

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om senareläggning av ikraftträdandet för lagen om funktionshindersservice och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om senareläggning av ikraftträdandet för lagen om funktionshindersservice och vissa lagar som har samband med den (RP 9/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Kirsi-Maria Malmlund-Laakso, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Kaarina Tuokko, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om funktionshindersservice, lagen om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, lagen om ändring av socialvårdslagen, lagen om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården, lagen om ändring av 19 och 22 § i mentalvårdslagen och lagen om upphävande av 18 § 1 mom. 4 punkten i lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft före den 1 oktober 2023.

Utlåtande GrUU 1/2023 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen ser det som lämpligt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om funktionshinderservice och vissa lagar som har samband med den ändras så att de träder i kraft först vid ingången av 2025 i stället för den 1 oktober 2023. Lagen om funktionshinderservice har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 79/2022 rd, GrUU 100/2022 rd).

(2) Regeringen uppger att den har för avsikt att bereda ändringar i bestämmelserna i lagen om funktionshinderservice innan lagarna träder i kraft enligt förslaget. Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Det ingår inte i utskottets uppgifter enligt den paragrafen att göra en föregripande bedömning exempelvis om hur ett lagförslag som eventuellt lämnas i framtiden förhåller sig till grundlagen (GrUU 26/2022 rd, styckena 7–8, GrUU 20/2013 rd, s. 4, se även GrUU 23/2021 rd). Utskottet bedömer således nu lagförslagen om att senarelägga lagarnas ikraftträdande. Eventuella ändringsförslag som gäller innehållet i lagen om funktionshinderservice och som innehåller tolkningsfrågor som är relevanta i konstitutionellt hänseende kommer att behandlas separat av riksdagen.

(3) I propositionen ingår ett tämligen omfattande avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. I avsnittet (s. 15) konstateras bland annat att den gällande lagstiftningen om funktionshinderservice inte helt uppfyller grundlagens krav. Bedömningen preciseras inte i motiveringen. Grundlagsutskottet noterar rent allmänt att det enligt lagberedningsanvisningarna (anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner, 2019) i motiveringen till propositionen om propositionens förhållande till grundlagen måste redogöras för grundlagsutskottets utlåtandepraxis som är relevant med tanke på ärendet och vid behov också för rättspraxis vid Finlands högsta domstolar. Utlåtandena och lösningarna måste specificeras i motiveringen (se även GrUU 45/2016 rd, s. 7).

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(4) Syftet med lagen om funktionshinderservice är att i fråga om personer med funktionsnedsättning uppnå likabehandling, delaktighet och deltagande i samhället samt att förebygga och undanröja hinder för uppnåendet av dessa syften, att stödja förmågan att leva självständigt och förverkligandet av självbestämmanderätten samt att garantera individuellt behovsprövad och tillräcklig service av god kvalitet i enlighet med personens intresse. Syftet med lagen om funktionshinderservice är enligt propositionsmotiven att uppnå målen i grundlagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att främja självbestämmanderätten och delaktig-

Utlåtande GrUU 1/2023 rd

heten för personer med funktionsnedsättning samt faktisk jämlikhet i livet och samhället för personer med funktionsnedsättning (RP 191/2022 rd, s. 168).

(5) Enligt grundlagsutskottet är det av betydelse att exempelvis 19 § 3 mom. i grundlagen, som tryggar tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, inte fastställer hur dessa tjänster ska ordnas och inte knyter tillgodoseendet av rättigheterna till någon uttrycklig lagstiftning (se RP 309/1993 rd, s. 75—76). Det är dock också av betydelse att syftet med lagen om funktionshinderservice i enlighet med det som sägs ovan är att fullgöra det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

(6) Grundlagsutskottet anser att det är uppenbart att den nya lagen om funktionshinderservice, som stiftats med utskottets medverkan, förbättrar tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen för personer med funktionsnedsättning jämfört med nuläget.

(7) Grundlagsutskottet noterar särskilt att den gällande lagstiftningen om funktionshinderservice enligt propositionsmotiven inte fullt ut uppfyller exempelvis kraven i FN:s funktionsrättskonvention (RP 9/2023 rd, s. 15). I motiveringen till den av riksdagen antagna lagen om funktionshinderservice (RP 191/2022 rd, s. 269) relateras bland annat avgörandet i ett enskilt klagomål (S.K. mot Finland (nr 46/2018)), där FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning ansåg att Finland hade brutit mot artikel 19 (rätten att leva självständigt och delta i samhället) och artikel 5 (jämlikhet och icke-diskriminering) i funktionsrättskonventionen.

(8) Grundlagsutskottet noterar dessutom att FN:s kommitté för barnets rättigheter (Committee on the Rights of the Child, CRC), som övervakar konventionen om barnets rättigheter, nyligen har gett Finland rekommendationer om verkställigheten av konventionen för att främja barnets rättigheter som en del av den periodiska rapporteringen om konventionen. I rekommendationerna fästs uppmärksamhet vid rättigheterna för barn med funktionsnedsättning, särskilt främjandet av inkluderande undervisning, dess resurser och genomförande samt stöd till barn och lärare, delaktighet i samhället för barn med funktionsnedsättning och möjligheter till informerat beslutsfattande. En annan fråga som tas upp är långvarig institutionsvård av utvecklingsstörda barn (Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland (CRC/C/FIN/CO/5–6, punkterna 29 och 30)).

(9) Orsaker som hänför sig till 22 § i grundlagen talar således snarare för att lagen om funktionshinderservice ska träda i kraft enligt den ursprungliga tidsplanen än för att ikraftträdandet ska skjutas upp. Grundlagsutskottet påpekar dessutom att argumenten för att skjuta upp ikraftträdandet (omprövning av den bestämmelse om tillämpningsområdet som formulerats utifrån grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar och bristfällig konsekvensbedömning av lagarna) inte är helt oproblematiska grunder för att skjuta upp ikraftträdandet av en redan antagen lag. Utskottet anser dock att det inte kan påvisas att det gällande rättsläget innehåller så betydande konstitutionella problem att en relativt kortvarig senareläggning av den nya lagens ikraftträdande på denna grund inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Senareläggningen innebär inte heller att tjänster för personer med funktionsnedsättning helt och hållet lämnas oordnade, utan de ordnas fram till utgången av 2024 enligt den gällande lagstiftningen. Lagen om service och stöd på grund av handikapp trädde i kraft vid ingången av 1988.

Utlåtande GrUU 1/2023 rd

(10) Riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar behörighet att bedöma innehållet i lagstiftningen och att genom det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i grundlagen ändra lagen också innan den träder i kraft. Grundlagsutskottet har tidigare i ett annat sammanhang påpekat att den lagstiftning som då föreslogs bli upphävd ännu inte var i kraft. I en sådan situation var det enligt utskottets mening inte fråga om sådana motiverade förväntningar baserade på lagstiftningen som absolut måste skyddas (GrUU 1/2017 rd, s. 4). Med tanke på det nu aktuella förslaget är det också av betydelse att det är fråga om att senarelägga ikraftträdandet till en relativt nära framtid. Således finns det inte heller något absolut konstitutionellt hinder för den nu föreslagna ändringen av ikraftträdandebestämmelserna på grund av skyddet för berättigade förväntningar.

(11) Av propositionsmotiven framgår det inte att senareläggningen skulle grunda sig på en avsikt att föreslå ändringar i de särskilda bestämmelserna om tjänster för barn. Men senareläggningen gäller också bestämmelser som är viktiga med tanke på barnets rättigheter. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan senareläggningen ha en betydande inverkan på tillgodoseendet av barns och ungas rättigheter. Grundlagsutskottet anser därför att det är nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet utreder om de bestämmelser som påverkar barnets rättigheter kan träda i kraft vid den tidigare planerade tidpunkten för ikraftträdandet av lagen om funktionshindersservice eller vid någon annan väsentligt tidigare tidpunkt än den nu föreslagna.

(12) Grundlagsutskottet noterar också att det allmänt finns skäl att sträva efter konsekvens och stabilitet i lagstiftningen (GrUU 1/2017 rd, s. 4). Regeringens proposition om att skjuta upp ikraftträdandet av lagen om funktionshindersservice lämnades ungefär en månad innan lagen avsågs träda i kraft. Utskottet uppmanar statsrådet att se allvarligt på en god lagstiftningssed.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 1/2023 rd

Helsingfors 15.9.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd (delvis)
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Joona Räsänen sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.