöd i att fatta beslut som en separat tjänst av skäl som beror på åldrandet har sannolikt en medelsvår minnessjukdom, eftersom personer med framskriden minnessjukdom inte kan utnyttja den tjänsten. Av dem behöver dock endast de stöd i att fatta beslut som en separat tjänst, som av en eller annan orsak inte har någon närstående eller anhörig som hjälper dem. Av de andra kan åtminstone en del av dem som har gruppboendeservice eller hemvård också få stöd av sin egenvårdare. Eftersom det är fråga om en betydande förändring i livet blir servicen inte aktuell så många gånger för en äldre person. Stöd i att fatta beslut är avsett att behövas till exempel vid stora förändringar i hälsotillståndet eller vid flyttning bort hemifrån. Exempelvis för klienter som får service dygnet runt är det möjligt att en sådan situation inte blir aktuell en enda gång. Dessutom har medvetenheten ökat om hur vårdtestamenten och intressebevakningsfullmakter görs. Med hjälp av dem är personens önskemål kända också i situationer när personen själv inte längre kan uttrycka dem.

Det innebär att antalet äldre klienter som behöver servicen inte är avsevärt större än vad som uppskattades i regeringens ursprungliga proposition (RP 191/2022).

*Träning*

Träning är en målinriktad service som ges för viss tid och innefattar 1) övning i kognitiva och funktionella färdigheter och i social interaktion, 2) undervisning i teckenspråk eller handledning i användningen av kommunikationsmetoder som stöder eller ersätter talet, 3) stöd vid förändringar i funktionsförmågan, omgivningen eller familjesituationen eller vid andra motsvarande förändringar i livet. Enligt lagen är en ytterligare förutsättning att motsvarande träning inte kan fås som medicinsk rehabilitering.

I fråga om äldre personer ska det övervägas om de får stöd för att lära sig nya färdigheter eller förstärka befintliga färdigheter som behövs för ett självständigt liv eller för att fungera i eller förbereda sig för förändringsfaser i livet. Social rehabilitering enligt socialvårdslagen och medicinsk rehabilitering enligt hälso- och sjukvårdslagen är primära i förhållande till träning enligt lagen om funktionshinderservice. Eftersom äldre personer har haft de färdigheter som behövs för ett självständigt liv, motsvarar rehabilitering vanligen bättre deras behov. Dessutom bör klientens funktionsförmåga stödas också genom service enligt socialvårdslagen.

Därför blir träning sannolikt inte aktuell för så väldigt många personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet.

*Krävande multiprofessionellt stöd*

En person med funktionsnedsättning har rätt till krävande multiprofessionellt stöd, om 1) det förutsätts särskild yrkeskompetens och samarbete för att stödja personens delaktighet eller tillgodoseendet av hans eller hennes självbestämmanderätt eller andra grundläggande fri- och rättigheter, 2) personen har allvarliga, till funktionsnedsättningen anknytande utmaningar som gäller kommunikationen, den sociala interaktionen eller beteendet och personens eller andra människors människovärde, hälsa eller säkerhet därför hotas, eller 3) det krävs multiprofessionellt stöd för att utreda de bakomliggande orsakerna till begränsningsåtgärder som riktar sig till personens grundläggande fri- och rättigheter och för att förebygga och minska användningen av begränsningsåtgärder. Krävande multiprofessionellt stöd har med stöd av specialomsorgslagen tidigare beviljats som specialomsorg.

Krävande multiprofessionellt stöd ges vanligen när enskilda tjänster eller åtgärder inte svarar mot servicebehovet hos en person med funktionsnedsättning, utan det behövs ett nära, ofta långvarigt samarbete mellan olika yrkesutbildade personer och flera olika social- och hälsovårdstjänster. Med stöd av 1 punkten har en person med funktionsnedsättning rätt till servicen exempelvis om personens kommunikation är väldigt knapphändig och det behövs samarbete mellan flera yrkesutbildade personer för att utreda hur det är möjligt att interagera med personen. I de situationer som beskrivs i 2 punkten behövs nära samarbete mellan en sakkunniggrupp för krävande multiprofessionellt stöd samt närstående och den egna kontaktpersonen till en person med funktionsnedsättning för att sakkunniggruppen ska kunna hjälpa personen med funktionsnedsättning och den egna kontaktpersonen ska kunna lösa situationer på ett säkert sätt. Därefter är det möjligt att börja arbeta för att undvika utmanande situationer, så att personen med funktionsnedsättning kan fungera tillsammans med andra på ett säkert sätt och personens delaktighet tillgodoses bättre. I 3 punkten beskrivs en situation när det är nödvändigt att rikta begränsningsåtgärder till en person med funktionsnedsättning och man försöker bli av med dem. Begränsningsåtgärder får endast riktas till en sådan person som avses i specialomsorgslagen (519/1977), och därför gäller 3 punkten inte äldre som inte har funktionsnedsättning.

Krävande multiprofessionellt stöd är ett stöd som förutsätter särskild yrkeskompetens och multiprofessionellt samarbete och som ges en person med funktionsnedsättning, närstående som stöder personen och yrkesutbildade personer som arbetar nära personen. Stödet ges av en sakkunniggrupp för krävande multiprofessionellt stöd. I fråga om typiska servicebehov hos äldre finns specialkunnande uttryckligen inom servicen för äldre. Dessutom föreskrivs det i 41 § i socialvårdslagen om multiprofessionellt samarbete. Enligt den ska den myndighet inom socialvården som ansvarar för åtgärden för att bedöma servicebehovet, fatta beslut och tillhandahålla socialvård se till att tillräcklig sakkunskap och kompetens med hänsyn till en persons individuella behov finns att tillgå. Genom multiprofessionellt samarbete är det möjligt att svara mot samma behov som genom krävande multiprofessionellt stöd.

Utifrån det som beskrivs ovan är krävande multiprofessionellt stöd inte nödvändigtvis en ändamålsenlig service för så många äldre, men i en del enskilda situationer kan servicen bli aktuell också för äldre.

*Stöd för boendet och stöd för rörligheten*

I fråga om befintlig service, det vill säga stöd för boendet, stöd för rörligheten och stöd för tillgängligt boende innehåller socialvårdslagen motsvarande service för personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet. I synnerhet i fråga om stöd för boendet finns den lämpligaste servicen uttryckligen bland den boendeservice enligt socialvårdslagen som är avsedd för äldre, eftersom den innefattar sådan kompetens som typiska servicebehov hos äldre förutsätter.

Stöd för tillgängligt boende, det vill säga förändringsarbeten i bostaden, kan beviljas som övrig service enligt socialvårdslagen. Ändringsarbeten i bostaden har också redan tidigare beviljats äldre enligt specialomsorgslagen, eftersom det är fråga om en kostnadseffektiv service (ändringsarbetena kan leda till att övergången till tyngre service skjuts fram, och i genomsnitt är de billiga).

*Sammandrag*

De föreslagna preciseringarna av tillämpningsområdet (att service enligt allmänna lagar är primär, att avgiftsfrihet och tillgång till primär service fråntas sin styrande verkan, ett behov som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet) gäller alla klientkategorier. Deras syfte är att säkerställa service enligt lagen om funktionshinderservice enbart i sådana situationer till följd av ett särskilt servicebehov, när service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de preciseringar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition innebär att antalet klienter som hänvisas till service enligt lagen om funktionshinderservice inte avviker betydligt från bedömningen i regeringens ursprungliga proposition (191/2022).

I fråga om andra än äldre personer bedöms preciseringarna av tillämpningsområdet inte få några nämnvärda konsekvenser för antalet klienter som hänvisas till service enligt lagen om funktionshinderservice. Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra de personernas ställning eftersom bestämmelsen trots att den nu införs i lag, eftersom motsvarande principer redan i nuläget styr tillämpningspraxis.

Det föreskrivs om den allmänna servicens primära ställning i förhållande till funktionshinderservice redan i gällande lagstiftning, men preciseringen av tillämpningspraxis vid bedömningen av klientens intresse (som gäller avgiftsfrihet) gör det möjligt att en liten del av dem som i nuläget omfattas av service enligt specialomsorgslagen kan hänvisas till service enligt den primära lagstiftningen. Detta bedöms medföra en liten inbesparing i kostnader och ökning av intäkterna från klientavgifter.

I fråga om personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande gjordes en noggrannare bedömning än i fråga om andra befolkningsgrupper. Det beror på att man i fråga om personlig assistans under riksdagsbehandlingen strök den åldersavgränsning som ingått i den gällande lagen och på att nya och utvidgade tjänster bedömdes i regeringens ursprungliga proposition utgående från antagandet att åldersavgränsningen ingår i lagen, samt på att det i rättspraxis (även om den delvis är motstridig) till vissa befintliga tjänster har kopplats en begränsning som motsvarar en åldersbegränsning.

De preciseringar som föreslås i propositionen innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver. Genom dessa preciseringar blir beviljandet av service och valet av tillämplig lag tydligare, i synnerhet i fråga om personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet.

Därför är det viktigt att bedöma om den primära lagstiftningen erbjuder service som på ett tillräckligt och lämpligt sätt kan svara mot behoven hos personer som är i behov av service till följd av åldrande med beaktande av den precisering som gäller normalt behov i respektive livsskede.

Bedömningen är att serviceutbudet enligt den primära lagstiftningen innehåller tillräcklig och lämplig service för nästan alla som behöver service av skäl som beror på åldrandet. Äldre har inte stängts ute från tjänster enligt lagen om funktionshinderservice, utan ofta innefattar den primära servicen motsvarande tjänster som bättre svarar mot deras behov. Dock kan det uppkomma situationer när service enligt den subsidiära lagstiftningen, det vill säga lagen om funktionshinderservice, behöver beviljas utifrån en individuell prövning, men det bedöms inte medföra några betydande kostnadseffekter.

Vid bedömningen bör det beaktas att klienten får subjektiv rätt till service enligt lagen om funktionshinderservice först när det konstaterats att service enligt den primära lagstiftningen inte är lämpliga och tillräckliga för klienten. Klienten får ingen subjektiv rätt till service enligt socialvårdslagen i en situation när service enligt den primära lagstiftningen konstateras vara tillräcklig och lämplig, utan då beviljas service enligt socialvårdslagen enligt de förutsättningar som anges i socialvårdslagen. Avsikten är inte att funktionshinderservice ska ersätta brister i servicen enligt den allmänna lagstiftningen.

Det är också sannolikt att de som behöver service av skäl som beror på åldrandet och som har ett nödvändigt behov av exempelvis hjälp och stöd för de dagliga sysslorna eller delaktigheten, redan omfattas av service enligt socialvårdslagen. Vidare bör det beaktas att service beviljas enligt klientens individuella behov, och avsikten är inte att service enligt lagen om funktionshinderservice automatiskt och i full utsträckning ska läggas till motsvarande tjänster enligt socialvårdslagen.

De senaste årens ändringar i socialvårdslagen har inneburit stärkta möjligheter att bevilja stöd för delaktigheten inom service för äldre, och personalens tillräcklighet har stärkts. För genomförandet av dessa reformer beviljades tilläggsfinansiering för utökade uppgifter. Genomförandet av dem i välfärdsområdena kan dock ännu vara på hälft.

I denna proposition föreslås inga ändringar i de paragrafer som gäller service enligt den primära lagstiftningen, och därför leder propositionen inte till några kostnadsökningar för den. Konsekvenserna av preciseringen i 4 § i socialvårdslagen har beaktats.

*Ekonomiska konsekvenser av de övriga ändringar riksdagen gjort*

Riksdagen gjorde ändringar i fråga om personer som använder livsuppehållande respirator.

* Klienterna behöll ett ekonomiskt stöd som motsvarar den tidigare ersättningen för uppehälle, men i fortsättningen fås det delvis av FPA (i form av bostadsbidrag) och delvis av välfärdsområdet. Välfärdsområdenas kostnader minskade därför med 0,4 miljoner euro jämfört med nuläget, vilket motsvarar bostadsbidraget från FPA.
* Det föreskrevs att hälso- och sjukvårdstjänster är avgiftsfria. Ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.
* Det föreskrevs att resor till hälso- och sjukvården är avgiftsfria. Ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.

Minimiantalet timmar för särskilt stöd för delaktigheten höjdes jämfört med regeringens proposition.

* Uppdaterad kalkyl i fråga om antalet timmar (den stigande kostnadsnivån beaktas särskilt): 2025: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 10 timmar per månad \* 12 mån. = 6,3 miljoner euro. 2026: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 20 timmar per månad \* 12 mån. = 12,6 miljoner euro. Från och med 2027: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 30 timmar per månad \* 12 mån. = 18,9 miljoner euro.

De övriga ändringar som riksdagen gjorde medför inga betydande kostnadseffekter:

* Det föreskrevs om rätt till arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning ifall verksamhet som beviljas enligt den primära lagen inte är lämplig. Tidigare har motsvarande service beviljats med stöd av specialomsorgslagen för samma klientgrupp, och därför uppkommer ingen merkostnad.
* En ändring av innehållet av bestämmelsen om dagverksamhet så att en person med funktionsnedsättning utöver arbete, arbetsverksamhet eller verksamhet i sysselsättningssyfte också kan delta i dagverksamhet; inga betydande kostnadseffekter.
* Avgiftsfri för- och eftermiddagsverksamhet för barn, som i vissa situationer ordnas som kortvarig omsorg: avgiftsintäkterna faller bort, men det gör också det administrativa arbetet för att samla in dem och därför får detta inga betydande kostnadseffekter.
* Avgiftsfria resor till dagverksamhet: avgiftsintäkterna (självriskandelar) faller bort, men det gör också det administrativa arbetet för att samla in dem och därför får detta inga betydande kostnadseffekter.
* I fråga om barn som bor utanför hemmet ändrade riksdagen författningarna, men de ändringarna får inga faktiska kostnadseffekter.
* Precisering av bestämmelser om enskilda tjänster: inga faktiska ekonomiska konsekvenser. Merparten av preciseringarna gällde de nya tjänster som föreslås ingå i lagen (bl.a. särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut) samt föreslagna bestämmelser om sådana tjänster som tidigare under olika benämningar och delvis med olika innehåll har beviljats med stöd av specialomsorgslagen eller handikappservicelagen (bl.a. träning och krävande multiprofessionellt stöd).
* Bestämmelsen om stöd i att fatta beslut träder i kraft genast (i regeringens proposition föreslogs en övergångsperiod). Kostnaden (1,0 miljoner euro utan äldre klienter) uppkommer genast vid ikraftträdandet.

***Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna***

I de sammanfattande tabellerna ingår alla kostnader för lagen om funktionshinderservice som träder i kraft den 1 januari 2025, om de preciseringar som föreslås i denna proposition träder i kraft. Tabellerna beskriver hur mycket kostnaderna ändrar i förhållande till gällande lagstiftning, det vill säga handikappservicelagen och specialomsorgslagen från 1987. Kostnaderna anges enligt nivån 2025 när lagen träder i kraft (höjd med välfärdsområdesindex).

Jämfört med de kostnader som angavs i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) har följande ändringar gjorts:

- de ändringar riksdagen gjorde i fråga om ekonomisk ställning, särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut för personer som använder livsuppehållande respirator

- höjning av kostnadsnivån till 2025 års nivå.

Tabell 1. Förändringar i bruttokostnaderna för tjänster som välfärdsområdena ordnar 2025–2028, miljoner euro

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Administrativt arbete i serviceprocessen | + 3,8 | + 3,3 | + 3,3 | – |
| Stöd för rörligheten: minskande antal äldre klienter till följd av preciseringar | – | - 0,5 | - 1,1 | - 2,9 |
| Kortvarig omsorg | + 3,6 | + 3,6 | + 3,6 | + 3,6 |
| Särskilt stöd för delaktigheten | + 6,9 | + 13,8 | + 20,6 | + 20,6 |
| Stöd i att fatta beslut | + 1,1 | + 1,1 | + 1,1 | + 1,1 |
| Träning | + 5,8 | + 5,8 | + 5,8 | + 5,8 |
| Rehabiliterande småbarnspedagogik (minskade transporter) | - 0,1 | - 0,3 | - 0,4 | - 0,5 |
| Stöd för rörligheten | + 3,2 | + 4,3 | + 4,5 | + 5,2 |
| Tillgängligt boende (växelvist boende) | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 |
| Personlig assistans | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 |
| Service för personer som använder livsuppehållande respirator | – | – | – | - 2,6 |
| Totalt | + 24,8 | + 31,3 | + 37,7 | + 30,9 |

Tabell 2. Ändringar i intäkterna från klientavgifterna för tjänster som välfärdsområdena ordnar 2025–2028, miljoner euro

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Stöd för rörligheten / antal klienter som omfattas av allmän lag till följd av preciseringar | – | +0,1 | + 0,3 | + 0,8 |
| Stöd för boendet / antal klienter som omfattas av allmän lag till följd av preciseringar | – | – | – | + 0,8 |
| Hälso- och sjukvårdstjänster för personer som använder livsuppehållande respirator | – | – | – | – |
| Totalt | – | +0,1 | + 0,3 | + 1,5 |

Tabell 3. Ändringar i kostnaderna för sjukförsäkringen från och med 2027, miljoner euro

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | från och med 2027 | Varav statens finansieringsandel (de försäkrade finansierar resten) |
| Läkemedelsersättningar | + 1,1 | + 0,4 (33 %) |
| Rehabilitering | + 0,2 | + 0,07 (33 %) |
| Reseersättningar | + 0,04 | + 0,01 (33 %) |
| Totalt | + 1,3 | + 0,5 |

Tabell 4. Ändringar i utgifterna för bostadsbidraget 2025–2027, miljoner euro

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2025 | 2026 | 2027 |
| Bostadsbidrag | +0,1 | +0,2 | +0,4 |

Tabell 5. Förändringar i kommunernas inkomster 2025–2028, miljoner euro

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Intäkter av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken | + 0,3 | + 0,7 | + 1,0 | + 1,3 |

Tabell 6. Nettoeffekt på de offentliga finanserna 2025–2028, miljoner euro

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Välfärdsområdenas nettokostnader (ökningar, inbesparingar och ökade intäkter från klientavgifter beaktade) | + 24,8 | + 31,2 | + 37,3 | + 29,4 |
| Folkpensionsanstaltens kostnader (statens andel) |  |  |  | + 0,5 |
| Kommunernas intäkter från klientavgifterna | + 0,3 | + 0,7 | + 1,0 | + 1,3 |

* + - 1. Sysselsättningseffekter

Eftersom servicen enligt lagen om funktionshinderservice inte bedöms omfatta betydligt fler personer är bedömningarna av konsekvenserna för sysselsättningen av lagen om funktionshinderservice i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) fortfarande aktuella. Inte heller de övriga ändringar riksdagen gjorde får några konsekvenser för personalbehovet som helhet, men de nya tjänsterna (särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut) träder i kraft samtidigt som övriga ändringar (i RP 191/2022 föreslogs att de ska träda i kraft senare än övriga ändringar).

* + - 1. Konsekvenser för produktiviteten

Denna proposition får inga andra betydande konsekvenser för produktiviteten än de som beskrivs i regeringens ursprungliga proposition 191/2022.

* + - 1. Konsekvenser för företagen

Denna proposition får inga andra betydande konsekvenser för företagen än de som beskrivs i regeringens ursprungliga proposition 191/2022

* + - 1. Konsekvenser för hushållen

I regeringens proposition 191/2022 ingick bedömningar av hur den ekonomiska ställningen för personer som använder livsuppehållande respirator skulle ha förändrats. De ändringar som föreslås i denna proposition inverkar inte på deras ekonomiska ställning, men under riksdagsbehandlingen gjordes följande ändringar som syftar till att bibehålla deras ekonomiska ställning jämfört med regeringens ursprungliga proposition (191/2022):

* Klienterna behöll ett ekonomiskt stöd som motsvarar den tidigare ersättningen för uppehälle, men i fortsättningen fås det delvis av FPA (i form av bostadsbidrag) och delvis av välfärdsområdet.
* Dessutom föreskrevs det att deras hälso- och sjukvårdstjänster och resor till hälso- och sjukvård ska vara avgiftsfria. Det medför ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition 191/2022 föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.

Till följd av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen ökar utgifterna för personer som använder livsuppehållande respirator sammanlagt endast med 0,6 miljoner euro (årssjälvrisken för läkemedel för 100 klienter) jämfört med gällande lagar (den tidigare specialomsorgslagen och handikappservicelagen). Kalkylen beskrivs ingående i RP 191/2022.

* + 1. Konsekvenser för myndigheternas verksamhet
       1. Konsekvenser för välfärdsområdenas och kommunernas verksamhet

Preciseringen av den antagna lagens tillämpningsområde innebär att tillämpningen blir tydligare, vilket underlättar välfärdsområdenas arbete med att bevilja service. Övriga konsekvenser av att den nya lagen om funktionshinderservice träder i kraft än de som berör ändringen av tillämpningsområdet behandlas i regeringens proposition 191/2022 rd.

* + - 1. Konsekvenser för tillsynen

I samband med preciseringen av tillämpningsområdet sker inga direkta ändringar i bestämmelserna om tillsyn eller servicens innehåll. Preciseringarna av tillämpningsområdet inverkar dock på beviljandet av service. Som ofta är fallet vid ändringar i lagstiftning som omfattas av tillsyn kan arbetet med tillsynen öka temporärt när de nya bestämmelserna träder i kraft och den nya lagstiftningen ska börja verkställas. När tillämpningsområdet klarnar blir det dock också lättare att ordna laglighetstillsynen över ordnandet av servicen. Tyngdpunkten i tillsynen ligger primärt på välfärdsområdenas egenkontroll.

* + 1. Andra samhälleliga konsekvenser
       1. Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

I regeringens proposition RP 191/2022 med förslag till den antagna lagen om funktionshinderservice behandlas den nya lagens konsekvenser för personer med funktionsnedsättning. Konsekvenserna har behandlats bland annat i fråga om sammanförandet av de gällande lagarna samt i fråga om de tjänster som ingår i den nya lagen.

Särskilt viktiga grundläggande fri- och rättigheter för vilka denna proposition får konsekvenser är 6 §, 19 § 1 och 3 mom. samt 22 §. Preciseringen av tillämpningsområdet innebär att jämställdheten för personer med funktionsnedsättning ökar jämfört med om tillämpningsområdet inte preciseras. Preciseringarna innebär att välfärdsområdena får bättre förutsättningar att tillämpa lagstiftningen på ett jämlikt sätt. När bestämmelserna om val av tillämplig lag preciseras, förbättras förhandsrättsskyddet för personer med funktionsnedsättning.

Redan i gällande lagstiftning föreskrivs det att service enligt den allmänna lagstiftningen är primär också för personer med funktionsnedsättning. I och med den precisering som gäller förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfri service är det möjligt att ett litet antal personer som i nuläget omfattas av service enligt lagen om funktionshinderservice i fortsättningen kan hänvisas till service enligt den primära lagstiftningen. Konsekvenserna minskas dock av att skyddet för berättigade förväntningar enligt 6 § i förvaltningslagen också kan komma att beaktas vid bedömningen av ändringar i servicebehovet för personer som hittills omfattats av funktionshinderservice. Vidare tryggar förslaget att foga en skyddsbestämmelse till lagen om funktionshinderservice ställningen för personer med funktionsnedsättning i situationer när deras service kan ordnas med stöd av den primära lagstiftningen, men en avgift förhindrar eller försvårar det väsentligt.

Enligt lagförslaget ska service med stöd av den nya lagen om funktionshinderservice endast ordnas om enbart ordnas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på personens individuella servicebehov och intressen. En ytterligare förutsättning är att personens behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i. Bestämmelsernas syfte är att betona karaktären av speciallag, förtydliga bedömningen av huruvida funktionshinderservice är nödvändig i relation till personer i samma livsskede samt betona positiv särbehandling för personer med ett behov av hjälp och stöd som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet.

Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra klientens ställning, eftersom de bestämmelser som nu tas in i lag har sin grund i de principer som redan tidigare styrt bedömningen av servicebehovet i tillämpningspraxis. Bestämmelsens syfte är att förtydliga tillämpningen i förhållande till tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice. Också i nuläget har funktionshinderservice endast beviljats personer med ett servicebehov som avviker från det normala behovet i den aktuella livsskedet, trots att det inte särskilt nämnts i definitionen av termen person med funktionsnedsättning. I rättspraxis har det konstaterats att funktionshinderservice till exempel för barn med funktionsnedsättning har beviljats för behov som avviker från det behov av omsorg som alla barn har med beaktande av ålder och utvecklingsnivå. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska behovet också för personer med funktionsnedsättning som är i arbetsför ålder och äldre det nödvändiga behovet av hjälp och stöd bedömas i förhållande till personer i samma livsskede.

Liksom i nuläget kan en del av de personer som är i behov av service annars uppfylla definitionen på personer med funktionsnedsättning, men primär service bedöms vara tillräcklig och lämplig för dem. För dem ordnas ingen funktionshinderservice.

Det är sannolikt att en stor del av de äldre som är i behov av service kan uppfylla definitionen av personer med funktionsnedsättning till den delen att de till följd av en långvarig nedsättning i funktionsförmågan som beror på en funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring. Bedömningen i denna proposition är att service enligt den primära lagstiftningen är lämplig och tillräcklig för att svara mot servicebehovet för de flesta av dem. För dessa personers del bedöms det vara fråga om ett normalt behov i personens livsskede.

En del äldre, för vilka service enligt den primära lagstiftningen inte är lämplig och tillräcklig och vilkas nödvändiga behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet, ska fortsättningsvis få funktionshinderservice. Ett ytterligare krav är att en person med funktionsnedsättning uppfyller de specifika förutsättningarna för den funktionshinderservice som övervägs.

Som konstateras i regeringens proposition 191/2022 är avsikten att personer med funktionsnedsättning som tidigare har fått funktionshinderservice också ska få servicen när de blir äldre, när behovet av hjälp, stöd och omsorg beror på deras tidigare funktionsnedsättning och det inte klart är fråga om ett nytt behov av hjälp och stöd som är normalt i det aktuella livsskedet. Även om det är fråga om en ny funktionsnedsättning eller sjukdom som är normal i det aktuella livsskedet, ska man dock beakta att funktionsförmågan för personen med funktionsnedsättning på grund av funktionsnedsättningen kan försämras snabbare än normalt när han eller hon åldras.

Konsekvenserna för klienterna kvarstår alltså i princip oförändrade. Konsekvenserna kan inte anses försvaga någon kategori av klienter. Bedömningen påverkas av att ingen personkategori har uteslutits från tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice, och liksom i nuläget görs för varje person en individuell bedömning av huruvida personens behov kan mötas med service enligt den primära lagstiftningen. Bestämmelserna om organiseringsansvar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande och kommunallagen (410/2015) förutsätter att också tillgången till service enligt den allmänna lagstiftningen ska tryggas och att servicen ska ordnas enligt invånarnas behov.

När primär service enligt socialvårdslagen ordnas ska bland annat reform av service som ges i hemmet och boendeservice beaktas som trädde i kraft 2023. Vidare ska i fråga om äldre personer beaktas bestämmelserna i äldreomsorgslagen om bl.a. kundprocessen för äldre och kvaliteten på den service de erbjuds. Genom personaldimensioneringen tryggas att boendeservice dygnet runt enligt socialvårdslagen svarar mot de äldres servicebehov. Dessa reformer behandlas mer ingående i kapitlet om nuläget i denna proposition.

* + - 1. Konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning

Ovan beskrivs propositionens konsekvenser för alla personer med funktionsnedsättning, också barn och unga. Dessutom bedöms konsekvenserna av den antagna lagen om funktionshinderservice för barn och unga med funktionsnedsättning och deras familjer i regeringens proposition 191/2022. Reformen bedöms i sin helhet ha en positiv inverkan på välbefinnandet hos barn och unga med funktionsnedsättning och deras familjer samt på hur rättigheterna tillgodoses.

I denna proposition är avsikten inte att förändra ställningen för barn och unga som behöver funktionshinderservice. I propositionen betonas servicens betydelse i olika livsskeden, samt positiv särbehandling av personer vilkas behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i motsvarande livsskede. Propositionens syfte är att tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning tryggas och att lagen om funktionshinderservice kvarstår som en speciallag för personer med funktionsnedsättning.

Konsekvenser för jämlikheten

När tillämpningen av lagen blir tydligare, ökar jämlikheten på riksplanet eftersom olika regioner får bättre möjligheter att tillämpa lagen på ett enhetligt sätt. Alla föreslagna specificeringar gäller alla klientkategorier. Ingen personkategori har uteslutits från tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice, och för varje person görs en individuell bedömning av huruvida personens behov kan mötas med service enligt den primära lagstiftningen.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande 79/2022 om regeringens proposition 191/2022 att det inte nödvändigtvis i sig 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. I denna proposition har servicen dock inte differentierats genom avgränsning exempelvis utifrån ålder eller någon annan egenskap eller omständighet som enbart berör en viss klientkategori. I fråga om barn, personer i arbetsför ålder och äldre föreslås det att särskild service ska beviljas om behovet av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet. Därför berör preciseringarna av tillämpningsområdet personer med funktionsnedsättning i alla åldrar. I praktiken har det bedömts att de flesta äldre kommer att få sin service med stöd av den primära lagstiftningen och en mindre andel kommer att omfattas av lagen om funktionshinderservice, liksom i nuläget. I THL:s nationella uppföljning av klientnöjdheten inom äldreomsorgen 2022 konstateras det att största delen av de äldre är nöjda med den service de får.

Var och en ska få service som svarar mot deras behov. Service kan ordnas emd stöd av olika lagstiftning, och hur servicen ska ordnas avgörs genom en individuell bedömning av servicebehovet. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska behoven hos alla personer med funktionsnedsättning mötas, men i konventionen definieras inte med stöd av vilken lagstiftning servicen ska ordnas. Servicebehovet hos personer med funktionsnedsättning varierar avsevärt, och ett individuellt serviceutbud behövs för att svara mot det. Jämlikheten tillgodoses inte genom att allt erbjuds samma service, utan vid bedömningen av servicebehovet beaktas personens individuella servicebehov som i fråga om personer med funktionsnedsättning också till exempel innebär att servicebehovet avviker från vad som är normalt i motsvarande livsskede.

* + - 1. Konsekvenser för jämställdheten

De ändringar som innebär precisering av tillämpningsområdet är inte könsbundna i sig. Långvariga begränsningar i funktionsförmågan till följd av en funktionsnedsättning eller sjukdom berör könen i ungefär lika utsträckning. Även om könsfördelningen varierar något från en ålder till en annan, har den ingen betydande inverkan på konsekvenserna för jämställdheten mellan personer med funktionsnedsättning. I hela befolkningen består en åldersgrupp av klart fler kvinnor än män.

* + - 1. Språkliga konsekvenser

Lagförslaget får i princip inga betydande konsekvenser för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

1. **Alternativa handlingsvägar**
   1. **Handlingsalternativen och deras konsekvenser**
      1. Att den antagna lagen träder i kraft utan preciseringen av tillämpningsområdet

I detta avsnitt beskrivs den alternativa handlingsvägen att tillämpningsområdet inte preciseras, vilket innebär att den antagna lagen om funktionshinderservice träder i kraft i den form riksdagen antog den våren 2023. Beskrivningens syfte är inte att uppnå en så noggrann konsekvensbedömning som möjligt, utan att beskriva de risker med denna alternativa handlingsväg som lett till att en precisering av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice har kvarstått som mål för beredningen.

Till följd av den betydande ändring i tillämpningsområdet för den nya lagen som gjordes i slutet av riksdagsbehandlingen när åldersavgränsningen ströks har lagens tillämpningsområde inte angetts så exakt som vore önskvärt för en tydlig och enhetlig tillämpning av lagen. Till följd av ändringen blir gränssnittet mellan allmän lagstiftning och speciallagstiftning otydlig i fråga om sådana äldre personer vilkas servicebehov har en orsak som har att göra med åldrandet.

*Förhållandet mellan lagen om funktionshinderservice och den primära lagstiftningen, avgiftsfri service och definitionen av klientens intresse*

I samband med tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice föreskrivs det att lagen är subsidiär i förhållande till den allmänna lagstiftningen, såsom t.ex. socialvårdslagen. Det motsvarar också situationen enligt gällande lagstiftning. Enligt tillämpningsområdet ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice sådan särskild service som en person med funktionsnedsättning behöver i sin normala livsföring, om personen inte får lämpliga tjänster enligt sina individuella behov med stöd av socialvårdslagen (1301/2014), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), lagen om småbarnspedagogik (540/2018), lagen om grundläggande utbildning (628/1998) eller någon annan lag.

Vid beredningen av regeringens proposition 191/2022 rd var syftet att servicen ska svara mot sådana behov som också personer som omfattas av den gällande lagen om funktionshinderservice har haft och som ofta vara livet ut eller t.ex. tiotals år. När en persons tillgång till funktionshinderservice bedöms utifrån tillämpningsområdet ska det bedömas om personen har ett sådant servicebehov som den primära servicen inte kan svara mot och om service enligt lagen om funktionshinderservice är nödvändiga för honom eller henne. Det ger den som tillämpar lagen en viktig roll vid tolkningen av lagen.

Dessutom styr bestämmelserna om klientens och barnets intresse i socialvårdslagen (4 och 5 §) till att beakta klientens intresse vid genomförandet av socialvård. Om en person har rätt att få socialvård med stöd av flera lagar, ska enligt 2 § i socialvårdslagen de bestämmelser tillämpas som bäst tillgodoser klientens intresse. I bestämmelsen om klientens intresse nämns dock inte särskilt servicens avgiftsfrihet som en faktor som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse. Nuvarande rättspraxis är inte entydig i fråga om beaktande av avgiftsfrihet som en faktor som påverkar klientens intresse. Det finns också tillämpningspraxis som pekar i den riktningen att servicens avgiftsfrihet ska beaktas som en del av bedömningen av klientens intresse, och att klienten därför ska beviljas service enligt lagen om funktionshinderservice även om service enligt socialvårdslagen kan svara mot klientens behov.

Om situationen inte klargörs på lagstiftningens nivå, är risken att den det otydliga tillämpningsområdet för den antagna lagen om funktionshinderservice i kombination med otydligheter i fråga om bedömningen av klientens intresse leder till en situation där klienter i stor utsträckning hänvisas till lagen om funktionshinderservice. För klienten och de anhöriga är det faktum att funktionshinderservice är avgiftsfri ett betydande incitament att söka sig till den servicen. Enligt 5 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska socialvårdspersonalen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. Det har kunnat anses innebära att servicens avgiftsfrihet ska beaktas.

*Tillgången till primär service*

Vid bedömningen av alternativet att tillämpningsområdet inte preciseras har också frågan om betydelsen av tillgången till service för huruvida klienterna hänvisas till allmän lagstiftning eller speciallagstiftning aktualiserats. Under beredningen har det framkommit att välfärdsområdena i någon utsträckning har agerat så att service enligt den primära lagstiftningen som motsvarar klientens servicebehov kanske inte ordnats för klienten, åtminstone i behövlig omfattning, trots att servicebehovet konstaterats. Välfärdsområdena har då kunnat göra tolkningen att personen ska beviljas funktionshinderservice till följd av bristen på primär service. Den tillämpningspraxisen förefaller vara ett resultat av flera samverkande faktorer: den är bl.a. en följd av en tillämpningspraxis där avgiftsfriheten beaktas som en del av klientens intresse och av uppfattningen om subjektiva rättigheters karaktär i förhållande till service som är bunden till budgetanslag. Att denna tillämpningspraxis fortsätter har identifierats som en risk om tillämpningsområdet inte preciseras, trots att tillgången till service inte ska vara en faktor som styr valet av tillämplig lag utan det valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov. Välfärdsområdena ska se till att service enligt socialvårdslagen och lagen om funktionshinderservice ordnas enligt klienternas servicebehov. Utmaningar med tillgången har observerats i fråga om service enligt bägge lagarna, bl.a. till följd personalbrist.

*Slutsatser*

Med stöd av det som anförs ovan kan det bedömas vara möjligt att den ovan beskrivna tillämpningspraxis som delvis råder i nuläget kan fortsätta och att dess konsekvenser kan förstärkas om antalet ansökningar enligt lagen om funktionshinderservice ökar. Dessutom innebär ett ospecificerat tillämpningsområde att domstolspraxis spelar en stor roll för tolkningen av lagstiftningen. Antalet klienter i funktionshinderservicen kan då öka avsevärt, vilket innebär att den finansiering välfärdsområdena beviljats inte räcker till för verkställigheten av den antagna lagen om funktionshinderservice. Beroende på tillämpningen är det möjligt att kostnaderna blir flera gånger högre än uppskattat.

Detta alternativ innebär en risk för att servicesystemet inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt och att servicen fördelas på andra grunder än servicebehovet. Det finns en risk för att antalet klienter i funktionshinderservicen ökar så mycket att tillgången till funktionshinderservice försämras och servicen inte riktas på rätt sätt till dem som nödvändigt behöver den. Det är också möjligt att den försämrade tillgången drabbar andra delar av servicesystemet. Det finns ockås en risk för att äldre personer beviljas service som inte är ändamålsenligt utifrån klientens behov och för vilka det inte utifrån äldre personers servicebehov ställs likadana krav t.ex. på personalens kunnande och på klientsäkerheten som för service för äldre enligt socialvårdslagen.

Att inte precisera tillämpningsområdet innebär också en risk för alltför olika tillämpning i olika välfärdsområden. Personer med samma servicebehov kan då i olika välfärdsområden beroende på välfärdsområde antingen anvisas service enligt den primära lagstiftningen eller enligt speciallagstiftningen.

*Bedömningen av servicebehovet och klientens rättsskydd*

Bestämmelser om de olika skedena i klientprocessen när det gäller tillhandahållandet av socialvården och om de faktorer som ska beaktas i samband med dessa finns för alla klientgrupper i socialvårdslagen. Därtill ska det i klientprocessen för äldre personer beaktas bestämmelserna i äldreomsorgslagen.

En klient som upplever att den service som beviljats med stöd av socialvårdslagen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på servicebehovet har rätt att söka ändring i beslutet. Service enligt lagen om funktionshinderservice ska beviljas om välfärdsområdet bedömer att personen uppfyller förutsättningarna enligt tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice och förutsättningarna för den specifika servicen och att klienten inte får tillräcklig och lämplig service för sitt behov med stöd av den primära lagstiftningen.

*Betydelsen av subjektiva rättigheter*

Funktionshinderservicens karaktär av service som tillgodoser subjektiva rättigheter har kunnat tolkas så att en klient ska beviljas service om kriterierna uppfylls, även om det också är möjligt att svara mot servicebehovet med service enligt den primära lagstiftningen. Det ska alltid bedöma hur den primära servicen motsvarar klientens behov. Det är möjligt att så inte alltid skett i alla välfärdsområden, utan att funktionshinderservice beviljats utan att den primära servicens lämplighet bedömts.

Den service som ingår i den antagna lagen om funktionshinderservice tillgodoser i huvudsak subjektiva rättigheter vilket innebär att den är oberoende av budgetanslag. Servicen enligt socialvårdslagen är däremot beroende av budgetanslag. En subjektiv rättighet innebär att klienten har rätt till funktionshinderservice enligt servicebehovet oberoende av budgetanslag, om kriterierna uppfylls och service enligt den primära lagstiftningen inte motsvarar behovet och är lämplig. Vid bedömningen av servicebehovet ska klientens önskemål beaktas, men i sista hand beslutar välfärdsområdet vilken service som är mest ändamålsenlig för att svara mot klientens servicebehov. Också när en person ansöker om funktionshinderservice som inte beviljas bör personens behov av service enligt den primära lagstiftningen bedömas.

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive de sociala rättigheterna, 1995 påskyndade för sin del utvecklingen av sociallagstiftningen i en sådan riktning att klientens individuella behov i allt högre grad ska beaktas när beslut om beviljande av socialservice fattas även när det i princip är fråga om anslagsbunden service. I praktiken har de tjänster som omfattas av den allmänna skyldigheten att ordna service och som garanteras av en subjektiv rätt delvis närmat sig varandra. Detta framgår till exempel av 18 § 3 mom. i äldreomsorgslagen, som gäller beviljande av socialservice. Enligt det momentet ska utredningen av servicebehovet och serviceplanen utgöra grunden för socialservicens tillräcklighet. Om klientens behov av att få en viss tjänst har konstaterats i samband med bedömningen av servicebehovet, ska välfärdsområdet i praktiken ha goda skäl om det har för avsikt att vägra att bevilja servicen.

*Exempel*

*Det är möjligt att intäkterna från klientavgifter minskar*

Intäkterna från klientavgifter för service dygnet runt för äldre var 2022 sammanlagt 411 miljoner euro, och för hemvård för äldre 176 miljoner euro.

Till följd av att rättspraxis pekar i två riktningar är det möjligt att en del välfärdsområden fortsätter bevilja funktionshinderservice för att den är avgiftsfri.

Också den ovan beskrivna praxisen att ordna funktionshinderservice när välfärdsområdet inte ordnar service enligt den primära lagstiftningen trots att den vore lämplig för klienten kan fortsätta och resultera i förlorade klientavgifter. Service som berörs av den risken är i synnerhet boendeservice och stöd för rörligheten. I någon mån har en sådan glidning också kunnat ske mellan hemvård och personlig assistans, trots att de tjänsterna inte motsvarar varandra.

Om det oklara förhållandet mellan den nya lagen om funktionshinderservice och den primära lagstiftningen samt den åldrande befolkningen medför att ett större antal klienter ansöker om funktionshinderservice, kan antalet beslut som baseras på avgiftsfrihet och avsaknaden av primär service öka. Också en rätt liten glidning får betydande konsekvenser för välfärdsområdenas finansieringsbas. Samtidigt ökar risken för att servicen inte ska vara ändamålsenlig för klienten.

* 1. **Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet**

I denna proposition ingår en kort beskrivning av förhållandet mellan lagstiftningen om funktionshinderservice och den allmänna lagstiftningen i Sverige, Norge och Danmark. En mer ingående internationell jämförelse ingår i regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice (RP 191/2022 rd). Alla nordiska länder har ratificerat FN:s funktionshinderkonvention. I alla de länder som beskrivs nedan finns något slags åldersgräns (65 eller 67 år) för funktionshinderservice.

* + 1. Sverige

I Sverige finns bestämmelser om ordnandet av socialvård i socialtjänstlagen, som kompletteras av socialtjänstförordningen. Socialtjänstlagen är en allmän lag som ålägger myndigheterna en skyldighet att ordna socialtjänster, men rätten till tjänster och tjänsternas innehåll bestäms i regel utifrån annan lagstiftning.

Den viktigaste speciallagen om funktionshinderservice är lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (nedan *LSS*). Rätten till stöd och service som beviljas med stöd av LSS-lagen förutsätter att personen hör till någon personkrets som definieras utifrån en diagnos. Till de personkretsarna hör personer med utvecklingsstörning, autism eller ett autismliknande tillstånd, med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Dessutom förutsätts det att behovet av stöd och service inte kan tillgodoses på något annat sätt. LSS är ett komplement till andra lagar och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger.

Socialförsäkringsbalken innehåller bestämmelser om särskilda förmåner vid funktionshinder. Särskilda förmåner är bland annat statsfinansierat bilstöd och assistansersättning för personlig assistans, som betalas till personer som behöver personlig assistans mer än 20 timmar per vecka.

*Finansieringen av tjänsterna och klientavgifter som tas ut för tjänsterna*

Tjänsterna finansieras nästan helt med skattemedel. Kommunen svarar för finansieringen. De tjänster som beviljas med stöd av LSS är i huvudsak avgiftsfria för användaren. När tjänsterna beviljas med stöd av socialtjänstlagen får en skälig avgift tas ut för servicen.

*Personlig assistans*

Personlig assistans är i regel avsedd för personer under 65 år. Personer som är äldre än detta kan ha rätt till personlig assistans om hjälpbehovet har framkommit före 65 års ålder. Mängden personlig assistans kan dock inte ökas efter det att personen har fyllt 65 år. Den tilläggsservice som personer över 65 år behöver beviljas med stöd av socialtjänstlagen.

*Färdtjänst och stöd för rörligheten*

Färdtjänst ordnas med stöd av två olika lagar. Dessa lagar är lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst. Kommunen ska bevilja färdtjänst för personer som på grund av ett långvarigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel.

Bilstöd ingår i socialförsäkringsbalken. Bilstöd kan beviljas för att skaffa en bil, för att anpassa en bil och för körkort. Personer över 65 år omfattas inte av bilstödet.

* + 1. Norge

I Norge ordnas funktionshinderservicen i huvudsak med stöd av allmänna lagar. Bakgrunden till detta är tanken om ett samhälle som är tillgängligt för alla (universal design), jämlikhet och lika rätt för personer med funktionsnedsättning att delta inom alla samhällsområden.

De viktigaste allmänna lagarna om ordnandet av tjänster är lov om pasient- og brukerrettigheter (nedan *lagen om patientens och klientens rättigheter*) samt lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (nedan *lagen om hälso- och omsorgstjänster*).

Tjänster för personer med funktionsnedsättning ingår i den allmänna lagen om hälso- och omsorgstjänster. Lagen garanterar dock inte någon subjektiv rätt till vissa tjänster. Inga klientavgifter tas ut för service som ordnas på grundval av funktionsnedsättning.

*Personlig assistans*

Rätt till personlig assistans har personer under 67 år som har ett långvarigt behov av personlig assistans som varat minst två år. Vid behov beviljas serviceanvändaren tilläggstjänster, till exempel lön för närståendevårdare, trygghetstelefon samt avlastningsservice för barn under 18 år, annan praktisk hjälp (annen praktisk bistand) och hemvård.

*Färdtjänst och stöd för rörligheten*

I Norge är utgångspunkten för ordnandet av kollektivtrafik att allmänna trafiktjänster lämpar sig för alla. En person erbjuds möjlighet till användning av färdtjänst när anlitandet av trafikmedel är omöjligt till följd av en begräsning i funktionsförmågan eller ett rörelsehinder. Stödet för rörligheten för personer med funktionsnedsättning har ordnats sektorsvis; bestämmelser om resor som görs för läkarbesök finns i patient- och klienträttslagen, för arbets- och studieresor (AUreiser) svarar Norges arbets- och välfärdsförvaltning (Arbeids- og velferdsforvaltninga, NAV) och för fritidsresor finns ett eget system som hör till Trafikverkets förvaltningsområde (transportordningen for funksjonshemmede, TT-ordningen). Kommunen svarar för ordnandet av färdtjänst på fritiden (TT-ordningen), och personer med funktionsnedsättning har inte lagstadgad rätt till servicen, utan den fungerar vid sidan av annan färdtjänst som baserar sig på lagstadgade rättigheter.

Om en person på grund av en funktionsnedsättning eller en begränsning i funktionsförmågan inte kan anlita kollektivtrafiktjänster, kan han eller hon under vissa förutsättningar beviljas understöd för anskaffning av bil. Understödet är inkomstbundet och grundar sig på en föreskrift om stöd för anskaffning av motorfordon eller andra fordon.

*Boende*

Kommunen beslutar om grunderna för beviljande av boendeservice med dygnetruntservice.

* + 1. Danmark

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för att ordna funktionshinderservice med stöd av lov om social service (nedan kallad socialservicelagen). Socialservicelagen anger ramarna för ordnandet av tjänsterna, men kommunerna fastställer nivån på tjänsterna samt tjänsternas innehåll och omfattning.

Tjänster enligt socialservicelagen ordnas huvudsakligen utan åldersgränser. Vissa tjänster enligt socialservicelagen är dock särskilt riktade till barn och unga. Dessa tjänster är klubbverksamhet, särskilt stöd och stöd för självständighetsprocessen som ordnas för unga vuxna i åldern 18–22 år och vars syfte är att främja personens självständighetsprocess, studier och sysselsättning.

Den särskilda servicen för vuxna personer med funktionsnedsättning är begränsad till personer i åldern 18–65 år och servicen för barn med funktionsnedsättning till personer under 18 år. Service för äldre ordnas som äldreomsorg.

1. **Remissvar**

*Remissvar*

Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss från den 12 april till den 31 maj 2024. Utlåtanden begärdes av sammanlagt xx remissinstanser, och dessutom hade alla intresserade möjlighet att lämna utlåtande i tjänsten Utlåtande.fi.

*Fortsatt beredning*

Utifrån remissvaren har det under den fortsatta beredningen bedömts att...

Utifrån remissvaren har olika avsnitt i regeringens proposition kompletterats under den fortsatta beredningen, såsom...

**7 Specialmotivering**

**7.1 Lagen om funktionshinderservice**

1 kap. Allmänna bestämmelser

**2 §.** *Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning*

Socialvårdslagen är en allmän lag som i första hand ska tillämpas på socialvårdstjänster. Den innehåller omfattande bestämmelser om tjänster som ordnas för att tillgodose klientens olika behov. I avsnitt 2.3 i denna proposition beskrivs tjänsterna enligt den primära lagstiftningen närmare.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområdet är att socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen samt annan primär lagstiftning ska på det sätt som förutsätts i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande av social- och hälsovård och kommunallagen tillämpas jämlikt också på personer med funktionsnedsättning.

I den godkända lagen om funktionshinderservice har man på samma sätt som i den gällande handikappservicelagen betonat betydelsen av bedömningen av servicebehovet och klientplanen med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Ordnandet av tjänsterna och genomförandet av servicehelheterna samt beslutsfattandet om tjänsterna förutsätter dessutom nästan alltid sektorsövergripande samarbete och utarbetande av en sektorsövergripande plan som beaktar socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen samt vid behov även lagstiftningen inom andra förvaltningsområden.

Lagen om funktionshinderservice är, såsom det konstateras i regeringens proposition med förslag till ny lag om funktionshinderservice, avsedd att bli tillämpad som speciallag endast i situationer där den service som baserar sig på den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig för personen med funktionsnedsättning i det aktuella livsskedet. Lagen om funktionshinderservice kan tillämpas antingen för sig eller som en lag som kompletterar den allmänna lagstiftningen, beroende på servicebehovet hos personen med funktionsnedsättning.

FN:s funktionsrättskonvention anger inte enligt vilken nationell lag tjänster ska beviljas de personer med funktionsnedsättning som definieras i konventionen. Därför är definitionen av person med funktionsnedsättning i den föreslagna bestämmelsen om tillämpningsområde samt bestämmelserna om lagval förenliga med FN:s funktionsrättskonvention.

Paragrafens *1 mom.* innehåller en definition av person med funktionsnedsättning och en bestämmelse om hur lagen om funktionshinderservice förhåller sig till den primära lagstiftningen.

Det föreslås att definitionen av person med funktionsnedsättning förenklas så att skrivsättet motsvarar definitionen i den gällande handikappservicelagen. Definitionen omfattar alla de begränsningar i funktionsförmågan som ingår i bestämmelsen om tillämpningsområdet i den godkända lagen om funktionshinderservice, dvs. fysiska, kognitiva, psykiska, sociala och sensoriska begränsningar i funktionsförmågan.

I beredningsskedet har begreppet social begränsning i funktionsförmågan upplevts vara svårt att greppa. Sociala begränsningar i funktionsförmågan är ett delområde av funktionsförmågan i WHO:s internationella ICF-klassificering av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa. En social begränsning i funktionsförmågan hänför sig ofta till andra delområden av funktionsförmågan.

En social begränsning i funktionsförmågan, liksom andra begränsningar i funktionsförmågan, ska alltid hänföra sig till en långvarig funktionsnedsättning eller sjukdom för att det nödvändiga behov av hjälp och stöd som följer av det ska kunna tillgodoses genom service enligt lagen om funktionshinderservice.

De sociala begränsningarna i funktionsförmågan tar sig uttryck i olika problem i anslutning till sociala relationer, interaktion och kommunikation. Sociala begränsningar i funktionsförmågan kan försvåra normala åldersrelaterade funktioner, såsom skötsel av ärenden, att färdas med allmänna färdmedel, skolgång, studier och arbetsliv, skapande och upprätthållande av mänskliga relationer samt deltagande i hobbyer. Sociala begränsningar i funktionsförmågan kan också medföra ett sådant behov av omsorg som ett barn, en ung person eller en vuxen i motsvarande ålder inte har. De situationer, förhållanden och uppgifter i vilka en person med funktionsnedsättning behöver hjälp på grund av en social begränsning i funktionsförmågan varierar. En del personer har mer svårt att sköta praktiska ärenden och andra har mer utmaningar i fråga om sociala relationer.

Begreppen långvarighet och nödvändighet ska fortfarande ingå i definitionen av person med funktionsnedsättning. Begreppet långvarighet omfattar också att begränsningen i funktionsförmågan ska vara varaktig i enlighet med etablerad tillämpningspraxis för den gällande lagstiftningen. Praxis beskrivs i regeringens proposition 191/2022. På motsvarande sätt inbegriper begreppet nödvändighet också ett upprepat behov av hjälp och stöd i enlighet med vad som beskrivs i den regeringspropositionen. Den föreslagna ändringen av definitionen inverkar inte på hur behovet av nödvändig hjälp och nödvändigt stöd till följd av långvariga begränsningar i funktionsförmågan bedöms i olika situationer.

*Förhållande till annan lagstiftning*

Formuleringen ”de tjänster som avses i den primära lagstiftningen” i bestämmelsen om tillämpningsområdet i 1 mom. hänvisar till tjänsterna sådana som de enligt lag ska ordnas. Till välfärdsområdenas organiseringsansvar hör en skyldighet att se till att det i området finns tillgång till tjänster enligt både primär och sekundär lagstiftning på lika villkor enligt invånarnas behov. Ett beslut om ordnande av service ska grunda sig på en bedömning av servicebehovet och en klientplan. Tillgången till tjänster kan inte vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person beviljas tjänster.

Vid bedömningen av om servicen enligt de allmänna lagarna är lämplig och tillräcklig är det viktigt att bedöma det nödvändiga behov av hjälp och stöd som beror på en långvarig begränsning i funktionsförmågan till följd av personens funktionsnedsättning eller sjukdom samt hur livssituationen för personen med funktionsnedsättning inverkar på behovet av hjälp och stöd. I en lagvalssituation ska det dessutom bedömas till exempel med vilka tjänster som avses i socialvårdslagen det vore möjligt att tillgodose personens servicebehov. Samtidigt ska det bedömas om dessa tjänster, ordnade i enlighet med lagen, är tillräckliga, förenliga med klientens intresse och lämpliga. Det att välfärdsområdet inte ordnar tjänster i den omfattning som den allmänna lagstiftningen förutsätter ska inte utgöra en grund för tillämpning av speciallagen.

Momentet innehåller en hänvisningsbestämmelse till 4 och 5 § i socialvårdslagen som gäller klientens intresse. Syftet med hänvisningsbestämmelsen är att fästa uppmärksamhet vid de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse.

Enligt förslaget fogas äldreomsorgslagen till förteckningen över lagar som ska tillämpas i första hand i *2 mom.* i bestämmelsen om tillämpningsområdet; äldreomsorgslagens principer ska beaktas vid bedömningen av servicebehovet och beslutsprövningen när tjänster ordnas för äldre personer. Lagen om funktionshinderservice förbättrar möjligheterna för äldre personer att få högkvalitativa tjänster samt personernas möjlighet att påverka innehållet i de tjänster som ordnas för dem och sättet som tjänsterna utförs på.

*Normalt behov enligt livsskedet*

Paragrafens *3 mom.* preciserar lagens tillämpningsområde i förhållande till en persons normala behov av hjälp och stöd, som service enligt lagen om funktionshinderservice inte är avsedd att tillgodose. En bedömning av om behovet av hjälp och stöd för en person med funktionsnedsättning är nödvändigt görs alltid i förhållande till personer i samma livsskede. Vid bedömningen ska lagens syfte beaktas.

Bestämmelsen betonar välfärdsområdets och kommunens ansvar att ordna tjänster som motsvarar behoven i ett normalt livsskede med stöd av en primär lag alltid när det är möjligt. Liksom i 1 mom., hänvisas det med bestämmelsens ordalydelse till att jämförelsen uttryckligen ska göras mellan bestämmelserna i den allmänna lagen och i speciallagen, inte mellan det hur tjänsterna skulle tillhandahållas i praktiken. Avsikten är inte att ersätta sådana tjänster som behövs i olika livsskeden och om vilka det föreskrivs i en allmän lag och som välfärdsområdet och kommunen ansvarar för att ordna, men som saknas, genom lagen om funktionshinderservice.

Bestämmelsen betonar dessutom karaktären av speciallag så, att de behov av hjälp och stöd som hänför sig till en persons normala livssituationer tillgodoses genom service enligt speciallagen endast om behovet av hjälp och stöd i anslutning till en begränsning i funktionsförmågan till följd av en funktionsnedsättning eller sjukdom avviker från det behov som normalt hänför sig till motsvarande livsskede.

Service enligt lagen om funktionshinderservice ska ordnas för personer med funktionsnedsättning endast om förutsättningarna enligt både 1 och 3 mom. uppfylls samtidigt. Bestämmelsen möjliggör positiv särbehandling för att likabehandling ska uppnås i alla livsskeden, om förutsättningarna uppfylls.

*Olika livsskeden*

Trots att varje människas livscykel är individuell, hör olika livsskeden och de egenskaper som är typiska för dem till alla människors livscykel. Tjänsterna enligt den allmänna lagstiftningen har utvecklats så att de motsvarar de behov av hjälp och stöd som hänför sig till de olika livsskedena. I propositionen avses med livsskeden barndom och ungdom, vuxenliv samt ålderdom.

De utvecklingsfaser som hänför sig till olika åldrar inverkar på när behovet av hjälp och stöd bedöms vara ett normalt behov som hänför sig till det aktuella livsskedet, och när behovet beror på en begränsning i funktionsförmågan till följd av en funktionsnedsättning. När en person med funktionsnedsättning exempelvis lär sig saker långsammare än jämnåriga och därför behöver mer hjälp, har personen rätt att få service med stöd av den godkända lagen om funktionshinderservice, om de andra förutsättningarna uppfylls.

Till normal livsföring hör olika roller, uppgifter och ansvar som varierar beroende på livsskede och åldersskede. När en person med funktionsnedsättning i dessa roller och uppgifter nödvändigt behöver sådan hjälp och sådant stöd som andra i allmänhet inte behöver i samma livsskede, och när denna service inte kan ordnas med stöd av den primära lagstiftningen, ska behovet tillgodoses genom service enligt denna lag.

*Barndom och ungdom*

Möjligheterna för barn och ungdomar med funktionsnedsättning att vara verksamma på lika villkor som andra barn och ungdomar ska stödjas genom allmän service och särskild service. För att ett barns och en ung persons välbefinnande ska kunna tryggas måste också familjen få det stöd som behövs för omsorgen om dem.

Syftet med den allmänna och särskilda servicen är att göra det möjligt för barn med funktionsnedsättning att leva som barn och göra samma saker som barn i allmänhet gör. Därför ska barnets funktionsförmåga jämföras med funktionsförmågan hos barn i samma ålder utan funktionsnedsättning. När funktionsförmågan hos ett barn med funktionsnedsättning avviker från funktionsförmågan hos andra barn i samma ålder, har barnet rätt att få hjälp och stöd för de saker som barnet inte kan göra på samma sätt som andra barn i samma ålder. En ung persons funktionsförmåga ska bedömas på samma grunder, dock med beaktande av den ungas eventuellt annorlunda roll i familjen och av de behov som hänför sig till självständighetsprocessen. Det sker ofta stora förändringar i en ung persons liv, och dessa ska stödjas särskilt.

Service för barn med funktionsnedsättning ska ordnas med stöd av den primära lagstiftningen när det är möjligt. Om tillräcklig och för barnet lämplig samt med barnets bästa förenlig hjälp och stöd inte kan tryggas genom denna service, ska servicen ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice. De viktigaste primära socialtjänsterna som stöder familjen och barnet är bland annat familjearbete, hemservice för barnfamiljer, stödtjänster och hemvård enligt socialvårdslagen.

Syftet med lagen om funktionshinderservice är alltid i första hand att trygga barnets boende hemma, oberoende av hur stort barnets behov av hjälp och stöd är. För barn och familjer ska ordnas den servicehelhet som behövs för att uppnå detta mål, och helheten består ofta av service enligt både den primära lagstiftningen och enligt lagen om funktionshinderservice. Det ska också alltid sörjas för att barnets delaktighet stöds på det sätt som barnets åldersfas och utvecklingsfas förutsätter.

Behovet av omsorg hos ett spädbarn eller ett mycket litet barn avviker sällan från behoven hos andra barn i samma ålder. Ett undantag är till exempel en situation där spädbarnets sömn måste övervakas utan avbrott.

Till ett litet barns normala livsföring hör till exempel interaktion i olika situationer, lek, hobbyer samt deltagande i familjens vardag som familjemedlem. När barn vanligen behöver stöd av en vuxen i dessa situationer är det fråga om ett normalt behov som hänför sig till livsskedet. I det skede när barn i allmänhet börjar göra saker själva utan hjälp, tillbringa tid med sina vänner eller självständigt ägna sig åt hobbyer utanför hemmet, ska delaktigheten för ett barn med funktionsnedsättning vid behov stödjas genom funktionshinderservice.

Den ungas ansvar för sitt eget liv ökar när skolan avslutas. Den ungas möjligheter att bli fullvärdig medlem av samhället måste särskilt stödjas i detta skede av livet som omfattar stora förändringar.

Eftersom barn och unga med funktionsnedsättning är i en särskilt sårbar ställning, förutsätter tillgodoseendet av deras rättigheter ofta positiv särbehandling. I barndomen och ungdomen skapas en grund för hela det framtida livet. Om ett barn eller en ung person inte får de tjänster som han eller hon behöver, kan hans eller hennes utveckling äventyras eller personen kan bli marginaliserad.

Vid bedömningen av barnets bästa ska utöver 4 § i socialvårdslagen, som gäller klientens intresse, även 5 §, som gäller barnets intresse, beaktas.

Ett barn som deltar i småbarnspedagogik har rätt att med stöd av lagen om småbarnspedagogik få sådant stöd som barnets individuella utveckling, lärande och välbefinnande förutsätter. Denna service är primär i förhållande till lagen om funktionshinderservice.

Enligt lagen om grundläggande utbildning ska utbildningen ordnas så att elevernas ålder och förutsättningar beaktas och så att elevernas sunda uppväxt och utveckling främjas. Barnets bästa ska prioriteras också inom den grundläggande utbildningen. En elev har rätt att med stöd av lagen om grundläggande utbildning få de tolknings- och biträdestjänster samt de särskilda hjälpmedel som är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen. Service för elever med funktionsnedsättning ska alltid i första hand ordnas med stöd av lagen om grundläggande utbildning.

Gymnasielagen (714/2018) innehåller inga motsvarande bestämmelser om biträdes- och tolkningstjänster för studerande. Därför ska de ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice. Vid en vanlig yrkesläroanstalt ska service för en person med funktionsnedsättning som behövs på grund av funktionsnedsättningen vanligen ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice, eftersom yrkesläroanstalter inte är skyldiga att ordna tjänsterna enligt lagen om yrkesutbildning (531/2017). En studerande som får krävande särskilt stöd har dock rätt till sådana assistenttjänster och särskilda hjälpmedel som är en förutsättning för deras studier. Dessutom kan den studerande avgiftsfritt få läroböcker, annat skolmaterial och personlig arbetsutrustning. Uppgiften att ordna krävande särskilt stöd har anförtrotts endast vissa utbildningsanordnare.

Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter inom småbarnspedagogiken har enligt diskrimineringslagen en särskild skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogik. Samma skyldighet har också utbildningsanordnaren och den läroanstalt som utbildningsanordnaren är huvudman för. Dessa ska också göra rimliga anpassningar i enlighet med diskrimineringslagen och FN:s funktionsrättskonvention för att barn med funktionsnedsättning ska kunna få småbarnspedagogik och undervisning på lika villkor som andra. Dessa åtgärder är primära i förhållande till den särskilda servicen.

*Vuxenliv*

Vuxenlivet är ett aktivt livsskede, i vilket ingår att ta ansvar för sitt eget liv. Vuxna tar hand om sig själva och sköter sina hem och sin försörjning. De olika faserna av vuxenlivet är ofta förenade med stora förändringar i livet, såsom inledande av studier, bildande av familj och övergång till arbetslivet. Till vuxenlivet hör dessutom olika ansvarsfulla roller. Rollerna kan till exempel anknyta till studier, till uppgiften som arbetstagare eller arbetsgivare samt till föräldraskap.

Funktionshinderservice ska ordnas när en vuxen person med funktionsnedsättning på grund av en begränsning i funktionsförmågan till följd av en funktionsnedsättning nödvändigt behöver sådan hjälp och sådant stöd som vuxna i allmänhet inte behöver i det aktuella livsskedet, och behovet inte kan tillgodoses genom service som går att ordna med stöd av en allmän lag. Vid lagvalet ska man beakta de olika roller, ansvar och skyldigheter som hänför sig till vuxenlivet. Utöver på lagvalet inverkar dessa faktorer också på de beslut som gäller mängden tjänster och sättet att tillhandahålla dem. Detta har delvis beaktats redan i bestämmelserna om personlig assistans och stöd för rörligheten.

*Ålderdom*

Socialvårdslagen och äldreomsorgslagen har under de senaste åren reviderats på det sätt som beskrivs i beskrivningen av nuläget, i synnerhet med beaktande av äldre personers behov. Bestämmelserna i socialvårdslagen har utvecklats med tanke på behov av vård och omsorg och behov av delaktighet. Till socialvårdslagen har fogats bestämmelser som tryggar en tillräcklig hemvård och som gäller planering av hembesök och tillhandahållande av hemvård. Dessutom har det i fråga om serviceboende med heldygnsomsorg för äldre föreskrivits om minimipersonaldimensioneringen. Bedömningen av servicebehovet och uppföljningen av tjänsterna har också förnyats och utökats under de senaste åren för att tjänsterna bättre ska kunna utvecklas utifrån bedömningen.

Den nya servicestrukturen och de bestämmelser som betonar organiseringsansvaret tryggar tjänster av högre kvalitet i välfärdsområdena. Trots att reformen av socialvårdslagen ännu inte har genomförts fullt ut i alla välfärdsområden, är äldre personer enligt den utredning av Institutet för hälsa och välfärd som beskrivs i avsnittet om bedömning av nuläget i allmänhet nöjda med de tjänster de får. Utvecklingen av tjänsterna för äldre fortsätter genom de projekt som beskrivs i avsnittet om beskrivning av nuläget.

På grund av de reformer som hänför sig till lagstiftningen och servicestrukturerna kan äldre personers behov av hjälp och stöd i allmänhet tillgodoses genom de tjänster enligt socialvårdslagen som är avsedda för äldre personer. Avgörandena ska dock alltid fattas utifrån en individuell bedömning av servicebehovet och en klientplan.

Social- och hälsovårdsutskottet ansåg i sitt betänkande om den godkända handikappservicelagen (ShUB 52/2022 rd) att det med tanke på syftena med lagstiftningen och också dess genomförbarhet är viktigt att skilja tjänster som ordnas för äldre personer enligt deras individuella behov från specialtjänster för personer med funktionsnedsättning. Det föreslås att bestämmelsen om tillämpningsområdet preciseras så att den tydligare än den godkända lagen om funktionshinderservice motsvarar detta mål, som framgår av betänkandet och även av regeringspropositionen om senareläggning av ikraftträdandelagen.

Enligt utskottets utlåtande avses med äldreomsorg i princip den service enligt socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen som med stöd av bestämmelserna i socialvårdslagen och äldreomsorgslagen ordnas för en äldre person på basis av en bedömning och utredning av behovet av service och vård.

Med stöd av lagen om funktionshinderservice ska man svara endast på sådana behov av hjälp och stöd till följd av en begränsning i funktionsförmågan som beror på en långvarig funktionsnedsättning eller sjukdom som i allmänhet avviker från det behov av hjälp och stöd som hänför sig till ålderdomen. Service för äldre personer ska ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice om den inte kan ordnas med stöd av den primära lagstiftningen, vilket i allmänhet betyder socialvårdslagen eller hälso- och sjukvårdsvårdslagen. Det är inte fråga om en kategorisk avgränsning i anslutning till hög ålder, utan bestämmelserna gäller personer i alla åldrar som söker funktionshinderservice och bedömningen ska alltid göras individuellt.

Ålderdomen som livsskede är vanligen förknippad med nedsatt funktionsförmåga, även om försämringen sker i individuell takt. Äldre personer lider vanligen av olika sjukdomar som inte är så vanliga i de yngre åldersklasserna. Dessa beskrivs i motiveringen till 2 § i den godkända lagen. Behovet av hjälp, stöd, vård och omsorg koncentreras i allmänhet till äldre personers sista levnadsår. Därför kan äldre personers servicebehov ofta anses vara ett behov som normalt anknyter till det livsskedet, till skillnad från de personer med funktionsnedsättning som behöver service i olika livsskeden eller som till exempel skadas genom olycksfall i hög ålder.

*Skyddsbestämmelse om klientavgifter*

I *4 mom*. föreslås en informativ hänvisning till lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Särskilda bestämmelser om avgifterna för service som ordnas med stöd av lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning finns i den lagstiftning som gäller dem.

I klientavgiftslagstiftningen föreskrivs det inte om tjänsternas innehåll, utan om avgifterna för tjänsterna och grunderna för hur de bestäms. De klientavgifter som tas ut för socialvård bestäms separat utifrån bedömningen av servicebehovet och det förvaltningsbeslut om tjänster som fattats på basis av klientplanen.

I 11 § i klientavgiftslagen finns bestämmelser om efterskänkande och nedsättning av avgift. Enligt den bestämmelsen ska en avgift som fastställts för socialvårdsservice och en sådan avgift för hälsovårdsservice som bestämts enligt en persons betalningsförmåga efterskänkas eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Välfärdsområdet kan på samma grunder besluta att sänka eller efterskänka också avgifter för hälsotjänster som är lika stora för alla. Avgifter kan efterskänkas eller nedsättas också om det är befogat med beaktande av vårdsynpunkter. Nedsättning och eftergift av avgiften ska prioriteras i förhållande till utkomststöd.

I *5 mom.* föreslås en bestämmelse vars syfte är att i högre grad än enligt 11 § i klientavgiftslagen skydda personer med funktionsnedsättning mot att klientavgifterna utgör ett hinder för anlitande av service. Bestämmelsen är mer förpliktande än motsvarande bestämmelse i klientavgiftslagen. När förutsättningarna uppfylls ska det finnas en ovillkorlig skyldighet att sänka klientavgifterna också i de situationer som avses i 11 § 2 mom. i klientavgiftslagen. Dessutom ska välfärdsområdet låta bli att påföra eller ta ut avgiften eller sänka avgiften, om den väsentligen förhindrar eller försvårar den ordnandet av individuell service för en person med funktionsnedsättning.

Genom denna särskilda skyddsbestämmelse förebyggs situationer där påförandet av avgiften de facto i det enskilda fallet hindrar en person med funktionsnedsättning från att få den service personen behöver eller väsentligt försvårar tillgången till service. Skyddsbestämmelsen förpliktar till att göra en bedömning av vilken betydelse en klientavgift som påförs eller som redan påförts har för klientens ställning.

Ett exempel på en situation där skyddsbestämmelsen skulle bli tillämplig är en familj där det utöver barnet med funktionsnedsättning också finns andra barn och hela familjens försörjning kunde äventyras på grund av klientavgifterna. I princip blir 11 § 2 mom. i klientavgiftslagen i vilket fall som helst tillämpligt, men denna bestämmelse förutsätter en mer omfattande bedömning av klientavgifternas inverkan på ställningen för personer med funktionsnedsättning.

Det kan vara fråga om en motsvarande situation om man börjar ta ut sådana klientavgifter av ett äldre pars ena make, eller av båda makarna, som äventyrar parets försörjning. Situationen kan vara ännu mer krävande om de har ett vuxet barn med funktionsnedsättning som de tar hand om. I båda fallen kunde avgiften egentligen påföras på basis av inkomsterna.

Paragrafens 3 mom. om ansvaret för att ordna tjänster flytas till *6 mom*. Bestämmelsens innehåll ändras inte.

Lagen om välfärdsområden (611/2021) innehåller bestämmelser om välfärdsområdets organiseringsansvar. Enligt 7 § i den lagen omfattar organiseringsansvaret bland annat ansvar för att se till att invånarnas lagstadgade rättigheter tillgodoses och att invånarna har lika tillgång till tjänster.

Enligt 4 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) ska välfärdsområdet planera och genomföra social- och hälsovården så att den till innehåll, omfattning och kvalitet svarar mot kundernas behov.

Enligt 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska välfärdsområdet ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap för att kunna svara för ordnandet av social- och hälsovården, och det ska sörja för att tillgången till social- och hälsovårdstjänster motsvarar invånarnas behov under alla omständigheter.

Bestämmelserna om välfärdsområdets organiseringsansvar betonar välfärdsområdenas ansvar för att sörja för lika tillgång till tjänster i alla situationer oberoende av enligt vilken lag tjänsterna ordnas.

Bestämmelser om kommunens organiseringsansvar finns i 8 § i kommunallagen. Bestämmelsen har betydelse vid bedömningen av kommunens ansvar för att på lika villkor ordna service för personer med funktionsnedsättning som deltar i småbarnspedagogik eller grundläggande utbildning.

2 kap.

Särskild service

**27 §.** *Arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning.* Det föreslås att till 3 mom. fogas en materiell hänvisning till 27 e § 3 mom. i den gamla socialvårdslagen (710/1982), som delvis förblivit i kraft.

Bestämmelsen i socialvårdslagen förpliktar till att tillämpa arbetsavtalslagens (55/2001) bestämmelser om arbetstagares arbetarskydd, även om en person med funktionsnedsättning som deltar i arbetsverksamhet inte skulle stå i ett sådant anställningsförhållande som avses i 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen till den som ordnar verksamheten eller till serviceproducenten. I socialvårdslagens bestämmelse om arbetsverksamhet föreskrivs det dessutom om skyldigheten för den som anordnar arbetsverksamhet att teckna en försäkring enligt 3 § 1 mom. i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) för den som deltar i arbetsverksamhet.

En motsvarande hänvisningsbestämmelse ingår i 71 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977), som upphävts genom lagen om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (676/2023). Ändringen träder i kraft den 1 januari 2025. Denna proposition bibehåller rättigheterna för personer med utvecklingsstörning som deltar i arbetsverksamhet och skyldigheterna för den som anordnar arbetsverksamhet som sådana de lyder enligt gällande lagstiftning.

**29 §.** *Tillhandahållande av stöd för rörligheten.* I 1 mom. 4 och 5 punkten föreslås en teknisk ändring så att det för tydlighetens skull fogas en intern hänvisning till bestämmelsen om ekonomiskt stöd i lagen. Syftet med hänvisningen är att säkerställa att det ekonomiska stödets karaktär av anslagsbunden stödform är klar för den som tillämpar lagen. I sak förändras situationen inte, eftersom välfärdsområdet alltid i sista hand har rätt att besluta om sätten att tillhandahålla stöd för rörligheten.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

**37 §.** *Tillsyn.* I paragrafen föreslås en teknisk ändring genom vilken hänvisningen till lagen om ordnande av social- och hälsovård ändras till en hänvisning till den nya tillsynslagen (741/2023).

**38 §.** *Avgifter för funktionshinderservice.* I paragrafens rubrik och i paragrafen föreslås tekniska preciseringar som betonar funktionshinderservicens karaktär av särskild service.

**7.2 Socialvårdslagen**

1 kap.

Allmänna bestämmelser

**4 §.** *Klientens intresse.* Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., vars syfte är att förtydliga klientavgifternas inverkan vid bedömningen av klientens intresse.

Enligt propositionen påverkas bedömningen av klientens intresse inte av om tjänsterna är avgiftsbelagda eller avgiftsfria för klienten eller av hur stor klientavgiften eventuellt är.

Ändringen har betydelse vid bedömningen av om de tjänster som avses i den allmänna lagen är lämpliga och tillräckliga med tanke på personens individuella servicebehov och intresse eller om tjänsterna ska ordnas med stöd av en speciallag. Ändringen inverkar till exempel på lagvalet mellan socialvårdslagen och lagen om funktionshinderservice. Ändringen kan också ha betydelse vid bedömningen av hur klientens intresse tillgodoses när beslut om enskilda tjänster fattas.

Den föreslagna ändringen främjar hänvisandet av kunderna till tjänster som ordnas med stöd av olika lagstiftning i enlighet med deras servicebehov utan att andra omständigheter, såsom avgiftsfriheten för tjänsterna, påverkar saken. De föreslagna ändringarnas inverkan på tillämpningspraxis effektiviseras genom att det till bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice fogas en informativ hänvisning till de paragrafer i socialvårdslagen som gäller klientens intresse.

Den föreslagna ändringen behövs eftersom lagvalet mellan den allmänna lagen och speciallagen har blivit oklart i tillämpningspraxis, trots att man strävat efter att lösa problemet redan när den nuvarande socialvårdslagen reviderades.

I regeringens proposition med förslag till socialvårdslag (RP 164/2014 rd) beskrivs olika tillämpningsproblem som var orsaken till att principen om klientens intresse togs in i 2 § om tillämpningsområdet för socialvårdslagen och till att de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av klientens intresse definierades i 4 och 5 §. De avgifter som tas ut för tjänsterna ingår inte i förteckningen i 4 § i socialvårdslagen, som gäller klientens intresse, över ärenden som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse.

I tillämpningspraxis har klientavgifterna dock i vissa avgöranden ansetts ha betydelse i lagvalssituationer. Det har framförts olika åsikter om tolkningen av bestämmelsen och dess inverkan på lagvalet. Flera remissinstanser har i olika skeden av beredningen önskat att lagvalsbestämmelserna ska förtydligas.

Högsta förvaltningsdomstolens praxis i fråga om den gällande handikappservicelagen har för sin del styrt lagvalet mellan allmänna lagar och speciallagen.

Högsta förvaltningsdomstolen har bl.a. i sitt publicerade avgörande (KHO:2020:156) konstaterat att domstolens stadgade rättspraxis är att när kriterierna för serviceboende uppfylls, viker bestämmelsen enligt 4 § 1 i handkappservicelagen om lagens sekundära ställning, varefter kommunen eller samkommunen inte kan åsidosätta en persons rätt att få service i anslutning till serviceboende för en gravt handikappad enligt handikappservicelagen genom att ordna service för personen som avgiftsbelagda tjänster enligt socialvårdslagen.

Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade i sitt avgörande till regeringens proposition med förslag till socialvårdslag och konstaterade: I regeringens proposition med förslag till socialvårdslag hänvisas det till att även om bestämmelserna i den allmänna lagen, till exempel avseende boendeservicen, i sig gör det möjligt att bemöta servicebehovet hos personer med funktionsnedsättning, har principen om klientens intresse styrt tillhandahållande av tjänster som en subjektiv rättighet enligt handikappservicelagen i form av tryggat serviceboende, som enligt klientavgiftslagstiftningen är avgiftsfritt Med citatet motiverades i tiderna behovet av att foga bestämmelser om klientens intresse till socialvårdslagen.

Å andra sidan har högsta förvaltningsdomstolen i ett opublicerat avgörande om funktionshinderservice (KHO 25.6.2019 T 2998) konstaterat att när det bedöms om en person med svår funktionsnedsättning ska beviljas hjälp med stöd av handikappservicelagen eller socialvårdslagen kan det inte ges någon betydelse om personen har möjlighet att klara av de avgifter som tas ut för servicen. Vid bedömningen har det däremot betydelse om personlig assistans har sökts för sådant behov av hjälp och för sådana åtgärder som tjänsterna enligt socialvårdslagen inte kan svara på.

Den allmänna principen om likabehandling och normalitetsprincipen vid ordnandet av tjänster förutsätter att tjänsteanvändaren betalar den klientavgift som påförs för avgiftsbelagda tjänster.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 39/1996 rd) konstaterat att klientavgifterna inte får vara så höga att servicen blir helt ouppnåelig för dem som behöver den. Klientens ekonomiska ställning får inte utgöra ett hinder för att få service.

I 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården föreskrivs det särskilt om förutsättningarna för nedsättning och efterskänkande av avgift.

När riksdagen behandlade senareläggningen av ikraftträdandet av lagen om funktionshinderservice (RP 9/2023 rd) föreslog riksdagens biträdande justitieombudsman i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet bland annat att i den kommande lagen bör det också föreskrivas tydligt om huruvida service beviljas med stöd av socialvårdslagen eller lagen om funktionshinderservice.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade vidare i sitt utlåtande att enligt motiveringen till regeringspropositionen är avsikten den att personens servicebehov alltid ska bedömas individuellt och att beslutet om tillämplig lag ska fattas utifrån en helhetsbedömning. Avsikten är inte att någon enskild orsak, såsom det att funktionshinderservicen är avgiftsfri, på ett avgörande sätt ska påverka bedömningen av huruvida service enligt andra lagar är lämplig. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade också att det att en tjänst är avgiftsbelagd har betydelse när man överväger att bevilja service som motsvarar det individuella behovet och som är lämplig. Det som konstateras i propositionen kan således 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.

Grundlagsutskottets och biträdande justitieombudsmannens uppfattningar har beaktats i de 4 och 5 mom. som föreslås bli fogade till bestämmelsen om tillämpningsområdet i 2 § i lagen om funktionshinderservice.

Genom den föreslagna särskilda skyddsbestämmelsen i 2 § 5 mom. i lagen om funktionhinderservice har man velat förhindra de situationer som grundlagsutskottet för fram, där påförandet av avgiften de facto i ett enskilt fall hindrar eller väsentligen försvårar ordnandet av servicen eller tillhandahållandet av den. Skyddsbestämmelsen förpliktar till att på basis av ett beslut som fattas om service för en person med funktionsnedsättning eller på basis av ett beslut om en servicehelhet enligt funktionshinderservicen och den primära lagstiftningen bedöma vilken betydelse en klientavgift som ska påföras eller som redan har påförts har för klienten.

**8 Ikraftträdande**

Lagarna föreslås träda i kraft före den 1 januari 2025.

För att lagarna om precisering av tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice ska hinna träda i kraft före lagen om funktionshinderservice och de lagar som har samband med den träder i kraft den 1 januari 2025 bör lagarna behandlas skyndsamt i riksdagen.

1. Verkställighet och uppföljning

Social- och hälsovårdsministeriet informerar om antagandet och stadfästandet av lagen. Dessutom ordnas utbildning om ändringarna och Institutet för hälsa och välfärd informerar om dem i sin handbok om funktionshinderservice.

1. **Förhållande till budgetpropositionen**

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den. I denna proposition har de ekonomiska konsekvenserna av den lag om funktionshinderservice som antogs våren 2023 uppdaterats utifrån de ändringar i tillämpningsområdet som föreslås i propositionen, med beaktande av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen av lagen jämfört med regeringens proposition 191/2022. Enligt regeringsprogrammet får kostnadseffekterna av lagen om funktionshinderservice jämfört med nuläget öka de årliga utgifterna med högst 100 miljoner euro. I denna proposition har det dock inte funnits behov av att använda hela det tilläggsanslag som reserverats för propositionen, eftersom de preciseringar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition innebär att antalet klienter som hänvisas till service enligt lagen om funktionshinderservice inte avviker betydligt från bedömningen i regeringens ursprungliga proposition (191/2022).

När lagen om funktionshinderservice träder i kraft ökar kostnaderna på moment 28.89.31 år 2025 med 24,8 miljoner euro, 2026 med 31,2 miljoner euro, 2027 med 37,3 miljoner euro och 2027 med 29,4 miljoner euro.

1. **Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

Lagstiftningen om funktionshinderservice har en fast anknytning till bestämmelserna om jämlikhet, självbestämmanderätt, rätt till social trygghet och tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen, FördrS 6/1976), i FN:s funktionshinderkonvention och i grundlagen. Särskilt viktiga bestämmelser i grundlagen med tanke på denna proposition är 6 §, 19§ 1 och 3 mom. samt 22 §.

Syftet med FN:s funktionshinderkonvention 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. Funktionshinderkonventionen trädde i kraft i Finland den 10 juni 2016. Enligt de allmänna åtagandena i artikel 4 i konventionen åtar sig konventionsstaterna sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning. I artikel 4.2 i funktionshinderkonventionen föreskrivs det dessutom att med avseende på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter åtar sig varje konventionsstat att vidta åtgärder och till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete, för att trygga att rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet, utan att det ska inkräkta på de åtaganden i denna konvention som är omedelbart tillämpliga enligt internationell rätt.

Artikel 4.2 i funktionsrättskonventionen motsvarar formuleringen i artikel 2.1 i ESK-konventionen. ESK-konventionen antogs 1966 och trädde i kraft internationellt 1976, när också Finland ratificerade konventionen (FördrS 6/1976). I konventionen föreskrivs det om rätten till bland annat jämlik behandling, arbete, social trygghet, en tillfredsställande levnadsstandard och hälsa för var och en som omfattas av konventionsstatens jurisdiktion, inklusive personer med funktionsnedsättning. Den kommitté som övervakar genomförandet av ESK-konventionen har dessutom i sin allmänna kommentar om personer med funktionsnedsättning från 1994 (E/1995/22) uttryckligen bekräftat att även personer med funktionsnedsättning omfattas av ESK-konventionens tillämpningsområde.

ESK-kommittén tar i sin allmänna kommentar nr 3 om artikel 2.1 i ESK-konventionen ställning också till vidtagna åtgärders inverkan i förhållande till rådande omständigheter (E/1991/23, 14.12.1990, para 9). I den allmänna kommentaren konstateras det att gradvis tillgodoseende av rättigheterna förutsätter att varje avsiktligt bakåtsträvande åtgärd ska vara helt motiverad i förhållande till helheten med beaktande av de rättigheter som anges i konventionen och de maximala resurser som konventionsstaten förfogar över. Enligt ESK-kommitténs allmänna kommentarer om tolkningen av konventionen är konventionsstaten, om bakåtsträvande åtgärder vidtas, skyldig att visa att åtgärderna har vidtagits efter noggrant övervägande av alla alternativ och att de är vederbörligen motiverade med beaktande av alla rättigheter som föreskrivs i konventionen (bl.a. E/1991/23, 14.12.1991, para 9; E/C.12/2000/4, 11.8.2000, para 32).

Den aktuella propositionen om precisering av tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice kan bedömas i förhållande till ställningstagandena om vidtagna åtgärders inverkan i förhållande till rådande omständigheter i ESK-konventionen och den kan också tillämpas med avseende på bestämmelsen i artikel 4.2 i funktionshinderkonventionen. Genom de ändringar som gäller precisering av tillämpningsområdet säkerställs att lagen förblir en speciallag inom socialvården, så att service enligt den är avsedd för personer med funktionsnedsättning som nödvändigt behöver den. För att uppnå detta mål har det i regeringsprogrammet reserverats en större finansiering för verkställigheten av den till tillämpningsområdet preciserade lagen om funktionshinderservice än det nuvarande anslaget för verkställigheten av lagen om funktionshinderservice. Preciseringarna i lagen om funktionshinderservice bidrar till att bekräfta de bestämmelser i FN:s funktionshinderkonvention vilkas syfte 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.

I artikel 2.1 i ESK-konventionen och artikel 4.2 i funktionshinderkonventionen konstateras det att ett gradvis tillgodoseende av ESK-rättigheterna också är kopplat till konventionsstatens tillgängliga resurser. Samtidigt betonar ESK-kommittén också i sin allmänna kommentar nr 3 att konventionsstaten i så stor utsträckning som möjligt ska sträva efter att säkerställa att relevanta rättigheter åtnjuts under rådande förhållanden också i sådana situationer där de resurser som konventionsstaten förfogar över bevisligen är otillräckliga. Kommittén betonar likaså att personer i utsatt ställning bör skyddas även under svåra tider, såsom under en ekonomisk recession eller på grund av andra motsvarande faktorer. (E/1991/23, 14.12.1990, para 11–12). Enligt kommittén kan alltså enbart ekonomiska skäl inte i sig vara en grund för en strävan efter att gradvis tillgodose ESK-rättigheterna för personer.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Lagstiftningen om funktionshinderservice ser till 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 lagstiftningen om funktionshinderservice tryggas i synnerhet det som i 6 § i grundlagen föreskrivs om jämlikhet, det som i 7 § i grundlagen föreskrivs om liv, personlig frihet, integritet och trygghet, det som i 19 § i grundlagen föreskrivs om social trygghet samt det som i 17 § i grundlagen föreskrivs om rätt till eget språk och egen kultur.

I bestämmelsen om tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster i 19 § 3 mom. i grundlagen definieras inte hur de tjänsterna ska ordnas, utan genom bestämmelsen åläggs det allmänna att trygga tillgången till tjänsterna (RP 309/1993 rd, s. 75/I-II, se även t.ex. GrUU 20/2004 rd, s. 2/I). Bestämmelsen knyter inte ordnandet av social- och hälsovårdstjänster till den nuvarande lagstiftningen, utan förutsätter att tillräckliga tjänster tryggas för alla enligt vad som närmare bestäms i lag (RP 309/1993 rd, s. 75/II). Vid bedömningen av om tjänsterna är tillräckliga kan utgångspunkten anses vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 76/I, 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. 6/I). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter enligt grundlagsutskottet i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (GrUU 17/2021 rd, stycke 71, GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Det är värt att notera att grundlagsutskottet har ansett att det är förenligt med den stödskyldighet som åläggs det allmänna i 19 § 3 mom. i grundlagen att stödformerna riktas och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska tillgångar (GrUU 25/2012 rd, s. 2/II, GrUU 32/2014 rd, s. 2/I).

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. 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 oundgänglig försörjning ska kunna ordnas behövs i praktiken lagstiftning på en lägre nivå. I de tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv ingår bland annat vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning samt akut sjukvård (RP 309/1993 rd, s. 74/I).

Funktionshinderservicen ordnas med stöd av den nya lagen från och med den 1 januari 2025, och i denna proposition föreslås preciseringar i den nya lagens tillämpningsområde. Såväl den gällande som den nya lagen utgår från att funktionshinderservice är service i sista hand som ordnas om en person inte får lämplig och tillräcklig service för sina individuella behov med stöd av någon annan lagstiftning. Därför är bl.a. service enligt den allmänna socialvårdslagstiftningen primär, och genom den tryggas allas rätt till service. Servicesystemet baserar sig alltså på att var och en får socialvårdstjänster enligt sitt behov, antingen med stöd av allmän lagstiftning eller speciallagstiftning.

Det huvudsakliga syftet med reformen av lagstiftningen om funktionshinderservice har varit att uppnå likabehandling och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning samt att stödja deras självbestämmanderätt och möjligheter till ett självständigt liv. Syftet med reformen har också varit att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning sådan service enligt deras individuella behov som svarar på de behov av hjälp, stöd och omsorg hos personer med olika slags funktionsnedsättningar som framkommer i olika livssituationer och livsmiljöer. Syftet med de ändringar som föreslås i denna proposition är att trygga tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, tillgången till service samt välfärdsområdenas möjlighet att finansiera reformen. Genom ändringarna tryggar man således servicesystemets hållbarhet och ser till att lagen om funktionshinderservice uttryckligen är en speciallag.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition om den nya lagen om funktionshinderservice (GrUU 79/2022 rd) att åldersavgränsningen måste utgå från lagförslaget för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. De krav som ställs på en godtagbar grund som möjliggör särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets etablerade praxis höga i synnerhet för de grunder för särbehandling som räknas upp i bestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). I utskottets praxis har det förutsatts att en godtagbar grund ska ha ett sakligt och nära samband med lagens syfte (se t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 5). Särbehandlingarna i fråga om personer får inte vara godtyckliga och skillnaderna får inte bli 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. 6). Den föreslagna åldersavgränsningen, formulerad och motiverad på det sätt som föreslogs, kunde enligt utskottets uppfattning bli problematisk med tanke på funktionshinderkonventionen, och det hade inte lagts fram tillräckliga godtagbara grunder för den. Utifrån utlåtandet strök social- och hälsovårdsutskottet åldersavgränsningen ur propositionen. Utskottet konstaterar dock att det inte nödvändigtvis i sig 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 (GrUU 79/2022 rd, punkt 18).

Genom de ändringar som föreslås i denna proposition förtydligas skillnaden mellan allmän lagstiftning och speciallagstiftning inom socialvården uttryckligen med avseende på funktionshinderservice. Liksom i nuläget är utgångspunkten att servicen för alla, också för personer med funktionsnedsättning, ska ordnas med stöd av primär lagstiftning. I enlighet med tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice ska det bedömas om personen kan få tillräcklig och lämplig service för sina individuella behov med stöd av den primära lagstiftningen, och huruvida personens servicebehov avviker från vad som är det normala behovet i det livsskede som personen befinner sig i. Därför bedöms vars och ens individuella servicebehov, och distinktionen baserar sig inte på personrelaterade skäl.

Frågan om servicebehovet avviker från vad som är normalt i det livsskedet ska granskas ur det perspektivet att det är fråga om en precisering som görs i lagen och som redan som sådan ingår såväl i gällande lagstiftning som i den nya antagna lagens anda och innehåll. Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra klienternas ställning, för även om bestämmelserna nu införs i lag har motsvarande principer redan i nuläget styrt tillämpningspraxis. Syftet med bestämmelsen om livsskede är att betona karaktären av speciallag så att behov av hjälp och stöd i olika livsskeden möts enligt denna speciallag endast om de avviker från de behov personer vanligen har i olika livsskeden.

Bedömningen gäller inte någon särskild kategori av klienter eller personer utan ingår i en bedömning av servicebehovet som gäller alla. Utgångspunkten är att granskningen av livsskedet gäller universella fenomen i förhållande til individuella situationer och behov, och att den därför inte strider mot jämlikhet eller likabehandling. Frågan har preciserats i bestämmelsen för att tillämpningen av lagen ska vara så enhetlig som möjligt och därmed å ena sidan uppfylla lagens syfte och målsättningar och å andra sidan garantera personens rättsskydd.

I sitt utlåtande GrUU 12/2015 rd bedömer grundlagsutskottet sparbehovet inom statsfinanserna, likabehandlingen och rätten till tillräcklig socialservice och ser inga hinder för begränsning av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik, förutsatt att beslutsprocessen tar hänsyn till barnets bästa. Oberoende av den förvaltningsmässiga ställningen för småbarnspedagogiken bedömer utskottet rätten till småbarnspedagogik i första hand som sådan social service som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen och som omfattas av tillräcklighetskravet och utgör ett medel för att fullgöra det allmännas skyldighet att stödja dem som svarar för omsorgen om barn. Grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt är att jämlikhetsprincipen i 6 § 1 mom. inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt. Det centrala är huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och att särbehandlingen inte får vara godtycklig och skillnaderna inte oskäliga (GrUU 11/2012 rd, s. 2).

När det föreslås att tillämpningsområdet preciseras har det bedömts att de föreslagna ändringarna inte försvagar servicen enligt den antagna lagen om funktionshinderservice eller tillgången till den. Till denna del har det observerats att situationen till många delar motsvarar situationen enligt såväl nuvarande lagstiftning som den antagna nya lagstiftningen. Genom ändringarna preciseras lagarna så at de bättre motsvarar sitt syfte. Det gäller bl.a. lagarnas interna prioritetsordning, enligt vilket service inom socialvården primärt ska ordnas med stöd av allmän lagstiftning och i sista hand med stöd av speciallagstiftning. Att en formulering om servicebehov som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet motsvarar lagstiftningens anda, och innebär därför ett förtydligande av den. Konsekvensen av att servicen är avgiftsfri, som är frikopplad från beaktandet av klientens intresse i socialvården, är en omständighet som förtydligar lagstiftningen och som bättre än tidigare beskriver distinktionen mellan lagstiftningen om service och lagstiftningen om klientavgifter.

De föreslagna ändringarna innefattar ändringar enligt vilka den avgift som påförs för servicen inte ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse enligt 4 § i socialvårdslagen. Syftet är att på lagnivå förtydliga att beviljandet av service ska baseras på en bedömning av servicebehovet och att frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska styra enligt vilken lag klienten beviljas service. De föreslagna ändringarnas inverkan på tillämpningspraxis stärks genom att en informativ hänvisning till paragraferna om klientens intresse i socialvårdslagen fogas till bestämmelsen om tillämpningsområdet i lagen om funktionshinderservice. Den föreslagna ändringen behövs, eftersom valet mellan allmän lag och speciallag har blivit otydligt i tillämpningspraxis trots strävan att lösa problemet redan vid översynen av den gällande socialvårdslagen. I och med den precisering som gäller förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfri service, och eventuellt också i och med den precisering som gäller valet av tillämplig lag, är det möjligt 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. Konsekvenserna minskas dock av att skyddet för berättigade förväntningar enligt 6 § i förvaltningslagen också kan komma att beaktas vid bedömningen av ändringar i servicebehovet för personer som hittills omfattats av funktionshinderservice. Vidare tryggar förslaget att foga en skyddsbestämmelse till lagen om funktionshinderservice ställningen för personer med funktionsnedsättning i situationer när deras service kan ordnas med stöd av den primära lagstiftningen, men en avgift förhindrar eller försvårar det väsentligt. Med beaktande av att tillräcklig och lämplig service ska ordnas enligt vars och ens behov torde den ändringen inte innebära någon betydande försämring jämfört med nuläget, utan en tanke som redan ingår i tillämpningspraxis och i den gällande och antagna lagstiftningens anda skrivs ut tydligt i bestämmelsen.

I propositionen ingår också en så kallad skyddsbestämmelse om bestämmandet av klientavgifter för service enligt den primära lagstiftningen. För att trygga nödvändiga intressen för personer med funktionsnedsättning i enskilda fall föreslås det i propositionen att till lagen om funktionshinderservice fogas en bestämmelse som förpliktar välfärdsområdet att beakta bestämmelsen om efterskänkande eller nedsättning av avgifter enligt lagen om klientavgifter i situationer när påförandet av en avgift i ett enskilt fall kan leda till att mottagandet av tjänster för en person med funktionsnedsättning äventyras. Bestämmelsen är en särskild skyddsbestämmelse som tryggar klientens ställning i situationer när service enligt den primära lagstiftningen är tillräcklig och lämplig för att svara mot en persons behov av hjälp och stöd. Med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggar detta i sista hand personens rätt till oundgänglig utkomst och omsorg samt tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Genom dessa åtgärder eftersträvas en möjlighet att bereda de ändringar som behövs på ett sådant sätt att rättssäkerheten inte äventyras. Grundlagsutskottet fäste vikt vid denna omständighet indirekt när utskottet i samband med behandlingen av den nya lagen om funktionshinderservice konstaterade att social- och hälsovårdsutskottet noggrant måste överväga om de ändringar i lagförslagen som är nödvändiga enligt utlåtandet kan beredas vid riksdagsbehandlingen (se GrUU 79/2022 rd och GrUU 100/2022 rd, i synnerhet styckena 6 och 15 i det senare utlåtandet).

Det kan alltså anses att de föreslagna ändringarnas syfte också är att säkerställa en reglering som är godtagbar med tanke på rättssäkerheten och som det också finns faktiska resurser för att genomföra och som är tillräckligt tydligt formulerad. Tryggandet av rättssäkerheten säkerställer en jämlik tillämpning av lagen och lika tillgång till tjänster inom olika områden. När den nya lagen träder i kraft är det särskilt viktigt att säkerställa att den nya lagstiftningen kan tillämpas på ett så tydligt sätt som möjligt. Det är en viktig fråga med tanke på klientens rättsskydd. Just den förtydligande effekten av de ändringar som föreslås i propositionen är central.

Det offentliga servicesystemet inom social- och hälsovården i Finland och finansieringen av det ställs inför utmaningar från år till år och i framtiden i allt högre grad av det ökade servicebehovet till följd av befolkningens åldrande och andra orsaker, den vård-, service- och rehabiliteringsskuld som uppkommit av flera orsaker, det svåra läget inom statsfinanserna samt i synnerhet den snabbt försvårade personalbristen, som varierar i hela Finland, i alla yrkesgrupper och inom nästan samtliga tjänster inom socialvården och hälso- och sjukvården. Det offentliga servicesystemet ställs inför utmaningar i hela Finland när det gäller att ordna tjänsterna på det sätt som lagarna förutsätter.

Enligt 2 § i lagen om välfärdsområden (611/2021) har ett välfärdsområde självstyre inom sitt område enligt vad som föreskrivs i den lagen. Med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Grundlagsutskottet har ansett att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att de i 121 § 4 mom. avsedda områdena har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten. Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen (GrUU 17/2021 rd, s. 23, se även GrUU 26/2017 rd, s. 23-24).

Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991). Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

Välfärdsområdenas möjligheter att anpassa sin ekonomi och klara av de lagstadgade skyldigheterna är mer begränsade än kommunernas, eftersom uttryckligen den statliga finansieringen har en avgörande roll. Eftersom avsevärt varierande uppfattningar framfördes i synnerhet om de ekonomiska konsekvenserna av den ändring i bestämmelsen om tillämpningsområdet i lagen om funktionshinderservice som gjordes under riksdagsbehandlingen våren 2023, det vill säga slopandet av den så kallade åldersavgränsningen, har strävan i denna proposition varit att säkerställa välfärdsområdenas förutsättningar att klara av sina uppgifter genom nödvändiga ändringar i tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice och bedömningen av ändringarnas konsekvenser.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen på dessa grunder 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.

*Kläm*

Utifrån det som konstaterats ovan lämnas följande propositioner till riksdagen för godkännande:

# Lagförslag

1.

## **Lag**

## **om ändring av lagen om funktionshinderservice**

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om funktionshinderservice (675/2023) 2 § 1 och 2 mom., 27 § 3 mom., 29 § 1 mom. samt 37 och 38 §, och

*fogas* till 2 § nya 3–5 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 6 mom., som följer:

1 kap.

**Allmänna bestämmelser**

2 §

*Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning*

Denna lag innehåller bestämmelser om ordnandet av särskild service för sådana personer med funktionsnedsättning som på grund av en långvarig begräsning i funktionsförmågan som orsakas av en funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd för att klara en normal livsföring. 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. Bestämmelser om klientens intresse finns i 4 och 5 § i socialvårdslagen (1301/2014).

Service för personer med funktionsnedsättning ordnas i första hand med stöd av socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012), lagen om småbarnspedagogik (540/2018), lagen om grundläggande utbildning (628/1998) eller någon annan lag.

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.

För service inom social- och hälsovården som ordnas enligt den primära lagstiftningen kan avgifter tas ut enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992).

Utöver vad som i 11 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården föreskrivs om efterskänkande av avgift eller nedsättning av fastställd avgift, ska avgift för service som ordnas enligt den primära lagstiftningen inte bestämmas, eller avgiften ska efterskänkas eller nedsättas, om avgiften väsentligen hindrar eller försvårar ordnandet av individuell service för personen med funktionsnedsättning eller om det är befogat med beaktande av vårdsynpunkter.

Bestämmelser om organiseringsansvaret för tjänsterna finns i lagen om välfärdsområden (611/2021), lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) och i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (615/2021).

2 kap.

**Särskild service**

27 §

*Arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning*

En person med utvecklingsstörning som avses i 1 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1997) har rätt att delta i arbetsverksamhet, om arbetsverksamhet som ordnas med stöd av 27 e § i socialvårdslagen (710/1982) eller verksamhet i sysselsättningssyfte enligt 27 d § i den lagen inte motsvarar personens individuella behov.

Syftet med arbetsverksamheten är att stödja funktions- och arbetsförmågan hos personen med utvecklingsstörning samt att främja att han eller hon kommer ut i arbetslivet. Arbetsverksamheten ska stödja personens egna styrkor i deltagandet i arbetslivet.

En person med utvecklingsstörning som deltar i arbetsverksamhet har rätt till avgiftsfria resor till arbetsverksamheten, om han eller hon har särskilda svårigheter att röra sig och inte utan oskäligt stora svårigheter självständigt kan använda den offentliga kollektivtrafiken. På arbetsverksamhet tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 27 e § 3 mom. i socialvårdslagen (710/1982).

29 §

*Tillhandahållande av stöd för rörligheten*

Stöd för rörligheten för personer med funktionsnedsättning kan tillhandahållas

1) som färdtjänst,

2) med hjälp av personlig assistans,

3) med hjälp av en ledsagare,

4) genom att i enlighet med 32 § som ekonomiskt stöd ställa en bil eller något annat färdmedel som lämpar sig för personen i fråga till personens förfogande,

5) genom att bevilja ekonomiskt stöd enligt 32 § för anskaffning av en bil eller något annat färdmedel,

6) på något annat lämpligt sätt.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

4 kap.

**Särskilda bestämmelser**

37 §

*Tillsyn*

Bestämmelser om egenkontroll och myndighetstillsyn finns i 4 och 5 kap. i lagen om tillsynen över social- och hälsovården (741/2023).

38 §

*Avgifter för funktionshinderservice*

Bestämmelser om avgifter som tas ut för särskild service som ordnas enligt denna lag finns lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

—————

2.

## **Lag**

## **om ändring av 4 § i socialvårdslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*fogas* till 4 § i socialvårdslagen (1301/2014) ett nytt 3 mom. som följer:

4 §

*Klientens intresse*

Vid bedömningen av det som ligger i klientens intresse ska hänsyn tas till hur olika tillvägagångssätt och lösningar bäst tryggar

1) klientens och hans eller hennes närståendes välfärd,

2) stärkandet av klientens förmåga att klara sig självständigt och agera på eget initiativ samt nära och fortlöpande människorelationer,

3) rätt och tillräckligt stöd vid rätt tidpunkt i förhållande till behoven,

4) möjlighet att delta i och påverka sina egna ärenden,

5) beaktande av den språkliga, kulturella och religiösa bakgrunden,

6)utbildning som motsvarar önskemål, anlag och andra färdigheter, en kanal till arbetslivet samt verksamhet som främjar delaktighet,

7) klientrelationens förtrolighet och samverkan med klienten.

Vid tillhandahållandet av socialvård ska särskild uppmärksamhet ägnas åt att tillgodose de klienters intressen som behöver särskilt stöd.

Vid bedömningen av klientens intresse beaktas inte den avgift som påförs för servicen. Om de avgifter som tas ut för socialservice föreskrivs särskilt.

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

—————

Helsingfors den 20

**Statsminister**

**Förnamn Efternamn**

...minister Förnamn Efternamn