



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE ÅR
2020

Rättigheter för personer
med funktionsnedsättning

Innehåll

3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	70
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	70
3.4.2	Uppgifterna och verksamheten som nationell mekanism	70
	Justitieombudsmannen	70
	Människorättscentret	71
	Funktionsnedsättningsgruppen	73
	Internationellt samarbete	74
3.4.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	75
3.4.4	Laglighetsövervakning	76
	Klagomål och egna initiativ	76
	Inspektionsbesök	77
3.4.5	Avgöranden	78
	Socialvård	78
	Socialförsäkring	86
	Småbarnspedagogik och utbildning	86
	Hälso- och sjukvård	86
	Avgöranden som gäller röstningsställen tillgänglighet	87

3.4

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.4.1

SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Finland ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) den 10 juni 2016. I och med ratificeringen fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag som regleras i lagen om riksdagens justitieombudsman. Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation har hand om uppgifterna enligt artikel 33.2 i konventionen. Tillsammans bildar de Finlands nationella människorättsinstitution.

Syftet med konventionen är att främja, skydda och garantera personer med funktionsnedsättning fullständiga och jämlika mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt att främja respekten för människovärdet. De ledande principerna i konventionen är tillgänglighet och icke-diskriminering. Andra centrala principer i konventionen är respekt för individens självbestämmanderätt samt deltagande och delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning.

I konventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med olika typer av funktionsnedsättning kan tryggas så bra som möjligt. I konventionen definieras personer med funktionsnedsättning som personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Till exempel personer med minnessjukdom och psykiatriska patienter omfattas därmed av konventionens tillämpningsområde.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarieråd Minna Verronen och föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare Juha-Pekka Konttinen. Ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning behandlas också i avsnittet om hälso- och sjukvård 5.11 och avsnittet om äldre personers rättigheter 5.13.

3.4.2

UPPGIFTERNA OCH VERKSAMHETEN SOM NATIONELL MEKANISM

Uppgiften att främja verkställandet av konventionen och att övervaka och skydda rättigheterna är ett arbete som involverar alla vid människorättsinstitutionen, eftersom allas olika uppgifter kompletterar varandra.

Begreppet främja avser framåtriktade, aktiva insatser såsom handledning, rådgivning, utbildning och informationsspridning. Målet med övervakningen är att utreda hur bra rättigheterna för personer med funktionsnedsättning formellt och faktiskt genomförs. Begreppet övervakning betyder att informationen om det praktiska genomförandet av skyldigheterna i konventionen sammanställs och används så att de brister som observerats i genomförandet av skyldigheterna tillrättas. Med begreppet skydd avses statens direkta och indirekta skyldighet att skydda de rättigheter som fastställts i konventionen mot eventuella kränkningar.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannen skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. Justitieombudsmannen har i uppdrag att utöva laglighetsövervakning över

den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens verksamhet har med tiden utvecklats så att främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en större roll. I klagomålsavgöranden och under inspektioner tolkas inte enbart förfarandets laglighet, utan man strävar efter att styra myndigheten eller den övervakande instansen att tillämpa ett förfarande som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Laglighetsövervakning och övervakning går hand i hand i justitieombudsmannens arbete. Då justitieombudsmannen inom ramen för sin laglighetsövervakning gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att justitieombudsmannen därmed observerar hur förpliktelserna enligt konventionen fullföljs i verkligheten.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning genomförs till största delen genom undersökning av klagomål, men missförhållanden undersöks också på eget initiativ och i form av inspektionsbesök. Förutom laglighetsövervakningen fungerar justitieombudsmannen även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, bl.a. bostadsheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnessjukdom. För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. JO har bland annat experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning. Efter att experterna fått utbildning, kan JO bjuda dem med som experter vid inspektioner som genomförs vid OPCAT-objekt. Eftersom det på grund av coronapandemin inte genomfördes några fysiska inspektionsbesök under berättelseåret, deltog inga

sakkunniga som utomstående sakkunniga i övervakningsorganets inspektioner. Justitieombudsmannen har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNNISKORÄTTSCENTRET

Kärnan i Människorättscentrets uppgift är att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och att övervaka att de tillgodoses. Till skillnad från justitieombudsmannen behandlar Människorättscentret inte klagomål och utövar inte laglighetsövervakning. Människorättscentrets behörighet har inte begränsats till att omfatta enbart myndigheterna, så arbetet med att främja och övervaka att konventionen iakttas omfattar även enskilda aktörer.

Människorättscentrets tyngdpunkt inom arbetet med funktionsnedsättning är bland annat att främja delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning och att mera omfattande öka allmänhetens medvetenhet om dessa personers rättigheter.

Till följd av coronapandemin anpassade Människorättscentret arbetet kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning till den förändrade verksamhetsmiljön. Målet var att genomföra verksamhetsplanen för mandatperioden med så små ändringar som möjligt, men samtidigt ta med de teman med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning som lyfts fram till följd av pandemin i verksamheten. På grund av förändringarna i verksamhetsmiljön fördes regelbundet utvärderingsdiskussioner om verksamhetens inriktning under mandatperioden.

I början av coronapandemin utarbetade Människorättscentret en separat temasida på sin webbplats. Sidan tog i omfattande utsträckning upp frågor i anslutning till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som hade lyfts fram i uppföljningen under och efter undantagsförhållandena. På temasidan behandlades ur perspektivet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bland annat frå-

gor som rörelse- och umgängesbegränsningar för personer med funktionsnedsättning, trygghet av social- och hälsovårdstjänster, skydd och säkerhet för andra personer som behöver hjälp, jämlik tillgång till information och lika rätt till vård. På temasideorna har man också gjort en heltäckande sammanställning med myndighetsaktörernas anvisningar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning under pandemin och olika organisationsaktörers ställningstaganden om problem i anslutning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Medlemmarna i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) utnämndes vid människorättsdelegationens möte den 20 maj 2020. Kommittén sammanträdde fyra gånger under mandatperioden. Under höstperioden beredde kommittén sitt eget arbetsprogram och utnämmandet av utomstående sakkunniga för att komplettera kommitténs sammansättning. Teman i kommitténs arbetsprogram för åren 2020–2024 är fattigdom och arbetsliv, utbildning, delaktighet i samhället, diskriminering och likabehandling för personer med funktionsnedsättning samt coronapandemins inverkan på rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Dessutom fokuserar kommittén på uppföljningen av regeringsprogrammet under hela mandatperioden.

Under höstperioden deltog alla medlemmar i kommittén i en workshopdiskussion som ordnades av människorättsdelegationen. Under diskussionen behandlade man hur coronapandemin och de olika begränsningar och åtgärder som genomförts för att bekämpa den har inverkat på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret sammanställde på basis av workshopdiskussionerna en komprimerad lägesbild av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I publikationen ingår också delegationens rekommendationer om hur bland annat rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tryggas under coronapandemin och dess eftervård (*"Coronapandemins inverkan på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de*

mänskliga rättigheterna – Människorättsdelegationens rekommendationer").

Människorättscentret ordnade i samarbete med riksdagens arbetsgrupp för funktionshinderärenden (VAMYT) ett webinarium om reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Under evenemanget gav en tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet en aktuell lägesöversikt över tidtabellen för reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning och samrådsförfarandet i anslutning till denna. Representanter för fyra olika funktionshinderorganisationer höll anföranden där de lyfte fram teman som de anser vara viktiga i reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Människorättscentret publicerade en sammanställning av diskussionerna under evenemanget.

Under mandatperioden samarbetade Människorättscentret med Institutet för hälsa och välfärd (THL) för att slutföra rapporten om projektet Barometern för grundläggande rättigheter. Rapporten kommer att publiceras våren 2021. Dessutom medverkade Människorättscentret i Handikappforum rf:s enkät om skolvardagen riktad till föräldrar till barn med funktionsnedsättning.

Människorättscentret har under flera års tid följt beredningen av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (den sk. Oviedokonventionen) om vårdåtgärder mot patientens vilja. Under mandatperioden gav Människorättscentret ett utlåtande om utkastet till tilläggsprotokoll. I sitt utlåtande konstaterade Människorättscentret att innehållet i utkastet till tilläggsprotokoll fortfarande i betydande utsträckning är problematiskt i förhållande till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessutom påpekade Människorättscentret att utkastet till tilläggsprotokoll inte inkluderar någon egen artikel som behandlar hur och med vilka åtgärder man strävar efter att stärka självbestämmanderätten för en person som är föremål för åtgärder som genomförs mot personens vilja och andra begränsningsåtgärder som eventuellt ingår i dessa.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre experter och en notarie från justitieombudsmannens kansli och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2020. De ärenden som lyftes fram vid kommitténs eller funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades naturligt på ett eller annat sätt eftersom två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen också var expertmedlemmar i människorättskommittén.

Vid funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades coronaepidemins inverkan på valet av inspektionsobjekt och genomförandet av inspektioner, uppdaterades funktionsnedsättningsgruppens strategi och planerades kansliets interna utbildning kring temat funktionsnedsättningar samt innehållet på sidorna om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning på Människorättscentrets och justitieombudsmannens webbplatser. Som en del av att kartlägga uppgiften för den nationella mekanismen diskuterade gruppen med anställda vid kansliet och utvärderade omfattningen av begreppet personer med funktionsnedsättning inom förvaltningsområdet för laglighetsövervakning. Inom funktionsnedsättningsgruppen diskuterades också olika metoder för samarbete och delaktighet med personer med funktionsnedsättning.

Under mandatperioden färdigställde funktionsnedsättningsgruppen det verktyg för självutvärdering som utarbetats under projektet för grundläggande och mänskliga rättigheterna inom boendeservicen. Verktyget för självutvärdering är avsett att stödja de åtgärder som tjänsteleverantörer och producenter som ordnar specialomsorger vidtar för att stärka klienternas självbestämmanderätt. Verktyget består av frågor som hjälper aktörer som ordnar specialomsorger att självständigt bedöma hur väl boendeserviceenheternas verksamhet och verksamhetssätt stödjer och stärker klienternas självbestämmanderätt. Vid avslutningen av frågorna samarbetade man på bred front med myndighets- och organisationsaktörer. På hösten ordnades bland annat ett samråd

för myndighets- och organisationsaktörer, där de framförde sina åsikter och utvecklingsförslag om verktyget för självutvärdering. Den sista versionen granskades ännu av tre serviceleverantörer som ordnar specialomsorger. Projektets mål under nästa mandatperiod är att stödja de serviceleverantörer och producenter som ordnar specialomsorger att ta i bruk verktyget.

I fråga om samarbete med myndigheter har gruppen samarbetat med Valvira och regionförvaltningsverken samt med diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Samarbetet med regionförvaltningsverken har skett i samband med inspektioner och val av inspektionsobjekt.

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de evenemang om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som riksdagens samarbetsgrupp för funktionshindersärenden (VAMYT) ordnade. Två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen deltog i egenskap av separat inbjudna experter i de möten som laggruppen för den Handbok om funktionshinderservice som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd ordnade. Under mötena behandlas bland annat den nyaste rättspraxisen som berör funktionshinderservicen och följs arbetet för att förnya lagen om service och stöd på grund av handikapp.

En medlem från funktionsnedsättningsgruppen deltog därtill i uppföljningsgruppen för lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. Uppföljningsgruppens arbete under mandatperioden fokuserade på att följa upp verkställandet av tillgänglighetsregleringen och stödja Regionförvaltningsverket i Södra Finland i genomförandet av tillsynen över kraven i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

En medlem från funktionsnedsättningsgruppen utnämndes också till sakkunnigmedlem i delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE). Delegationen har till uppgift att främja det nationella genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning beaktas i verksamheten inom alla förvaltningsområden. Delegationen fokuserade under mandatperioden på beredningen av det nationella handlingsprogrammet för FN:s konvention om

rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Människorättscentret framförde dessutom i egenskap av självständig aktör sina expertåsikter om utkastet till handlingsprogram vid ett samråd. Under samrådet lyfte centret bland annat fram behovet av att effektivisera programmets åtgärder för att bekämpa diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Dessutom föreslog centret att anteckningarna om beredskap för exceptionella situationer ska förstärkas, att personer med funktionsnedsättning med romsk bakgrund ska beaktas i handlingsprogrammet och att åtgärder som stödjer delaktigheten i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning ska förstärkas.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnades en utbildning om funktionsnedsättningsfrågor vid kansliet. Utbildningens två teman var det utmanande beteendet och självbestämmanderätten hos personer med intellektuell funktionsnedsättning samt åldrande och intellektuell funktionsnedsättning (25.11.2020). Utbildare var FD, PsL, specialistpsykolog i neuropsykologi Oili Sauna-aho.

En medlem i funktionsnedsättningsgruppen föreläste om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och justitieombudsmannens verksamhet under en gästföreläsning inom ramen för en kurs om forskning om funktionsnedsättningar vid Helsingfors universitet den 28 januari 2020, på Assistentti.infos utvecklingseftermiddagswebbinarium den 29 september 2020 och på ett möte för nätverket Maakunnallistuvat vammaispalvelut (service för personer med funktionsnedsättning på landskapsnivå) den 4 december 2020.

Under mandatperioden började Människorättscentret samarbeta intensivare med sekreterarna för råden för personer med funktionsnedsättning. En representant för centret deltog två gånger under mandatperioden i ett samarbetsmöte med sekreterarna för råden för personer med funktionsnedsättning. Vid det första mötet inledde centrets representant en diskussion med sekreterarna om hur förpliktelsen om inkludering enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör uppfyllas på lokal nivå. Temat för diskussionen under det andra mötet var hur man genomskärande förankrar

skyldigheterna i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i lokalförvaltningen.

En medlem i funktionsnedsättningsgruppen hördes som sakkunnig i två utredningar om sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning. En annan undersökning genomfördes av en forskargrupp vid Amsterdams universitet och i den utreddes de bakomliggande orsakerna till att personer med funktionsnedsättning var mindre delaktiga på arbetsmarknaden än majoritetsbefolkningen i Europeiska unionens medlemsländer. Forskningspublikationen kan läsas på webben (*"Explaining the disability employment gap in European countries: the influence of labour market policies and public opinion towards people with a disability"*). I en undersökning utreddes strukturella hinder för att sysselsätta personer med funktionsnedsättning i Finland. Denna utredning publicerades av arbets- och näringsministeriet (*"Strukturella hinder för sysselsättning av personer med funktionsnedsättning"*, på finska).

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Till följd av coronapandemin minskade det internationella samarbetet betydligt jämfört med tidigare år. Alla ENNHRI CRPD-arbetsgruppens möten genomfördes på distans under mandatperioden och tyngdpunkten i arbetsgruppens verksamhet flyttades till bedömning och uppföljning av effekterna av åtgärder i anslutning till coronapandemin. Arbetsgruppen delade regelbundet ut information om vilka åtgärder som vidtagits i olika länder för att skydda rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och för att trygga deras hälsa. Under mandatperioden uppdaterades också arbetsgruppens arbetsprogram.

Det årliga partsmötet för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inomberades på våren och ordnades slutligen på distans i december. Huvudtemat för mötet var genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och agendan för hållbar utveckling 2030 för alla personer med funktionsnedsättning. Underteman för mötet var äldre personer med funktionsnedsättning,

en inkluderande miljö och rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning. Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i diskussionstillfällen under det tre dagar långa mötet. Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen följde också diskussionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (särskilt corona-ärenden) och den internationella beslutspraxisen (till exempel CRPD-kommittén).

Under mandatperioden deltog en representant för funktionsnedsättningsgruppen i ett diskussionstillfälle om artikel 13 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ordnades av FN:s särskilda rapportör för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Artikeln i fråga förpliktar avtalsparterna att säkerställa en effektiv tillgång till rättsskydd för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som för andra. Vid mötet kommenterades och behandlades i detalj den särskilda rapportörens utkast till anvisningar om innehållet i artikeln. Anvisningarna publicerades senare under mandatperioden (*“International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities”*).

3.4.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

I Finland finns det uppskattningsvis cirka 50 000 personer med intellektuell funktionsnedsättning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. I statsrådets principbeslut om trygghet av individuellt boende och tjänster för personer med intellektuell funktionsnedsättning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med intellektuell funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. Avsikten har dock varit att genomföra förändringen utan tvångsförflyttningar och med beaktande av människors ålder och livssituation. Målet med den riksomfattande planen är att barn med intellektuell funktionsnedsättning inte längre ska placeras på anstalter.

Enligt en statistikrapport av Institutet för hälsa och välfärd fanns det 452 långvariga klien-

ter inom institutionsvården i slutet av 2019 (631 år 2018 och 920 år 2016). Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn. Trots målen ökade andelen barn som bor på institution något. I slutet av 2019 var 131 av de långvariga klienterna under 18 år (118 år 2018) och av dem var antalet 0–7-åriga klienter samma som föregående år (13 barn). Kortvariga vårdperioder på institution varar vanligtvis mindre än sju dagar. Det totala antalet klienter inom institutionsvården för personer med intellektuell funktionsnedsättning uppgick till 556 personer i slutet av året (795 år 2016 och 962 år 2015). Institutionsvårdens andel varierar mellan de olika landskapen – andelen är störst i Södra Savolax (14 %) och minst i Päijänne-Tavastland (0,5 %). I hela landet är institutionsvårdens andel av boendet med heldygnssorg för personer med funktionsnedsättning sex procent och den genomförs i regel vid offentliga serviceproducenters enheter (91 %).

Under 2000-talet har boendeservicen med heldygnssorg (assisterat boende) ökat med i genomsnitt sju procent per år, medan antalet klienter inom institutionsvården har minskat med i genomsnitt åtta procent per år. I slutet av 2019 fanns det 9 155 klienter inom assisterat boende för personer med intellektuell funktionsnedsättning och antalet klienter ökade med sex procent jämfört med året innan. I fråga om assisterat boende var andelen offentliga serviceproducenter 50 procent.

I enlighet med det som avtalats i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering inleddes på sommaren under berättelseåret forskningsprojektet Tecknade minnen, där man samlar information om kränkningar av dövas och teckenspråkigas rättigheter från början av 1900-talet tills i dag. Avsikten är att den information som samlas in inom forskningsprojektet ska användas för planering av medlingsprocessen och senare i den egentliga medlingsprocessen. Undersökningen har beställts av statsrådet och genomförs av en tvärvetenskaplig forskargrupp där Helsingfors universitet, Institutet för hälsa och välfärd, Tammerfors universitet, Humanistiska yrkeshögskolan och Östra Finlands universitet medverkar.

Social- och hälsovårdsministeriet publicerade i december under berättelseåret delaktighetsarbets-

gruppens rapport om tryggheten av delaktigheten för personer med funktionsnedsättning inom servicen för personer med funktionsnedsättning. Avsikten är att arbetsgruppens rapport och de utlåtanden som getts i den i fortsättningen ska utnyttjas vid utarbetandet av regeringens proposition om en totalreform av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning. Delaktighetsarbetsgruppens mål var att trygga och ytterligare öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning i beslutsfattande som gäller dem själva och i ordnandet av tjänster samt att förtydliga rättsmedlen för valet av sätt att ordna tjänster. Dessutom var målet att förbättra kvaliteten på tjänsterna, stärka rätten till tjänster som grundar sig på de individuella behoven samt öka jämlikheten för personer med funktionsnedsättning.

Reformen av lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning och utvecklingen av lagstiftningen om självbestämmanderätt som nämns i regeringsprogrammet lyftes ofta fram i diskussioner med myndigheter och organisationer.

3.4.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Justitieombudsmannen övervakar att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. En del av de laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning hörde till flera förvaltningsområden. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är centralt, oavsett förvaltningsområde.

I JO:s årsberättelse och verksamhet har sedan 2014, då man för första gången granskade laglighetsövervakningen inom rättigheter för personer med funktionsnedsättning i ett eget avsnitt, rättig-

heterna för personer med funktionsnedsättning haft extra stor tonvikt.

Laglighetsövervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har i synnerhet riktats mot tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som hör till vars och ens grundläggande rättigheter, jämlikhet, rättssäkerhet, tillgänglighet och tillgång samt tillgodoseende av självbestämmanderätt och delaktighet i samhället.

Kommunernas funktionshinderservice är ett viktigt objekt för laglighetsövervakningen. Många klagomål gällde brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram, rådgivning och handledning om tjänster, dröjsmål och felaktigheter i besluts- och handlägningsprocesser och i annan behandling av ärenden.

Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen, eftersom en person med funktionsnedsättning inte alltid själv förmår klaga. Vid inspektionerna övervakas såväl offentliga som privata aktörer som tillhandahåller service för personer med funktionsnedsättning och deras egenkontroll samt de kommuner som ansvarar för att ordna och övervaka servicen. JO övervakar också andra särskilda tillsynsmyndigheter med övervakningsansvar, som exempelvis Valvira och regionförvaltningsverken.

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 306 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, vilket var fler än året innan (281) och även fler än under 2018 (257). JO avgjorde även fjorton ärenden på eget initiativ under berättelseåret. Nio egna initiativ handlade i huvudsak om missförhållanden med anknytning till COVID-19-pandemin i ärenden som gällde äldre personer med minnessjukdom och fyra om tillgängligheten vid vissa röstningsställen och brister i tryggheten av valhemligheten. Till åtgärder ledde kvantitativt sett flera ärenden än året innan, det vill säga 97 ärenden (32 %). Åtgärdsprocenten var i likhet med föregående år betydligt högre än den genomsnittliga (14,5) vid JO. I fem ärenden gavs en anmärkning och sex ärenden ledde till framställning. Inom utbildningen och hälso- och

sjukvården gavs två anmärkningar och inom socialvården en anmärkning. I 63 (65) ärenden delgav JO sin uppfattning och 16 (4) ärenden ledde till andra åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning. Man strävar efter att i allt högre grad publicera avgöranden också på justitieombudsmannens webbplats www.oikeusasiamies.fi.

De flesta avgörandena som gällde personer med funktionsnedsättning, 215 (179 år 2019 och 150 år 2018), ingick som tidigare år i socialvårdens sakområde. Detta beror på att det är kommunens uppgift att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om personer med intellektuell funktionsnedsättning och service och stöd på grund av funktionsnedsättning samt service för personer med minnessjukdom ordnas. I fråga om service enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (137 avgöranden) gällde sammanlagt 35 (26 år 2019 och 38 år 2018) avgöranden personlig assistans, 44 (30 år 2019 och 19 år 2018) ärenden gällde färdtjänst och 29 (25 år 2019 och 28 år 2018) ärenden gällde rättigheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning. I sakområdet socialvård inkluderades också tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning där Folkpensionsanstalten ordnar servicen. Under berättelseåret avgjordes 7 sådana ärenden (28 ärenden år 2019 och 11 ärenden år 2018). Under berättelseåret avgjordes många klagomål (åtminstone 43) som gällde behandlingen av äldre personer med minnessjukdom på vård- och omsorgsenheter under pandemin samt besöksförbud för anhöriga och närstående (se separat avsnitt 4 om ärenden som anknyter till coronaviruset). Övervakningen och främjandet av rättigheterna för personer med minnessjukdom beskrivs i avsnitt 5.13 om äldre personers rättigheter i denna berättelse.

Under berättelseåret avgjordes 32 ärenden (46 år 2019 och 28 år 2018) som gällde personer med funktionsnedsättning som omfattades av socialförsäkringen och 51 ärenden som gällde hälso- och sjukvård (57 år 2019 och 55 år 2018) samt 15 ärenden som gällde undervisning (5 år 2019 och 7 år 2018).

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bland annat beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, rådgivning och handledning om tjänster, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeenheter, bedömningen av klientens servicebehov, dröjsmål i behandlingen av ansökningar eller klagomål, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande av service. Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande i fråga om anordning av tolkningstjänster och beviljande av förmåner för personer med funktionsnedsättning, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, prövades. Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av rehabiliteringsklienter inom mentalvården, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering och ordnande av tillräckliga hälsotjänster.

INSPEKTIONSBSÖK

Vid i princip alla inspektioner av boende- och institutionsenheter för personer med funktionsnedsättning och av psykiatriska sjukhus förenas två av de specialuppgifter baserade på internationella överenskommelser (CRPD och OPCAT) som JO tilldelats. Vid inspektionerna övervakas att bemötandet av klienterna och tjänsterna genomförs lagenligt med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och människovärdet.

Under inspektionerna fästs utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning särskild uppmärksamhet vid rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, som till exempel tillgodoseende av självbestämmanderätt, användningen av begränsningsåtgärder, möjligheter till delaktighet och faktorer med anknytning till tillgång och tillgänglighet. Som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr fästs därtill uppmärksamhet vid hur man kan förebygga dålig behandling av frihetsberövade personer eller kränkning av självbestämmanderätten. Vid inspektionerna diskuterar man med boendeenhetens ledning, personalen och klienterna. Man tar del av handlingar samt granskar och

inspekterar boendeenhetens allmänna utrymmen, miljön och med samtycke av klienter besöker man deras rum.

På grund av coronapandemin utfördes inspektionerna på distans, i huvudsak så att klienter och anhöriga hördes per telefon och inspektionsobjektet ombads lämna in handlingar och utredningar. Vid distansinspektionerna låg tyngdpunkten på att utreda pandemins effekter för tjänsternas innehåll och kvalitet samt för användningen av begränsningar. Objekt för distansinspektionerna var Rinnehemmet som upprätthålls av stiftelsen Helsingfors Diakonissanstalt (3649/2020), Vaalijala samkommun (3650/2020), institutions- och boendeservice för personer med funktionsnedsättning inom verksamhetsområdet för socialtjänster samt Antinkartano rehabiliteringscenter inom Satakunta sjukvårdsdistrikts samkommun (3651/2020), boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning och boendeenheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning Pajukoti i Loppi kommun (3652/2020), Jakobstads stads institutions- och boendeservice för personer med intellektuell funktionsnedsättning (3653/2020) och Validia Oy:s boendeservice i Validia-huset i Lahtis (3654/2020).

De observationer i anslutning till coronaviruset som gjordes under inspektionerna beskrivs i avsnitt 4. Iakttagelserna vid inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3.5.



Öppet allrum i Luotain, elevhem för unga i Vaalijalan osaamis- ja tukikeskus (kompetens- och stödcentret i Vaalijala).

3.4.5 AVGÖRANDEN

SOCIALVÅRD

Brister och förfarandefel i tillgodoseendet av rättigheterna för barn med funktionsnedsättning

Enligt artikel 7 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska parterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning kan åtnjuta alla mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter fullt ut och på lika villkor som andra barn. I alla åtgärder som berör barn med funktionsnedsättning ska man i första hand beakta barnets bästa.

I fallet 5086/2019* ansåg JO att förfarandena i de ärenden som gällde ett barn med svår funktionsnedsättning och som behövde särskilt stöd inom samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax i sin helhet var klandervärda eftersom såväl bedömningen av servicebehovet och beslutsfattandet om ansökningarna om personlig assistans på skolorn och vid aktiviteter utanför hemmet fördröjdes lagstridigt.

Enligt avgörandet är 36 § 3 mom. i socialvårdslagen ovillkorligt i fråga om att bedömningen av servicebehovet hos ett barn som behöver särskilt stöd ska bli klar senast inom tre månader efter att ärendet inletts. Jo betonade allmänt betydelsen av en vård- och serviceplan i den individuella planeringen och i det individuella ordnandet och genomförandet av service för personer med funktionsnedsättning. Serviceplanen är en verksamhetsplan som myndigheten och klienten utarbetat tillsammans och som baserar sig på en bedömning av klientens behov av service.

JO beaktade vid bedömningen av hur klandervärd fördröjningen var att myndigheterna redan cirka fem månader innan skolan började hade känt till att barnet behöver hjälp på skolornarna. Trots detta hade beslutsfattandet dragit ut på tiden. JO ansåg att man borde ha fattat ett beslut om den hjälp som den klagandes barn skulle få på skolornarna i god tid innan skolan började. I

fråga om den andra ansökan ansåg JO att fördröjningen berodde på myndighetens fel i förfarandet. Enligt JO borde myndigheten redan tidigare ha berättat för klaganden att det i ärendet som gäller personlig assistans räcker med en fritt formulerad utredning. JO konstaterade att det är av största vikt att myndigheten i början av behandlingen av ett ärende fäster uppmärksamhet vid att skaffa en tillräcklig tilläggsutredning. Om sökanden vägrar lämna in den begärda tilläggsutredningen, ska ett beslut i ärendet fattas genast, om det inte blir aktuellt att skaffa en alternativ utredning i ärendet. Myndigheten ska ge sökanden råd och anvisningar om alla faser och alternativ i behandlingen. JO konstaterade att om myndigheten själv begär utredningar, ska den övervaka och följa att tilläggsutredningar erhålls. När en tilläggsutredning begärs av den sökande (klienten), ska myndigheten ge tydliga anvisningar om vilken inverkan den begärda utredningen har på avgörandet av ärendet och hur utredningen påverkar tidtabellen för beslutsfattandet.

Även i ett annat avgörande 2893/2019 var det fråga om lagstridiga dröjsmål i beslutsfattandet vid behandlingen av ansökningar som gällde ett barn som behövde särskilt stöd. Dröjsmålet blev inte mindre klandervärt av det faktum att barnets vård under sommaren och stödfamiljen hade ordnats inom familjesocialarbetet i stället för genom den ansökan som lämnats in till servicen för personer med funktionsnedsättning. JO betonade att det med tanke på klientens rättsskydd är särskilt viktigt att klienten efter att ha lämnat in en ansökan får ett överklagbart beslut utan ogrundat dröjsmål eller inom en i lag särskilt föreskriven tid.

I fallet 412/2019* konstaterade JO att tjänsteinnehavaren i sitt beslut om stöd för närståendevård uttryckligen ska motivera när stödet för närståendevård börjar, om det avviker från den ansökta tidpunkten. JO ansåg att beslutsfattandet om stöd för närståendevård av ett barn som behöver särskilt stöd och utbetalningen av stödet fördröjts lagstridigt. JO betonade att den ledighet som avses i lagen om stöd för närståendevård uttryckligen ska avtalas i avtalet. I avtalet ska också fastställas hur och var ledigheterna ordnas.

I fallet 320/2020 ansåg JO att myndigheten hade försummat att svara på klagandens anmärkning inom skäligen tid. JO ansåg att förfarandet var allvarligt klandervärt eftersom anmärkningen hade gällt ett barn med svår funktionsnedsättning.

Placering av ett barn med intellektuell funktionsnedsättning på skolhem under en period av särskild omsorg

I ett ärende 2727/2019* som BJO undersökte på eget initiativ fäste BJO Åbo socialväsandes uppmärksamhet vid beaktandet av barnets funktionsnedsättning vid ordnande av service som ingår i vård utom hemmet. Barnet hade diagnostiserats med en intellektuell funktionsnedsättning under en period av särskild omsorg på ett skolhem och hade efter perioden placerats vid en enhet som gav vård utom hemmet, där det även fanns kunskaper om vård av barn med intellektuell funktionsnedsättning. Barnets intellektuella funktionsnedsättning hade upptäckts först under perioden av särskild omsorg även om barnets hälsotillstånd enligt BJO borde ha undersökts även innan perioden av särskild omsorg inleddes i samband med bedömningen av hur vården av barnet utom hemmet kunde ordnas under perioden av särskild omsorg på ett sätt som var förenligt med barnets bästa.

BJO betonade att när det sker eller observeras förändringar i barnets förhållanden som kan påverka innehållet i vården utom hemmet, ska barnets klientplan ses över på det sätt som förändringen förutsätter och samtidigt ska det bedömas var och på vilket sätt vården utom hemmet ska ordnas för barnet i framtiden. BJO hade inte utifrån den utredning som lämnats in kunnat observera att en sådan bedömning med anledning av barnets intellektuella funktionsnedsättning hade gjorts ens när den särskilda omsorgen fortsatte.

BJO konstaterade dessutom att man redan tidigare skulle ha kunnat ordna specialomsorger för barnet, eftersom det av handlingarna framgick att barnet före placeringen i perioden av särskild omsorg hade diagnostiserats med atypisk autism och ADHD. Barnets dåvarande diagnoser skulle i vilket fall som helst ha krävt en grundligare bedömning av barnets hälsotillstånd. BJO ansåg att man uti-

från barnets diagnos i detta sammanhang också borde ha utrett om barnet eventuellt hade en intellektuell funktionsnedsättning. Om stadens socialväsande i egenskap av myndighet som ansvarar för ordnandet av vård av barn utom hemmet hade handlat på detta sätt, var det möjligt att perioden av särskild omsorg inte skulle ha ordnats på skolenheten eller så skulle den i vilket fall som helst ha ordnats i någon annan form, med beaktande av barnets funktionsnedsättning och de särskilda behoven som den medför.

Enligt BJO förmedlade utredningen ett starkt intryck av att planeringen av barnets service och det sociala arbetet i anslutning till denna inte till alla delar hade lyckats. Detta kunde ha lett till att alla specialbehov på grund av barnets funktionsnedsättning inte hade kunnat identifieras och att barnets problem och frågor som var nödvändiga med tanke på barnets behov av service och ordnandet av denna inte hade kunnat lösas på ett ändamålsenligt och korrekt sätt samt i rätt tid.

Samkommunen försummade att upprätta en serviceplan och se över ett specialomsorgsprogram

JO gav samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax en anmärkning med tanke på framtiden, eftersom det inte hade gjorts något specialomsorgsprogram för den klagandes myndiga dotter eller fattats något annat beslut där man på behörigt sätt hade avgjort hur hennes boendeservice skulle ordnas i den förändrade situationen efter att undersöknings- och vårdperiod på en anstalt avslutades (4063/2019*).

I sitt avgörande uppmärksammade JO samkommunens socialservice på att man inte genom ett konstaterande som framförts vid ett nätverksmöte eller genom en anmälan från internatets ansvarsperson lagligen kan besluta om en individ har eller inte längre har rätt till en viss service, utan att ett lagenligt förfarande förutsätter att klienten hörs på behörigt sätt innan beslutet fattas på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen, att man gör en individuell bedömning av klientens servicebehov och fattar ett överklagbart beslut om att avsluta servicen. Med tanke på tillgodose-

det av den klagandes dotters rättsskydd skulle det ha varit särskilt viktigt att få ett skriftligt beslut, så att dottern eller den klagande skulle ha kunnat utnyttja den rätt att söka ändring som enligt lag tillkommer dem i en situation där tjänsteinnehavaren trots motstånd hade avslutat dotterns boendeservice och meddelat detta muntligt vid det avslutande mötet för undersökningsperioden. JO fäste också samkommunens uppmärksamhet vid att en ofullständig serviceplan inte är ett hinder för att fatta ett beslut om service.

JO ansåg att den försummelse att fatta ett beslut som inträffat var mycket klandervärd med tanke på rättsskyddet, eftersom det var fråga om en person med intellektuell funktionsnedsättning vars stödbehov är långvarigt och ordnandet av servicen i fråga omfattas av samkommunens särskilda skyldighet att ordna service. Då ska man sträva efter att ordna klientens stöd så att servicens kontinuitet tryggas, om det inte är förenligt med klientens bästa att ändra servicen. JO uppmärksammade dessutom samkommunen på att specialomsorgsprogrammet enligt lag ska ses över efter behov.

I samma avgörande ansåg JO att den klagandes dotters behov av service borde ha bedömts och att en ny serviceplan utan dröjsmål borde ha gjorts upp för henne genast efter att det hade framgått att de tjänster för handlett boende som klaganden fått vid internatet inte längre lämpade sig för henne. JO ansåg att det inte var befogat att motivera fördröjningen i utarbetandet av serviceplanen med att klaganden vid nätverksmötet hade lyft fram möjligheten att själva skaffa en egen bostad åt dottern. JO ansåg att anskaffningen av en egen bostad då skulle ha utgjort en ny grund för att se över serviceplanen och att det inte var en behörig orsak att låta bli att göra upp en serviceplan och bedöma servicebehovet vid tidpunkten för händelsen, då klagandens dotter inte längre kunde återvända från anstalten till sin egen hyresbostad där hon fick handledd boendeservice.

JO betonade att man med hjälp av serviceplanen borde säkerställa att klientens service är individuell och kontinuerlig och i planen ska olika tjänster samordnas till en sammanhängande helhet. Syftet med planen är också att vägleda kli-

enten att söka service och stöd som bedöms vara nödvändiga.

Enligt JO var agerandet inom servicen för personer med funktionsnedsättning varken ändamålsenligt eller klientorienterat. Av handlingarna framgick inte att klientens rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ för ordnande av service skulle ha utretts för klienten eller att servicebehovet överhuvudtaget skulle ha bedömts i en situation där stödboende inte längre ansågs vara en möjlighet och de omständigheter som är av betydelse för klientens tillgång till service hade förändrats väsentligt. JO konstaterade att det är särskilt viktigt att bedöma servicebehovet för en person med funktionsnedsättning som helhet när personens servicebehov har ökat och personens servicebehov inte längre kan tillgodoses med den service som beviljats tidigare. Den individuella serviceplanen får extra stor betydelse när en person med funktionsnedsättning och myndigheten är oeniga om hur servicen ska genomföras.

Även i ett annat avgörande 3689/2019* ansåg JO att välfärdssamkommunen försummat att utarbeta ett specialomsorgsprogram för den klagandes dotter. JO betonade att de tjänster som ordnas som specialomsorger ska grunda sig på ett specialomsorgsprogram och att man för att trygga att specialomsorger ordnas kontinuerligt ska börja se över specialomsorgsprogrammet i god tid före den planerade översynen. En regelbunden översyn av specialomsorgsprogrammet är viktig för att rättigheterna för personer med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna tillgodoses fullt ut. Dessutom betonade JO att skyldigheten att höra och samarbeta med den person med intellektuell funktionsnedsättning planen gäller inte elimineras av att man inte förväntar sig några väsentliga förändringar i servicen för personen i fråga i samband med att specialomsorgsprogrammet utarbetas.

JO betonade igen i sitt avgörande 2811/2019 att man i konflikt- och problemsituationer vid ordnande av service för klienten ska utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras konsekvenser liksom även

andra omständigheter som är av betydelse för klientens ärende.

Skyldighet att utarbeta en serviceplan

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att inte heller klientanteckningar som gjorts på behörigt sätt upphäver myndighetens lagstadgade skyldighet att utarbeta en serviceplan för en person med svår funktionsnedsättning. I fallet ansåg ställföreträdaren för BJO att socialväsendet hade försummat att göra upp en sektorsövergripande och multiprofessionell serviceplan i rätt tid. Ställföreträdaren för BJO betonade att en sektorsövergripande och multiprofessionell serviceplan gör det möjligt att beakta de individuella behov en person med svår funktionsnedsättning har och främjar samarbetet mellan myndigheterna inom olika förvaltningsområden. Syftet är att socialvårdens, hälso- och sjukvårdens och vid behov andra förvaltningsområdens tjänster bildar en helhet som tillgodoser klientens intresse. En person med svår funktionsnedsättning har med beaktande av det ovan nämnda ett särskilt behov och en lagstadgad rätt att få en serviceplan upprättad utan ogrundat dröjsmål 2549/2019*.

Om klienten inte själv medverkar till uppgörandet av en serviceplan, bör myndigheten enligt JO göra upp en serviceplan utifrån tillgängliga uppgifter och handlingar. JO betonade att ett beslut om fortsatt service som följer på ett tidsbundet beslut om service för personer med funktionsnedsättning ska fattas i god tid innan det föregående beslutet upphör att gälla (138/2020).

Dröjsmål och försummelser i anslutning till beslut

De vanligaste brister som JO konstaterar i sin laglighetsövervakning är dröjsmål i behandlingen av ansökningar om förmåner eller av förmåner som beviljas personer med funktionsnedsättning samt myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Sådana fel i förfarandet äventyrar tillgodoseendet av rättsskyddet för personer

med funktionsnedsättning, eftersom klientens ändringssökande fördröjs. I avgörandena har det betonats att man bör sträva efter att ordna stödet för en person som behöver långvarigt stöd så att servicens kontinuitet tryggas.

I rättspraxisen har man av hävd ansett att det ska vara möjligt att anföra besvär över genomförandet av en tjänst som gäller subjektiv rätt (hur tjänsten ordnas) till en besvärinstans. I justitieombudsmannens praxis för laglighetsövervakning har man ansett att om arbetsgivarmodellen för personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp inte ens med stöd lämpar sig för en klient med svår funktionsnedsättning, ska man för honom eller henne utreda och erbjuda alternativa sätt att ordna personlig assistans (servicesedelmodellen, modellen med köpta tjänster, inom kommunens egen verksamhet och en kombination av dessa) och utreda vilka eventuella alternativa serviceproducenter för personlig assistans som behövs.

Utgångspunkten för ordnandet av service för personer med funktionsnedsättning och valet av sätt att ordna servicen ska alltid vara att klientens självbestämmanderätt respekteras och klientens självständighet stärks. Beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska fattas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd.

I fallet 1272/2019* ansåg JO att verkställandet av tjänsteinnehavarens beslut om en professionell stödperson fördröjts lagstridigt. JO ansåg att förfarandet var klandervärt eftersom det inte fanns någon godtagbar orsak till dröjsmålet. Den klagande hade inte erbjudits någon ersättande service i en situation där en professionell stödperson inte hade kunnat ordnas.

I samband med klagomålsärendet 431/2020 framgick att staden hade en allmän praxis att inte fatta något skriftligt förvaltningsbeslut över huvudtaget om så kallade små ändringsarbeten i bostaden som beviljades via servicen för personer med funktionsnedsättning. BJO ansåg att stadens social- och hälsocentral hade förfarit lagstridigt i

och med att klaganden inte hade fått ett skriftligt beslut på sin ansökan om ändringsarbeten i bostaden enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp.

I ett annat fall 6233/2019 framgick att staden inte hade genomfört ändringsarbeten i bostaden enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och att det i serviceplanen konstaterades att orsaken var att den klagande uttryckt en önskan om att flytta. JO ansåg att servicen för personer med funktionsnedsättning hade förfarit lagstridigt. JO uppmärksammade servicen för personer med funktionsnedsättning på att man i serviceplanen inte kan besluta om individens rättigheter. JO anser att en tjänsteinnehavare inom arbetet för personer med funktionsnedsättning i en sådan situation för klaganden ska fatta ett negativt beslut, av vilket framgår motiveringarna till varför ändringsarbetena i bostaden inte genomförs. JO uppmärksammade servicen för personer med funktionsnedsättningar på att det förutsatts att myndigheten i fråga om subjektiva rättigheter enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, till exempel ändringsarbeten i en bostad, fäster särskild uppmärksamhet vid att ärendet behandlas snabbt.

I JO:s laglighetsövervakning har framhävts att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte ger den myndighet som ansvarar för specialomsorgerna någon rätt att enligt egen prövning avgöra för vem ett specialomsorgsprogram ska göras upp, utan kräver att ett specialomsorgsprogram görs upp för alla personer som är i behov av specialomsorger. Utöver att ett specialomsorgsprogram ska göras upp kan en tjänsteinnehavare fatta separata överklagbara beslut om eventuella klientavgifter och om i vilken omfattning och på vilket sätt klienten ska få individuella specialomsorger.

Färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp

I avgörandet 1551/2019* ansåg JO att det var en brist att man ur klientanvisningarna om färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av

handikapp hade slopat meningen om klientens rätt att anlita bekant taxi, eftersom just denna särskilda rättighet hade varit av särskild betydelse för genomförandet av färdtjänsten för flera klienter inom färdtjänsten. JO fäste Siun sotes uppmärksamhet vid myndighetens rådgivnings- och utredningsskyldighet och betonade att myndigheten ska ge klienten information och tydliga och konsekventa anvisningar om förfarandet för ansökan om särskilda rättigheter i anslutning till färdtjänster. Dessutom betonade JO att det av färdtjänstens karaktär som subjektiv rättighet följer att färdtjänst för personer med svår funktionsnedsättning inte med stöd av kommunernas separata tillämpningsanvisningar får ordnas så att man på grund av sättet färdtjänsten ordnas de facto förhindrar anlitaandet av färdtjänst och därigenom möjligheterna för en person med svår funktionsnedsättning att röra sig utanför hemmet.

I ett annat avgörande 2821/2019* ansåg JO att det av motiveringarna till tjänsteinnehavarens beslut inte tillräckligt tydligt framgick vilka omständigheter som har påverkat slutresultatet av det förkastande beslutet och på vilket sätt de påverkat. JO ansåg att behandlingen av ansökan om färdtjänst var lagstridig och klandervärd eftersom bedömningen av servicebehovet och klientplanen var bristfälliga och den klagande inte hade delgetts det negativa beslutet. JO ansåg att förfarandet var klandervärd trots att beslutet om den klagandes färdtjänst förlängdes med tre månader efter att felet hade upptäckts. Med tanke på tillgodoseendet av den klagandes rättsskydd hade erhållandet av ett skriftligt beslut haft en särskilt stor betydelse i en situation där den klagande skulle få ett negativt beslut efter ett positivt beslut som varit i kraft länge. JO fäste i sitt avgörande också uppmärksamhet vid att man enligt utredningen inte utnyttjade tilläggs tiden för att åtgärda bristerna i bedömningen av servicebehovet och utarbetandet av serviceplanen.

JO betonade att grunden för beviljande av service är en bedömning av hur svår funktionsnedsättningen är i förhållande till den service som behövs. Ärendet ska avgöras genom en bedömning av hur funktionsnedsättningen eller sjukdomen påverkar behovet av färdtjänst för personen med

svår funktionsnedsättning. JO konstaterade på ett allmänt plan att arbetsförmågan hos en person med funktionsnedsättning eller möjligheten att arbeta som närståendevårdare inte är sådana lagstadgade grunder utifrån vilka man kan låta bli att bevilja färdtjänst. Man kan inte genom kommunernas eller samkommunernas egna anvisningar avvika från det som föreskrivs i lag.

Ställföreträdaren för BJO ansåg i sitt avgörande 1482/2019* att grundtryggheten hade förfarit i strid med kraven i förvaltningslagen eftersom den inte hade väntat på att den tilläggsutredning (läkarutlåtande) som den klagande på förhand meddelat om hade lämnats in eller hade frågat när den klagande lämnar in den innan ärendet avgjordes och eftersom den klagande inte hade fått någon tidsfrist för att lämna in tilläggsutredningen. Ställföreträdaren för BJO ansåg att grundtrygghetens förfarande till denna del var klandervärd, även om grundtryggheten hade strävat efter att behandla rättelseyrkandet gällande sättet att ordna färdtjänst som brådskande på det sätt som lagen förutsätter. Enligt ställföreträdaren för BJO hade klaganden under omständigheterna i fallet på goda grunder och med all rätt kunnat förvänta sig att myndigheten väntar på att den tilläggsutredning klaganden på förhand meddelat om färdigställs och lämnas in innan ärendet avgörs.

I samma fall hade klaganden inte överklagat grundtrygghetsnämndens beslut hos förvaltningsdomstolen, utan klaganden hade i sin anmärkning till grundtrygghetsdirektören krävt att huvudmannens ärende behandlas på nytt i grundtrygghetsnämnden. Enligt ställföreträdaren för BJO borde en tjänsteinnehavare inom socialväsendet vid behandlingen av ärendet som gällde sättet att ordna färdtjänst ha frågat den klagande om denne med anledning av tilläggsutredningen vill att ärendet behandlas som en ny ansökan. Dessutom borde tjänsteinnehavaren i denna ur klagandens synvinkel oklara situation tydligt ha informerat klaganden om att det enda lagenliga sättet att söka ändring är att anföra besvär i enlighet med besvär-sanvisningen.

Anmälan om hembesök och svar på kundrespons

I fallet 6795/2019* uppmärksammade JO med tanke på framtiden stadens grundtrygghetsväsende på att en behörig behandling av ett ärende omfattar respekt för klientens integritet så att tjänsteinnehavarna och klienten tillsammans kommer överens om ett hembesök på förhand. Då ska man också tillsammans komma överens om vilka tjänsteinnehavare som deltar i besöket och syftet med besöket. Dessutom uppmärksammade JO stadens grundtrygghet på att behandlingen av brev från klienter, till exempel respons och anmärkningar, ska ske smidigt, enkelt och inom rimlig tid. I fallet hade klaganden inte fått något svar alls på sin respons, utan grundtryggheten hade med anledning av klagomålet i ärendet gett en utredning endast till JO. Om den klagandes respons hade besvarats per brev inom skälig tid, hade man kunnat foga en kopia av detta svar till den utredning som skickades till JO. JO fäste också grundtrygghetsväsendets uppmärksamhet vid att det ska göra upp en plan för egenkontroll för att säkerställa socialvårdens kvalitet, säkerhet och ändamålsenlighet.

Brister i informationens riktighet i myndighetens handbok

I avgörande 4993/2019* av förbundet Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työntäjien Liitto ry klagomål ansåg JO att Vanda stads förfarande vid utarbetandet av handboken för personer med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare och deras assistenter var klandervärt, eftersom innehållet i handboken på flera ställen avviker från lagstiftningen om anställningsförhållanden. JO betonade att när kommunen sköter lönebetalningen till en personlig assistent ska den förfara så att lönebetalningen genomförs på ett behörigt och lagenligt sätt enligt bestämmelserna.

Eftersom staden redan hade vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet, krävdes inget annat än att JO uppmärksammade Vanda stad på att myndigheten ansvarar för att den handbok gjorts för klienter inom servicen för personer med funktions-

nedsättning överensstämmer med lagakraftvunnna avgöranden i rättspraxisen och även i övrigt är lagenlig och att uppgifterna i handboken är korrekta och aktuella. Handboken som myndigheten publicerat har stor praktisk betydelse för en person med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare för sin personliga assistent. JO ansåg det vara viktigt att personer med funktionsnedsättning som fungerar som arbetsgivare informeras om hur lönen och andra ersättningar för personlig assistans bestäms och betalas. Handboken är dock inte juridiskt bindande och man kan inte utifrån anvisningarna i den avvika från de lagstadgade skyldigheterna.

Möjliggörande av resor för personer med intellektuell funktionsnedsättning som bor på en boendeenhet

I sitt avgörande 1008/2019* ansåg JO att det med tanke på självbestämmanderätten för en klient med intellektuell funktionsnedsättning är problematiskt med ett kategoriskt förbud enligt vilket en person med intellektuell funktionsnedsättning under inga omständigheter får ersätta handledarnas kostnader eller att boendeenheten kategoriskt begränsar de boendes resor endast för att alla boende på grund av sin individuella förmögenhetssituation inte kan komma med på resan. En boendeenhet kan inkvartera personer med intellektuell funktionsnedsättning med olika förmögenhetsnivå och alla ska kunna använda sina tillgångar på önskat sätt. JO ansåg det vara viktigt att de som använder tjänsterna i så stor utsträckning som möjligt tas med i beredningen av riktlinjerna när myndigheten drar upp riktlinjer i ärendet.

Regionförvaltningsverkets förfarande i ett ärende som gäller avgiften för uppehälle för en person med intellektuell funktionsnedsättning

I sitt avgörande 6749/2019* ansåg JO att regionförvaltningsverkets avgörande i ett tillsynsärende var för ovillkorligt och kategoriskt i fråga om vilka kostnader avgiften för uppehälle inom boendeser-

vicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning kan innehålla.

Regionförvaltningsverket hade gett grundtryggheten en anmärkning för lagstridigt förfarande vid uppbörden av avgifter för uppehälle inom boendeservicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Enligt tillsynsbeslutet kan en klient inte åläggas att betala en viss summa per månad för en sådan tjänst som personen inte använder vid serviceboendet och avgiften för uppehälle kan inte inkludera anskaffningar som är avsedda för enhetens gemensamma utrymmen och gemensamma användning.

JO fäste uppmärksamhet vid att lagstiftningen om avgiften för uppehälle för personer med intellektuell funktionsnedsättning och den praxis som utformats utifrån den är svårbegriplig och tolkningsbar. De klientavgifter som tas ut av personer med intellektuell funktionsnedsättning och andra personer med funktionsnedsättning som använder boendeservice kan vara olika stora beroende på vilken lag ordnandet av servicen stödjer sig på. Serviceboende ordnas bland annat som specialomsorger enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, som serviceboende enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och som serviceboende och serviceboende med heldygnsomsorg enligt socialvårdslagen. Dessutom erbjuds olika former av stödboende. JO anser att personer med funktionsnedsättning som använder boendeservice för närvarande inte behandlas tillräckligt jämlikt vad gäller fastställande av avgifter. Därför skickade JO sitt beslut till social- och hälsovårdsministeriet för kännedom och föreslog att det ovan nämnda beaktas i totalreformen av lagen om klientavgifter och lagstiftningen om funktionshinder.

Tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till FPA den 1 september 2010. FPA:s center för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning har producerat förmedlingen av tolkningstjänster

inom ramen för den egna verksamheten från och med den 1 januari 2014. Målet med tolkningstjänsten för personer med funktionsnedsättning är att främja lika behandling av personer med funktionsnedsättning som behöver tolkningstjänsten i förhållande till personer utan funktionsnedsättning så att personer med funktionsnedsättning har möjlighet till delaktighet och informationsförmedling samt växelverkan med andra människor.

En person med funktionsnedsättning som med stöd av någon annan lag får tillräckligt och för sig lämplig tolkning har inte rätt till tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning. Sådana lagar är bland annat lagen om grundläggande utbildning och patientlagen.

I sitt avgörande 276/2019* ansåg JO att FPA:s center för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning försummat sin skyldighet att se till att det utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt och resultatnriktat sätt. Enligt JO:s uppfattning borde centret för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning ha fortsatt att söka efter en tolk och granskat situationen vad gäller tolkresurser närmare tolkningstidpunkten i en situation där ingen tolk tidigare hade hittats för en beställning. JO framhävde att ordnandet av tolktjänst och kundens rätt till tolktjänst ska genomföras så att möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att fungera som en jämlik samhällsmedlem främjas med alla tillgängliga medel. Även den skyldighet att göra rimliga anpassningar som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska i mån av möjlighet beaktas i enskilda fall och i tillräcklig utsträckning vid ordnandet av service för klienter.

I ärende 3595/2019 borde FPA enligt JO ha reagerat snabbare för att säkerställa att tolklistan fungerade i en situation där den klagande inte hade en enda tolk på tolklistan och den klagande i allmänhet inte ville ha tolkar utanför tolklistan. JO beaktade dock vid bedömningen av FPA:s förfarande att svårigheterna att förmedla tolkar enligt utredningen huvudsakligen berodde på att klaganden inte hade godkänt tolken på sin tolklista eller på att tolken inte hade velat vara med på klagandens tolklista.

SOCIALFÖRSÄKRING

JO kritiserade i två avgöranden (3866/2019 och 1022/2019) FPA för obefogat dröjsmål i behandlingen av en ansökan om medicinsk rehabilitering för ett barn med svår funktionsnedsättning. JO ansåg det vara viktigt att FPA i fortsättningen på förhand beaktar och förbereder sig på att mängden arbete ökar till följd av en konkurrensutsättning så att detta inte påverkar handläggningstiderna för ansökningar och klientens rättsskydd, vilket hade skett i de fall som behandlades. Enligt JO är arbete på grund av en konkurrensutsättning i sig inte en giltig grund för att behandlingen av en ansökan tar klart längre tid än den utsatta behandlingstiden.

I ärendet 1904/2019* försumrades hörandet av en person med funktionsnedsättning som part vid behandlingen av ett ärende som gällde yrkesinriktad rehabilitering i besvärsnämnden för social trygghet. JO ansåg det vara oroväckande att det förfarande som JO ansåg vara felaktigt hade följt den etablerade praxisen. Mer om detta fall i avsnitt 5.15 Socialförsäkring.

SMÅBARNSPEDAGOGIK OCH UTBILDNING

I fallet 2720/2019* var det fråga om ett barn med svår funktionsnedsättning i sårbar ställning som inte hade fått en plats inom småbarnspedagogiken inom den tid och på det sätt som lagen om småbarnspedagogik förutsätter. BJO beslöt i sin helhetsbedömning att ge kommunen en anmärkning eftersom den hade försummat sin beslutsplikt i ärendet och inte hade börjat utreda barnets individuella behov på det sätt som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik. Kommunens förfarande kunde allvarligt ha äventyrat barnets individuella rättigheter. Med anledning av kommunens passiva förfarande har klagandens möjlighet att föra ärendet till domstol fördröjts avsevärt.

I avsnitt 5.18 om undervisning och kultur behandlas fall som berör brister i beslutsfattandet om särskilt stöd och assistenttjänster (4230/2019*, 1586/2019* och 2221/2020*).

Rimliga anpassningar i studentexamen

I ärende 2356/2019* föreslog ställföreträdaren för BJO för studentexamensnämnden att anvisningarna ska vidareutvecklas så att utbudet av metoder för rimliga anpassningar inte i onödan begränsas på förhand. Vid bedömningen av en provprestation skulle man uttryckligen kunna beakta att de rimliga anpassningarna är otillräckliga. Dessutom borde beaktandet av faktorer som försämrar provprestationen vid bedömningen av provet omfatta även andra situationer än att examinanden får ett underkänt vitsord i provet.

Studentexamensnämnden meddelade att den vid sin generalförsamling den 11 december 2020 ändrade bestämmelserna och anvisningarna om beaktande av skäl som försämrar provprestationen. Bestämmelserna har ändrats och preciserats på basis av avgörandet.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt artikel 25 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer med funktionsnedsättning rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Avtalsparterna ska vidta alla behöriga åtgärder för att säkerställa tillgången till könsmedveten hälso- och sjukvård för personer med funktionsnedsättning, inklusive rehabilitering av hälsan. Konventionsstaterna ska erbjuda personer med funktionsnedsättning samma utbud, kvalitet och standard avseende hälso- och sjukvård som erbjuds andra personer.

I avgörande 1601/2020 anser BJO att man borde slopa användningen av mjölkburkar som används som säkra vattenbehållare för isolerade patienter på ett psykiatriskt sjukhus, eftersom man i synnerhet vid vård oberoende av patientens vilja bör undvika sådana metoder som kan upplevas som nedvärderande för patienten. Enligt utredningen hade användningen av sköljda mjölkburkar granskats på avdelningen och man sökte alternativ som var trevligare, men ändå säkra.

I samma avgörande ansåg BJO att man bör fatta ett överklagbart beslut om begränsning av en

isolerad patients användning av telefon, åtminstone om begränsningen sker på personalens initiativ. Enligt BJO är en isolerad patient inte i den ställningen att patientens samtycke kan betraktas som genuint frivilligt. I ärendet hade man förfarit felaktigt, vilket erkändes i sjukhusets utredning.

Fall 285/2020* handlade om brister i ordnandet av vården mellan HUS och Esbo stad i fråga om en person med intellektuell funktionsnedsättning som bodde på Rinnehemmet. Klienten hade varit tvungen att besöka stadens hälsostation och Jorvs sjukhus orimligt ofta på grund av oklarheter kring medicineringen. JO delade Valviras uppfattning om att det hade varit ändamålsenligt att ordna vården av klientens sjukdomstillstånd vid en enda verksamhetsenhet, det vill säga Esbo hemsjukhus. JO konstaterade att samkommunen i samarbete med kommunen, som ansvarar för primärvården, ska planera och utveckla den specialiserade sjukvården så att primärvården och den specialiserade sjukvården bildar en funktionell helhet. JO uppmärksammade HNS på att bestämmelserna om samarbete mellan den specialiserade sjukvården och primärvården i hälso- och sjukvårdslagen.

I samma avgörande delade JO Valviras uppfattning om att socialarbetaren borde träffa klienten minst en gång om året och kontrollera att den service som klienten får motsvarar den vård- och serviceplan som utarbetats för klienten. I fallet bedömde JO att en socialarbetare inom Helsingfors stads service för personer med funktionsnedsättning inte hade träffat klienten personligen tillräckligt ofta.

Ställföreträdaren för BJO gav i sitt avgörande 2816/2019* HUCS Psykiatri med tanke på framtiden en anmärkning om lagstridigt förfarande, eftersom beslutet om begränsning av den klagandes och patientens kontakter inte hade utarbetats och delgivits i enlighet med mentalvårdslagen.

Även i ett annat fall (373/2019*) gav BJO sjukvårdsdistriktet med tanke på framtiden en anmärkning, eftersom ett beslut om omhändertagande av den klagandes barns egendom inte till någon del hade delgetts på lagenligt sätt. Sjukhusets förfarande hade äventyrat barnets vårdnadshavares möjlig-

het att få ärendet prövat av domstol. Därför var försummelsen av delgivningen ett allvarligt fel, i synnerhet med tanke på att ett beslut om omhändertagande av egendom inte är tidsbegränsat, såsom är fallet till exempel vid begränsning av kontakter.

I sitt avgörande 2295/2019* gällande Kehitysvammaisten Tukiliitto - Inklusion Finland klagomål ansåg BJO att det är nödvändigt att SHM vid nästa uppdatering av sin handbok (Nationella grunder för överlämnande av hjälpmedel i medicinsk rehabilitering, på finska) ser över anvisningarna så att det bättre beaktar anvisningarna om individuell prövning i den punkt där det kategoriskt förbjuds att som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering överlåta tandemcyklar avsedda att användas av två personer eller fyrehjuliga cyklar.

AVGÖRANDEN SOM GÄLLER RÖSTINGSSTÄLLENAS TILGÄNGLIGHET

JO avgjorde i början av året fyra egna initiativ, 3332/2019*, 3333/2019*, 3334/2019* och 3335/2019*, där det var fråga om brister som observerats vid de inspektioner som utfördes på röstningsställen på valdagen för Europaparlamentsvalet. JO ansåg att det var positivt att städerna Somero och Riihimäki samt kommunerna Tammela och Loppi meddelade att de vidtar korrigering åtgärder och andra utvecklingsåtgärder med anledning av inspektionsobservationerna. På grund av de korrigering åtgärder som kommunerna och städerna meddelat ledde de egna initiativen inte inom ramen för JO:s laglighetsövervakning till andra åtgärder än att JO fäste centralvalnämndernas och kommun- och stadsstyrelsernas uppmärksamhet vid de problem för tillgång och tillgänglighet som de faktorer som konstaterats i inspektionsprotokollet medför samt vid tryggheten av valhemligheten.

I sitt klagomålsavgörande 2614/2019* fäste JO Tammerfors stads och dess centralvalnämnds uppmärksamhet vid tillgängligheten vid förhandsröstningsställen, eftersom de gamla tunga dörrarna i ämbetshuset orsakade problem med