



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS  
JUSTITIEOMBUDSMANS  
BERÄTTELSE  
ÅR  
2015

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

# Innehåll

<b>4.13</b>	<b>Rättigheter för personer med funktionsnedsättning</b>	<b>243</b>
4.13.1	Verksamhetsmiljön och författningsändringar	243
	<i>FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	243
	<i>Från institutionsboende till boendeservice</i>	244
	<i>Författningsändringar</i>	244
4.13.2	Laglighetsövervakning	245
	<i>Klagomål</i>	245
	<i>Inspektioner</i>	245
	<i>Utlåtanden</i>	246
4.13.3	Avgöranden	246
	<i>Socialvård</i>	246
	<i>Socialförsäkring</i>	251
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	252
	<i>Utbildning och kultur</i>	252
	<i>Övriga avgöranden</i>	253

## 4.13

# Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Ärenden som gäller rättigheter för personer med funktionsnedsättning är en av JO:s kanslis prioriteringar, eftersom riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation i och med ratificeringen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fick i specialuppdrag att främja, skydda och uppfölja verkställandet av konventionen. Därför innehåller berättelsen liksom i fjol ett eget avsnitt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* och huvudföredragande var JO-sekreterare *Minna Verronen*. I avsnittet refereras JO:s avgöranden på klagomål eller egna initiativ angående tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. I laglighetsövervakningen kan alla förvaltningsområden komma att inspekteras med avseende på tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har varit centralt, oavsett förvaltningsområde.

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning har liksom i fjol varit temat vid inspektioner och besök under berättelseåret. Temat behandlas närmare i avsnitt 3.6. I avsnitt 3.3 refereras därtill inspektionsobservationer som JO gjort i egenskap av nationellt besöksorgan, vilka också kan handla om personer med funktionsnedsättning.

### 4.13.1

#### VERKSAMHETSMILJÖN OCH FÖRFATTNINGÄNDRINGAR

#### FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Syftet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (internationell förkortning: CRPD) är att säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för personer med funktionsnedsättning och att främja och skydda dessa rättigheter och friheter samt att främja respekten för deras människovärde. Ledande principer i konventionen är tillgänglighet och förbud mot diskriminering. I konventionen betonas också att personer med funktionsnedsättning ska ha självbestämmande och möjlighet att delta i beslutsfattande som gäller dem själva.

Konventionen förutsätter att parterna vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder som möjliggör jämlikhet i samhället för personer med funktionsnedsättning. I konventionen konkretiseras vad dessa jämlika rättigheter för alla innebär för personer med funktionsnedsättning och hur staten ska stödja personer med funktionsnedsättning att använda sina rättigheter. Artiklar som gäller exempelvis socialvårdslagens tillämpningsområde är utöver de generella principerna och skyldigheterna bl.a. artikel 9 (tillgänglighet), artikel 19 (rätt att leva självständigt och delta i samhället), artikel 20 (personlig rörlighet), artikel 26 (habilitering och rehabilitering), artikel 27 (arbete och sysselsättning) och artikel 28 (tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet).

I konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 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. Det bör observeras att utgångspunkten för beskrivningen av funktionsnedsättning ska vara personens förhållande (samspel, attityder) till det omgivande samhället och inte en medicinsk diagnostisk definition.

Begreppet funktionsnedsättning är inte heller bestående utan utvecklas ständigt. I handikappkonventionen ingår en omfattande definition av funktionsnedsättning genom vilken rättigheter och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning kan tryggas på olika sätt så bra som möjligt. Konventionen förutsätter beaktande av de mänskliga rättigheterna inom livets alla delområden. En ny skyldighet är kravet på skälig anpassning. Konventionen innebär ett steg från diskrimineringsförbud och formell jämlikhet mot en total ändring av strukturer och attityder.

### Från institutionsboende till boendeservice

I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet. Under 2000-talet har antalet klienter inom institutionsvården minskat med 55 %, medan antalet klienter inom assisterat boende har ökat med 157 %. Antalet klienter som var långvarigt bosatta på institutioner för personer med utvecklingsstörning var totalt 1 117 i slutet av 2014, vilket är 16 % mindre än föregående år. Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn.

I slutet av 2014 omfattades cirka 7 145 personer av assisterat boende för personer med utvecklingsstörning. Målet för avvecklingen av institu-

tionsboendet för personer med utvecklingsstörning är att högst 500 personer ska bo på institution 2016. Avvecklingen fortsätter till 2020. Utöver avvecklingen av institutionsboendet påverkas anordnandet av boendelösningar och behovet av bostäder också av att unga flyttar från sina barndomshem. Målet med den nationella planen är att inga barn med utvecklingsstörning ska placeras på institution.

### Författningsändringar

Riksdagen antog lagen om sättande i kraft av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen och lagen om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (RSv 74/2015 rd, RP 284/2014 rd) i mars 2015.

Riksdagen förutsatte då att det säkerställs att den nationella lagstiftningen uppfyller förutsättningarna för ratificering av artikel 14 i konventionen innan ratificeringen av konventionen slutförs. Det innebär i praktiken att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ändras. Samtidigt fogades ett nytt 3 b kap. och en ny 19 f § till lagen om riksdagens justitieombudsman (374/2015) enligt vilken justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation fungerar som den mekanism som enligt artikel 33.2 i konventionen ska främja, skydda och övervaka genomförandet av konventionen.

De ovannämnda lagarna träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. När FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa protokollet till konventionen sätts i kraft nationellt får JO som del av den nationella människorättsinstitutionen nya uppgifter i fråga om övervakningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

För att genomföra dessa ändringar behandlar riksdagen regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Det

föreslås att det till lagen fogas bestämmelser bl.a. om allmänna förutsättningar för användningen av begränsningsåtgärder och om det förfarande som ska iakttas vid beslut eller andra avgöranden som gäller begränsningsåtgärder. Det primära syftet med förslaget är att göra det möjligt för personer med utvecklingsstörning att utöva sin självbestämmanderätt och klara sig själva fullt ut.

Översynen av handikapplagstiftningen fortsatte som en del av totalreformen av socialvårdslagstiftningen. Målet är att bestämmelser om särskild service för personer med funktionsnedsättning ska finnas i en ny speciallag som på lika grunder gäller för alla kategorier av personer med funktionsnedsättning. Den nya socialvårdslagen och de övriga lagändringar som sammanhänger med den har i huvudsak trätt i kraft 1.4.2015. Den arbetsgrupp som hade tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet (Valas-arbetsgruppen) avslutade sitt arbete i april 2015 och föreslog i sin slutrapport att lagstiftningen ska revideras genom att en lag om specialtjänster på grund av handikapp föreskrivs. Lagberedningen fortsätter som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

Teckenspråkslagen (359/2015) trädde i kraft 1.5.2015. Myndigheterna ska i sin verksamhet främja möjligheterna för dem som använder teckenspråk att använda och få information på sitt eget språk (3 § 1 mom.).

#### 4.13.2

### LAGLIGHETSÖVERVAKNING

#### Klagomål

År 2015 avgjordes 219 ärenden som registrerats som ärenden med anknytning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning. JO avgjorde fyra ärenden som han tagit upp på eget initiativ. Tre egna initiativ, som refereras mer ingående i avsnitt 4.17, gällde tillgängligheten på vissa förhandsröstningsplatser och brister i trygghandet av valhemligheten.

Av klagomålen ledde 81 (37 %) till åtgärder. Antalet åtgärder är klart högre än kansliets genomsnitt. I två ärenden gavs en anmärkning och ett ärende ledde till framställning. I 67 ärenden delgav JO sin uppfattning och 12 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.

Många avgöranden gällde kommunernas sociala myndigheter. Detta beror på att kommunens uppgift är att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om utvecklingsstörda personer och service och stöd på grund av handikapp ordnas. Därmed ingick de flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning (totalt 169) i socialvårdens ärendegrupp. Antalet ärenden som gällde socialförsäkring var 20, hälso- och sjukvård 12 och utbildning 6.

Klagomål i anknytning till tjänster enligt handikappservicelagen gällde bl.a. försummelse att fatta beslut om tjänster, klientavgifter, sakligt bemötande i kundbetjäningssituationer, dröjsmål i behandlingen av ansökningar samt färdtjänster och personlig assistans för en person med svår funktionsnedsättning. Inom socialförsäkringen handlade klagomålen om Fpa:s förfarande som anordnare av tolkningstjänst och dess avgöranden gällande detta och handikappförmåner som betalas av Fpa. Inom utbildningen aktualiserades särskilt brister i rättsskyddet bl.a. för att inga överklagbara beslut hade fattats. Inom hälso- och sjukvården handlade klagomålen om ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnande av medicinsk rehabilitering och anordnande av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster.

#### Inspektioner

Tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning var temat för alla inspektioner 2015. Vid sidan av sin laglighetsövervakning verkar JO som nationellt besöksorgan enligt

det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Besöksorganet genomför inspektioner på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finna sig, och boendeenheter för personer med utvecklingsstörning är ett sådant ställe. Iakttagelser vid inspektionerna behandlas i denna berättelse i avsnitten 3.6 (Särskilt tema 2015) och 3.3 (Nationellt tillsynsorgan till förebyggande av tortyr).

Vid inspektioner på boendeservice och boendeenheter för personer med utvecklingsstörning övervakar JO särskilt omständigheterna samt hur klienterna bemöts och hur deras grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

Under berättelseåret genomförde JO 7 inspektioner på boendeenheter för personer med funktionsnedsättning, av vilka 6 gällde enheter för klienter med utvecklingsstörning och 1 gällde boendeservice för personer med funktionsnedsättning.

Inspektionerna på boendeenheter för personer med utvecklingsstörning gällde Egentliga Finlands specialomsorgsdistrikts samkommuns expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning och dess psykiatriska forsknings- och krisavdelning (3806/3/15) och servicehem (4015/3/15); vid Tammerfors universitetssjukhus i Birkalands sjukvårdsdistrikt inspekterades följande tjänster inom omsorgerna för utvecklingsstörda: vårdenhet 2 (Ylinen) (4362/3/15), psykosociala rehabiliteringsenheten (5153/3/15) och rehabiliteringsenheten för unga (5154/3/15) samt inom samkommunen Eteva den psykiatriska enheten för personer med utvecklingsstörning i Tavastehus (5270/3/15). Därtill inspekterades enheten Uusi-Annala i Vichtis, som erbjuder serviceboende dygnet runt för personer med sjukdom eller funktionsnedsättning (275/3/15).

Vid inspektionen på Folkpensionsanstaltens Center för tolkningsservice för handikappade diskuterades utmaningar i förmedlingen av tolkar, informationen om tolkningsservicen, lagen om

offentlig upphandling och dess inverkan på anordnandet av servicen samt klientprofilens betydelse vid genomförandet av servicen (3701/3/15).

### Utlåtanden

JO gav ett utlåtande till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition (RP 284/2014 rd) om godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen (653/5/15). JO gav ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (3336/5/15) och till grundlagsutskottet (4834/5/15) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd). Därtill gav JO ett utlåtande om promemorian från social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för reformering av den speciallagstiftning om socialvård som gäller personer med funktionsnedsättning (2004/5/15).

#### 4.13.3 AVGÖRANDE

##### Socialvård

I lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, handikappservicelagen) avses med handikappad person en person som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring. Många av klagomålen om servicen för personer med funktionsnedsättning gällde särskilt anordnandet av personlig assistens och färdtjänst samt kommunernas handläggning av ärenden som gäller servicen för personer med funktionsnedsättning. I avgörandena betonades särskilt skyldigheten att göra upp serviceplaner.

Enligt lagen ska beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om handikappservice tas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd. Enligt lagen ska utredningen av behovet av service och stöd inledas senast den sjunde vardagen efter det att den handikappade eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen.

Eftersom tidsfristen i lagen är absolut ansåg BJO att staden hade brutit mot lagen, då handläggningen av ett ärende hade dröjt fyra månader (5449/4/15).

I ett fall ansåg BJO att handläggningen av en begäran om omprövning hade fördröjts olagligt länge. I sitt avgörande betonade BJO att en särskilt utsatt persons (exempelvis en person med svår funktionsnedsättning eller en äldre person) behov av service bör bedömas och servicen bör tryggas även under omprövningsprocessen. Det kan innebära att exempelvis service i hemmet (t.ex. hemtjänst och hemsjukvård) ska ordnas, så att rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen kan tryggas (3264/4/14).

### **Privata serviceproducenter**

Om kommunen ordnar sina lagstadgade uppgifter, såsom service för personer med funktionsnedsättning, genom att köpa servicen av en privat serviceproducent (genom en förbindelse för köptjänster eller en betalningsförbindelse), ska kommunen övervaka ordnandet av den köpta eller på annat sätt ordnade servicen och servicens kvalitet.

Enligt JO ska man i fråga om köptjänster särskilt fästa uppmärksamhet vid vad det står om hjälpbehovet i serviceplanen och på vilket sätt

en funktionsnedsatt persons rätt att bestämma och besluta om arbetsuppgifterna kan genomföras och tryggas så väl som möjligt.

I ett fall var syftet med personlig assistans att göra det möjligt för den klagande att utträtta ärenden per telefon i olika situationer i det dagliga livet. I en sådan situation ska den personliga assistenten inte bedöma om något samtal är onödigt eller nödvändigt. Den personliga assistenten eller en annan assisterande person kan vägra utföra arbetsuppgifter som t.ex. strider mot god sed. Syftet med den personliga assistansen hade varit att göra det möjligt för en person med en svår funktionsnedsättning att utträtta ärenden per telefon, och då är det i sista hand den funktionsnedsatta personen själv som ansvarar för sina kontakter med exempelvis en myndighet eller någon annan instans (4012/4/14\*).

Enligt BJO ska stadens handikappservice, när den konkurrensutsätter köptjänster, säkerställa att alla parter som staden köper tjänster av gör upp ett hyresavtal för klienterna enligt stadens anvisningar för handikappservicen, även om det är fråga om kortvarigt serviceboende (3882/4/14).

JO ansåg att en kommun inte kan överföra sin skyldighet att främja kontakter till en privat serviceproducent. I det aktuella fallet hade den klagande inte fått träffa sitt vuxna barnbarn, som bodde i en privat serviceproducents boendeservice, och det hade inte fattats något beslut om begränsning av kontakterna (3585/4/14\*).

JO ansåg att kommunens social- och hälsovårdstjänster hade försummat sin allmänna informationsskyldighet som myndighet och sin utredningsskyldighet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, eftersom klienternas rätt till delaktighet inte hade tillgodosetts när staden ändrade sättet att ordna servicen (arbetsverksamhet) genom att säga upp avtalet om att ordna servicen som köptjänst (se avsnittet Socialvård, dnr 2922/4/15\* s. 219).

### **Beslut om sättet att ordna personlig assistans**

Sättet att ordna personlig assistans enligt handikappservicelagen avgörs av en kommunal tjänsteinnehavare med rätt att besluta om detta. När man beslutar på vilket sätt personlig assistans för en person med svår funktionsnedsättning ska ordnas ska man beakta personens egna åsikter, personens behov till följd av skada eller sjukdom och personens livssituation i sin helhet. En person med svår funktionsnedsättning har ändå ingen absolut rätt att få service på just det sätt som han eller hon önskar sig. Frågan om hur servicen ska ordnas kan utredas av domstol om det uppstår meningsskiljaktigheter.

Utifrån bestämmelserna i handikappservicelagen ansåg ställföreträdande BJO att det var klart att kommunen inte kan ordna sin egen serviceproduktion endast via den så kallade arbetsgivarmodellen genom att ersätta kostnaderna för en personlig assistent. Kommunen ska i varje enskilt fall göra en individuell bedömning av hur den personliga assistansen ska ordnas och genomföras. Handikappservicelagens bestämmelse om hur personlig assistans ska ordnas hindrar inte kommunen från att ordna personlig assistans genom att kombinera olika sätt eller ordna en del av den service som hör till den personliga assistansen i form av service enligt den primära lagstiftningen (socialvårdslagen), förutsatt att service som ska vara gratis inte då blir avgiftsbelagd (1163/4/14).

### **Personer med utvecklingsstörning**

De klagomål som gällde service för personer med utvecklingsstörning handlade om bemötandet, användningen av begränsningsåtgärder i boendeheterna, servicens kvalitet i övrigt samt uppgörandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram.

JO delgav stadens grundtrygghetsnämnd sin uppfattning om att stadens handikappservice hade förfarit olagligt vid uppgörandet av ett special-

omsorgsprogram. Stadens förfarande var olagligt eftersom inget specialomsorgsprogram hade uppgjorts för ett barn med utvecklingsstörning för ett individuellt förverkligande av specialomsorgerna enligt 34 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Barnet som var i behov av specialomsorger hade i flera år beviljats service enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, men ett specialomsorgsprogram uppgjordes först när staden fick en begäran om utredning från JO:s kansli.

JO konstaterade att beviljande eller nekande av specialomsorgstjänster endast genom separata beslut av en tjänsteinnehavare inte är förenligt med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ger inte 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 ska en tjänsteinnehavare fatta separata överklagbara beslut om eventuella klientavgifter och om i vilken omfattning och på vilket sätt klienten ska få specialomsorger. JO konstaterade därtill att uppgörandet av en serviceplan enligt handikappservicelagen inte upphäver skyldigheten att göra upp ett specialomsorgsprogram enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda för personer som är i behov av specialomsorger.

Serviceplanen ska omfatta en beskrivning av klientens funktionsförmåga och andra faktorer som påverkar personens servicebehov samt en utredning av alla de tjänster och stödåtgärder som behövs för att svara på klientens servicebehov.

I serviceplanen antecknas också den service som ordnas i form av specialomsorger för personer med utvecklingsstörning. Serviceplanen skiljer sig från specialomsorgsprogrammet i fråga om rättsföljder, eftersom serviceplanen inte är ett förvaltningsbeslut av vilket klienten kan begära



omprövning. Specialomsorgsprogrammet är en plan över den service som klienten har rätt till i form av specialomsorger enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Om inget specialomsorgsprogram görs upp kan det äventyra tillgodoseendet av rättigheterna för en utsatt person i behov av specialomsorger (5215/4/14).

Också i ett annat fall hade inget specialomsorgsprogram gjorts upp. JO ansåg därtill att stadens ämbetsverk för fostran och undervisning hade handlat mot förvaltningslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, eftersom den klagande på sin ansökan om återbetalning av klientavgifter inte hade fått ett beslut av vilket omprövning kunde begäras.

Myndighetens verksamhet kunde klandras ytterligare då ärendet i sin helhet hade varit anhängigt inom stadens organisation över ett år. JO konstaterade att interna behörighetstvister inom staden inte får leda till att en klient tvingas lida när handläggning fördröjs, beslutsfattande försummas eller någon annan rättighet inte tillgodoses.

Med tanke på kommande situationer gav JO stadens social- och hälsovårdsnämnd och social- och hälsovårdsverk en anmärkning för olagligt förfarande vid uppgörandet av ett specialomsorgsprogram och beslutsfattandet och stadens ämbetsverk för fostran och undervisning en anmärkning för försummelse av beslutsfattande (2807/4/14\*).

*Enligt utredningen från stadens social- och hälsovårdsnämnd uppgörs en individuell och personlig serviceplan för alla personer med funktionsnedsättning eller utvecklingsstörning. En tjänsteinnehavare fattar beslut om behovet av rehabiliterande dagverksamhet utifrån en behovsutredning i enlighet med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Ett behovsprövat beslut om dagvård fattas av servicechefen för småbarnsfostran på ämbetsverket för fostran och undervisning. Det daghem som ansvarar för småbarnsfostran gör utifrån serviceplanen upp en plan för småbarnsfostran i samråd med familjen.*

*Stadens nämnd för småbarnsfostran och grundläggande utbildning hade också beslutat att ändra anvisningarna så att den avgiftsfria dagvården för barn med utvecklingsstörning gäller heldag och beslutat att återbetala redan betalda dagvårdsavgifter för sju barn.*

### **Användning av tvångsåtgärder mot person med utvecklingsstörning**

I klagomålet kritiserades personalen vid ett servicehem för användning av tvångsåtgärder mot en person med utvecklingsstörning och för bristen på integritetsskydd när spännbälte användes i servicehemmet.

JO ansåg det korrekt att den klagande hade övervakats kontinuerligt och direkt medan spännbältet användes. JO ansåg ändå att personalen inte hade fäst tillräcklig uppmärksamhet vid den klagandes integritetsskydd och visat den klagande tillräcklig respekt när spännbältet användes. Behovet av integritetsskydd hade varit särskilt stort för den klagande, eftersom denna inte hade haft ändamålsenlig och lämplig klädsel medan spännbältet användes och dörren till korridoren hade stått öppen.

JO ansåg att personalens förfarande var ytterst klandervärt, eftersom förfarandet kring användningen av en extrem tvångsåtgärd kunde ha inneburit en allvarlig kränkning av integritetsskyddet och kravet på människovärdig behandling av en särskilt utsatt person med utvecklingsstörning. På uppföljningsblanketten fanns inga anteckningar om att spännbälte hade använts under de sista två timmarna. JO ansåg att personalen hade försummat sin anteckningsskyldighet enligt anvisningarna om användning av tvångsåtgärder. JO gav servicehemmet en anmärkning om felaktigt förfarande vid användningen av tvångsåtgärder.

JO uppmärksammade också servicehemmet och sjukvårdsdistriktets socialtjänster på att användningen av tvångsåtgärder ska planeras individuellt och att spännbälte ska användas endast som sista utväg (4576/4/14\*).

### Övriga avgöranden

JO uppmärksammade kommunen på att en myndighet ska ha ett sakligt skäl att fatta ett tidsbundet beslut om färdtjänst. JO konstaterade att kommunen hade agerat i strid med god förvaltning när den fattade först 30.12.2014 ett beslut om anordnande av färdtjänst för 2015. Enligt JO hade den klagande berättigade och motiverade skäl att oroa sig för om färdtjänst skulle fortsätta i samma omfattning som i det tidigare beslutet. De orsaker som kommunen framförde – permittering av en socialarbetare och helgdagar – är inte en tillräcklig motivering för att beslutet fattades först i slutet av året. Kommunen skulle också ha haft möjlighet att vid behov meddela den klagande i ett tidigare skede att beslutet fortfarande kommer att gälla.

JO betonade att detta är en sak som hör till kommunens särskilda befogenheter och när det är frågan om en utsatt person med svår funktionsnedsättning ska kommunen sköta sitt beslutsfattande så att personen inte förlorar sina förmåner eller behöver vara osäker på hur ärendet kommer att avgöras (74/4/15\*).

JO ansåg att stadens socialväsande hade agerat klandervårt i ett ärende, då staden hade försummat att ordna den dagverksamhet som den klagande hade beviljats via ett tjänsteinnehavarbeslut en dag i veckan i cirka ett års tid. JO konstaterade därtill att om en klient med svår funktionsnedsättning ställs i kö för att vänta på att en lämplig dagverksamhetsplats blir ledig, ska kommunens tjänsteinnehavare fatta ett negativt beslut i ärendet och bifoga anvisningar om hur man begär omprövning (3966/4/14).

JO inledde på eget initiativ en utredning om korrigeringen av ett felaktigt förfarande vid uppbärande av klientavgifter, efter att han i ett tidigare beslut (454/4/14) hade ansett att det stred mot lagen om klientavgifter att uppbära avgifter för färdtjänst som inte hade använts.

Staden hade vidtagit de åtgärder som JO hade krävt i sitt initiativ. JO uppmärksammade ändå fortsättningsvis staden på att om en kommun har uppburit klientavgifter till ett för högt belopp eller på felaktiga grunder, är kommunen skyldig att återbetala summan till klienten åtminstone om ett krav på återbetalning har framförts. Om kommunen inte går med på återbetalning till följd av kravet, ska kommunen fatta ett beslut angående klientens krav. Klienten har då rätt att i sista hand föra ärendet till domstol.

Det framgick inte av utredningen från stadens socialväsande om det möjligen hade återbetalat de avgifter som hade uppburits till ett för högt belopp eller informerat färdtjänstclienterna om deras möjligheter att reagera på socialväsendets tidigare felaktiga förfarande (2451/2/15\*).

Ställföreträdande BJO ansåg att staden inte hade förfarit olagligt i ett ärende som gällde ersättning av avgifter för företagshälsovård, när Fpa och staden i efterhand ersatte alla avgifter för företagshälsovård för en personlig assistent till en person med svår funktionsnedsättning som fungerade som arbetsgivare. I vissa situationer kan ersättningspraxisen ändå äventyra tillgodoseendet av rättigheterna för en utsatt person med svår funktionsnedsättning, för när en sådan person fungerar som arbetsgivare kan han eller hon ansöka om Fpa-ersättning bara en gång per år när räkenskapsperioden har avslutats och först därefter ersätter kommunen resten av kostnaderna för företagshälsovård.

Ställföreträdande BJO uppmärksammade socialväsendet på att det med tanke på tillgodoseendet av socialvårdsklientens rättigheter är en bra lösning att Fpa:s ersättningspraxis tillåter att kommunen kan betala kostnaderna för anordnandet av företagshälsovård i sin helhet, om en person med funktionsnedsättning inte kan eller vill ansöka om ersättning för den företagshälsovård som han eller hon har ordnat för sin assistent. Då kan personen med svår funktionsnedsättning ge kommunen fullmakt att ansöka om ersättning från Fpa (5122/4/14\*).

BJO uppmärksammade handikappservicen vid stadens social- och hälsovårdsväsende på att göra upp serviceplanen så att klientens egen bedömning av sin situation framgår tydligt, liksom motiveringarna för att avsluta långvarig service. Fallet gällde avslutandet av färdtjänst för en person med svår funktionsnedsättning (5478/4/14).

## Socialförsäkring

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till Fpa 1.9.2010. Fpa kan ordna tolkningstjänsten endera genom att själv producera tjänsten eller genom att skaffa den från andra tjänsteproducenter. Verksamheten som förmedlingscentral för tolkningstjänster omvandlades till Fpa:s egen verksamhet 1.1.2014.

I ett fall hade centret för tolkningsservice för handikappade slarvat med handläggningen av en ansökan och hade inte förmedlat de tolkar som den klagande behövde för sina studier. Den klagande hade beviljats rätt till studietolkning först när den period som ansökan gällde redan hade löpt ut (951/4/14).

Anbudstävlingen om tolkar för personer med talskada ledde till att servicen fördröjdes. Enligt JO var anbudstävlingen och dess slutresultat inte ett godtagbart skäl till att en klient inte får den tolktjänst som han eller hon behöver (1331/4/14).

I Fpa:s grupp för service för personer med funktionsnedsättning fastställs beslutsunderlag för avgöranden om tolktjänster centraliserat. Därför hade handläggningen av ansökningar delvis fördröjts. JO ansåg att det inte hade framlagts några enligt 21 § i grundlagen godtagbara orsaker till fördröjningen. JO ansåg att de utvecklingsåtgärder som Fpa framförde i sin utredning var nödvändiga (3771 och 1315/4/14\*).

## *En sakkunnigläkares deltagande i Fpa:s handläggning av ett ärende gällande förmåner för en person med funktionsnedsättning*

En förmånshandläggare vid Fpa hade beslutat om en pensionstagares ansökan om höjt vårdbidrag på egen hand utan att höra en expertläkare. Den klagande hade överklagat beslutet och Fpa hade beviljat förmånen efter att ha fått ett utlåtande av en sakkunnigläkare.

Fpa har gett interna anvisningar om när en sakkunnig läkares bedömning ska begäras vid handläggningen av ärenden som gäller förmåner för personer med funktionsnedsättning och därmed även vårdbidrag för pensionstagare. I sista hand avgör förmånshandläggaren enligt egen prövning i varje enskilt fall om han eller hon begär en sakkunnigläkares bedömning.

Fpa hade stannat för ett annat slutresultat utifrån samma material när en sakkunnigläkare hade gett sin synpunkt. BJO ansåg att det inte var olagligt av den Fpa-anställda att avslå den klagandes ansökan om höjt vårdbidrag. Enligt Fpa:s utredning hade den anställda rätt att göra avgöranden utan en sakkunnigläkares bedömning.

BJO ansåg att det var problematiskt med tanke på klientens rättsskydd att en anställd utan medicinsk specialkunskap avgör ett förmånsärende som inkluderar ett nytt läkarintyg med ny information om klientens funktionsförmåga utan att begära en bedömning av Fpa:s läkare. BJO ansåg att det i princip också kan kritiseras att en anställd i varje enskilt fall ska överväga om han eller hon ska begära en bedömning av en sakkunnigläkare. Fpa:s läkare har i uppgift att ge en försäkringsmedicinsk bedömning av om villkoren för en viss förmån uppfylls.

BJO betonade att man vid handläggningen av ärenden bör uppfylla klientens grundläggande rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt enligt 21 § i grundlagen. Med tanke på klientens rättsskydd är det otillfredsställande att klienten först genom att begära omprövning har möjlighet att få sitt ärende bedömt av en sakkunnigläkare (5222/4/14\*).

## Hälso- och sjukvård

JO ansåg att rätt vårdplats för en utvecklingsstörd person inte var ett säkerhetsrum på ett somatiskt sjukhus och inte heller ett psykiatriskt sjukhus. Eftersom den vårdplats som personen behövde inte kunde erbjudas vid vård- och rehabiliteringstjänster i Ylinen, borde vården ha anskaffats på ett alternativt sätt enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården, t.ex. som köpt tjänst på en annan ort (se avsnittet om hälso- och sjukvård, dnr 1428/4/14\* s. 232).

## Fråntagande av ledarhund

Beslutet om att frånta en person hans ledarhund fattades av rehabiliteringspolikliniken vid HNS klinik för ögonsjukdomar med motiveringen att personen inte hade följt villkoren i det avtal som han hade undertecknat angående användningen och hanteringen av ledarhunden och hade behandlat hunden illa. Samtidigt indrogs den betalningsförbindelse som han hade beviljats för ledarhunden. Personen meddelades muntligen om beslutet utan att saken diskuterades med honom och han bereddes inte tillfälle att yttra sin åsikt om saken innan beslutet fattades.

Även om en patient inte har subjektiv rätt till en viss typ av vård eller – som i detta fall – ett visst hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, ska vården ges i samförstånd med patienten enligt bestämmelserna i patientlagen. Det innebär att rehabiliteringspolikliniken vid kliniken för ögonsjukdomar innan den beslutade om att frånta personen dennas ledarhund borde ha gett honom upplysningar om situationen enligt patientlagen och hört honom enligt förvaltningslagen. Därtill konstaterade JO att det borde ha fattats ett skriftligt beslut om att dra in betalningsförbindelsen (350/4/14\*).

JO ansåg att ett sjukvårdsdistrikts anvisningar stred mot lagstiftningen, eftersom ett hjälpmedel för medicinsk rehabilitering samtidigt kan vara

ett redskap som förbättrar personalens ergonomi. Utdelningen av hjälpmedel utgår alltid från patientens medicinska tillstånd och en individuell bedömning av behovet i varje enskilt fall. JO ansåg att en duschstol borde ha beviljats som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering för en CP-skadad patient med tetraplegi (se avsnittet om hälso- och sjukvård, dnr 2778/4/15\* s. 231).

## Utbildning och kultur

JO ansåg att en skola hade agerat mot lagen om grundläggande utbildning när rektorn inte hade bifogat besväransvisningar till ett beslut om att ordna elevens undervisning på annat sätt. I samma fall hade den klagande inte heller instruerats att ansöka om en personlig assistent för sitt barn, såsom den klagande önskade, i en situation där utbildningsarrangören hade ordnat assistenttjänster för barnet genom en klassassistent. Om vårdnadshavarna hade fått ett förvaltningsbeslut skulle de om de så önskade ha kunnat begära omprövning i förvaltningsdomstolen och på så sätt få sin sak bedömd av en domstol.

JO betonade att barn har subjektiv rätt till grundläggande utbildning och stödtjänster som gör det möjligt att delta i undervisningen. Om elevens vårdnadshavare och utbildningsarrangören har olika åsikt om elevens behov av stöd och anordnandet av stöd, är vårdnadshavarens primära rättsmedel att begära omprövning av beslutet (4716/4/14\*).

JO ansåg att stadens bildningsväsende hade överskridit sin prövningsrätt när det trots förvaltningsdomstolens beslut hade beslutat att ett barn med svår funktionsnedsättning skulle undervisas i den skola som förvaltningsdomstolen ansåg låg för långt bort och medförde för långa skolresor med tanke på elevens hälsotillstånd.

JO ansåg också att utbildningsarrangören borde ha tryggt barnets rätt till skolgång och undervisning enligt barnets förutsättningar också under hela den tid när vårdnadshavarnas besvär an-

gående beslutet om undervisningsplats var anhängigt i förvaltningsdomstolen. I det aktuella fallet hade barnet i praktiken lämnats helt utan undervisning under höstterminen (1995/4/14).

## Övriga avgöranden

### Tillgänglig ingång till rättshjälpsbyrån

Det gick inte att komma in till rättshjälpsbyrån med rullstol på annat sätt än genom att ringa till det telefonnummer som angavs på dörren. JO ansåg att det faktum att rullstolsburna klienter måste ringa ett telefonsamtal för att komma in till mottagningen försätter dem i ojämlig ställning jämfört med dem som kan gå in på egen hand. JO konstaterade att den rullstolsburna för att kunna ringa måste ha med sig en mobiltelefon eller på annat sätt ha möjlighet att ringa det angivna numret och att detta dessutom medför kostnader för personen.

Enligt JO:s uppfattning skulle det i det här fallet ha gått att säkerställa tillgängligheten genom relativt små ändringar. JO ansåg att ändringarna var nödvändiga för att tillgodose rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. JO delgav rättshjälpsbyråns ledande offentliga rättsbiträde sin uppfattning. Därtill sände JO en kopia av sitt beslut till justitieministeriet och bad rättshjälpsbyrån och justitieministeriet meddela vilka åtgärder de har vidtagit till följd av beslutet (3181/4/14\*).

*Rättshjälpsbyrån meddelade att det ena av dess två kontor i Åbo centrum ligger i det gamla posthuset, som är skyddat, och att det inte är lätt att få tillstånd för ändringar som påverkar husets strukturer eller utseende. Rättshjälpsbyrån stod i beråd att flytta bort från dessa lokaler. Rättshjälpsbyrån hade lagt till anvisningar för rullstolsburna klienter på sin webbplats. I anvisningarna nämns att det andra kontoret är tillgängligt för rullstolsburna klienter.*

*Rättshjälpsbyrån och justitieministeriet/Senatfastigheter Ab har inlett ett projekt för att skaffa nya lokaler för rättshjälpsbyrån i Åbo centrum. Projektet torde slutföras inom 2016. I de nya lokalerna byggs tillgängliga passager enligt de nuvarande bestämmelserna och i planeringen beaktas särskilt bestämmelserna om tillgänglighet.*

JO anser det vara viktigt att polisens arbete och utbildning beaktar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Vid behov bör specialbehoven hos personer med funktionsnedsättning beaktas enligt 15 § i diskrimineringslagen exempelvis i praxisen för registrering av straffyrkanden.

Enligt utlåtandet från Sydöstra Finlands polisinsättning är inrättningens praxis att föra- ren har möjlighet att vänta i sin bil medan straffyrkandet registreras. Enligt JO är denna praxis skälig för att trygga rättigheterna för personer med nedsatt rörelseförmåga i dylika situationer (3703/4/14).

Enligt den klagandes ombudsman borde en långtidsfånge ha fått ett specialomsorgsprogram enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda för att reda ut behovet av rehabilitering och ordna rehabilitering.

Enligt BJO är ankommer utredningen av om den klagande omfattas av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och är i behov av specialomsorger enligt lagen på den myndighet som ska se till att specialomsorger ordnas och till vilken ett initiativ om specialomsorger ska riktas (3641/4/14). Detta fall beskrivs närmare i avsnitt 4.7.