

Protokoll fört vid enskild föredragning

Social- och miljöavdelningen
Socialvårdsbyrån, S2

Beslutande

Minister
Wille Valve

Föredragande

Socialinspektör
Gunilla Lindqvist

Justerat

Omedelbart

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

Nr 62

Lagstiftningspromemoria gällande förslag till ändring av landskapslag (1978:48) om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

ÅLR 2016/3458

85 S2 Utdrag

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspromemoria, **bilaga 1, S216E13** till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.

Lag PM 13.5.2016

Landskapslag (1978:48) om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

CHECKLISTA FÖR VAL AV MEDEL

A: KLARLÄGGANDE AV PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER:	
1. Vad är problemet?	
1.1	Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?
	<p>Regeringens proposition 96/2015 rd till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda i enlighet med utskottets betänkande ShUB 4/2016 rd har blivit antagen den 10 maj 2016 och beräknas träda i kraft den 10 juni 2016. Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (FFS 519/1977) vilken gäller i landskapet Åland i enlighet med landskapslag (1978:48) om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Ändringar i rikslagen träder automatiskt i kraft i landskapet Åland. Det är därför viktigt att lagstiftningsåtgärder vidtas snarast för att hindra ikraftträdande av vissa ändringar på Åland. Utan de föreslagna avvikelserna i landskapslagen uteblir fungerande helhet i landskapet Åland.</p> <p>De antagna ändringarna omfattar de bestämmelser som gäller begränsningar av självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning och är en förutsättning för Finlands ratificering av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Lagtinget har på Republikens Presidents framställning angående godkännande av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och av det fakultativa protokollet till konventionen samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen och dess fakultativa protokoll som hör till området för lagstiftningen och om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman den 27.5.2015 gett sitt bifall till att lagen träder i kraft i landskapet Åland till de delar konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll faller inom landskapets behörighet.</p>
1.2	Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen, bristerna och problemen?
	<p>Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara förankrade i lag. I riket har konstaterats att regleringen av användningen av begränsande åtgärder delvis är föråldrad och i vissa delar saknas en sådan reglering helt.</p> <p>Vars och ens grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet, rätt till liv, personlig frihet och integritet, rörelsefrihet, skydd för privatlivet, religions och samvetsfrihet, egendomsskydd, rätt till eget språk och egen kultur, rätt till social trygghet samt rättsskydd, tryggas genom grundlagen.</p> <p>I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) skrivs att ”den personliga friheten har karaktären av en allmän grundläggande fri- och rättighet, som inte bara skyddar människans fysiska frihet och hennes</p>

	viljas frihet och självbestämmande”. Självbestämmanderätten kan anses utgöra en del av vårt system för de grundlägganden fri- och rättigheterna, som en del av den rätt till personlig frihet och integritet som tryggas som en ”allmän grundläggande fri- och rättighet”.
1.3	Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål?
	<p>Målsättningen enligt propositionen är att uppfylla kraven i enlighet med Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Europakonventionen (konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) 1990.</p> <p>Syftet med lagen är att främja självbestämmande; förebygga och minska användningen av begränsande åtgärder och trygga tillgången till nödvändig social- och hälsovård trots klientens motstånd.</p> <p>Genom lagen definieras olika former för begränsande åtgärder; fastslås formerna för de planer som ska uppgöras för klienters räkning samt fastslås vilka förvaltningsrutiner som bör iakttas vid användning av begränsande åtgärder.</p>
1.4	Finns det ett internationellt perspektiv på frågan (EG, EES eller internationellt fördrag)?
	Se 1.1.
1.5	Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?
	Den ytterst snäva tidsramen för ikraftträdelse sammanhänger med ratificeringen av FN:s funktionshinderkonvention.
2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?	
2.1	Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?
	Lagstiftningens mål är att förtydliga. Om inget görs kommer den rättsliga situationen gällande stärkt självbestämmanderätt och begränsande åtgärder för personer med utvecklingsstörning inom Åland att vara oklar. Detta är till skada både för klienter och personal.
2.2	Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?
	Landskapet har enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen behörighet i fråga om socialvård. I 18 § 12 punkten anges att landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om hälso- och sjukvård, med de undantag som stadgas i 27 § 24, 29 och 30 p. Undantagen gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten; smittsamma sjukdomar hos människor, kastrering, sterilisering, avbrytande av havandeskap, konstbefruktning, rättsmedicinska undersökningar; behörighet att vara verksam inom hälso- och sjukvården, apoteksväsendet, mediciner och produkter av läkemedelstyp, narkotiska ämnen samt framställning av gifter och fastställande av

deras användningsändamål.

I 18 § 26 p. anges som landskapets lagstiftningsbehörighet ”utsättande och utdömande av vite samt användning av andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet”. Av RP 73/1990, s. 76, framgår att: "Frågor som gäller administrativa ingrepp i den personliga friheten skall enligt förslaget regleras i rikslagstiftningen. Detta gäller sådana ingrepp inom samtliga rättsområden. Sålunda innefattar stadgandet även gällande bestämmelser om 'sinnessjuklagstiftningen, såvitt angår den del av lagstiftningen, som innefattar trygghet för den personliga okränkbarheten och oantastligheten eller äger samband med straffprocessen eller straffverkställigheten'."

I lagförslaget definieras de allmänna förutsättningarna för bruket av begränsningsåtgärder oberoende av en persons vilja inom specialomsorger. Begränsningsåtgärderna får användas endast på enheter eller institutioner som avses i lagförslaget eller på en motsvarande privat verksamhetsenhet inom socialvården med tillgång till den sakkunskap inom medicin, psykologi och socialt arbete som krävs för att fullgöra och följa upp vården och omsorgen. Då en begränsande åtgärd genomförs innebär det att en persons grundläggande fri- och rättigheter begränsas. I lagförslagets 3 a kapitel behandlas begränsningsåtgärder inom specialomsorger. Vid användning av begränsande åtgärd är det den verksamhetsenhetens ansvariga föreståndare eller en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården som avgör användningen av åtgärden.

Om en person som ges specialomsorger har varit föremål för en begränsningsåtgärd som avses i lagförslaget ska bruket av den bedömas i samråd med personen utan dröjsmål efter att åtgärden avslutats. Vid genomgången i efterhand ska man bedöma grunderna för begränsningsåtgärden och metoder med hjälp av vilka begränsningsåtgärder kan undvikas i fortsättningen. De begränsande åtgärderna och grunderna för dem, tidpunkten för när de begränsande åtgärderna inleddes och avslutades, personens syn på bruket av begränsningsåtgärder och konsekvenserna för personen samt de personer som har anknytning till genomförande och de som beslutat om och genomfört åtgärderna ska antecknas i klienthandlingarna.

Bedömningen är att de begränsande åtgärder såsom beskrivna i lagförslagets 32 §, 33 §, 37 §, 38 §, 42 b § - 42 p §, är att betrakta som administrativa ingrepp i den personliga friheten och därmed faller inom rikets lagstiftningsbehörighet. 80 §, 81 b §, 81 c § och 81 d § hör till ändringsökande/rättskipning och faller inom rikets behörighet.

Lagen syftar till att minska användningen av begränsande åtgärder varför främjandet av självbestämmanderätten och kontrollen av användningen av begränsande åtgärder är en viktig del av lagen. Ledargruppen för specialomsorger, eller inom gränser som den bestämt, den ansvariga föreståndaren för verksamhetsenheten ska godkänna ett specialomsorgsprogram för varje person som är i behov av specialomsorger (34 §, delad behörighet). Den ansvariga föreståndaren för en verksamhetsenhet ska till exempel sörja för att de åtgärder genom vilka man stöder och främjar att en person som ges specialomsorger reder sig själv och det att självbestämmanderätten tillgodoses blir inskrivet i personens

	<p>vård- och serviceplan. Planen ska bland annat innehålla åtgärder som stöder och främjar personens förmåga att reda sig självständigt samt stärker självbestämmanderätten, de kommunikationsmetoder personen använder, de sätt på vilka personens specialomsorger primärt fullgörs utan begränsningsåtgärder och de begränsningsåtgärder man bedömer att man måste använda när personen ges specialomsorger. En som ger specialomsorger ska även se till att verksamhetsenhetens personal introduceras i och får anvisningar om de arbetsmetoder och sätt genom vilka man stöder och främjar att personerna som ges specialomsorger reder sig självständigt och att deras självbestämmanderätt tillgodoses, de yrkesutbildade personerna inom social- och hälsovården i verksamhetsenhetens personal utbildas i att förebygga begränsningsåtgärder och att använda dem korrekt (42 a §, delad behörighet).</p> <p>Socialvårdsbyrån konstaterar att behörighetsgränsen i antagen lag inte faller sig naturlig, utan rättsförhållandet som ska regleras klyvs i två delar av behörighetsgränsen. De främjande och förebyggande åtgärderna som hör till landskapets behörighet och de delar av lagförslaget som hör till rikets behörighet bildar dock tillsammans en helhet. Bestämmelserna om de begränsande åtgärderna stöds genom bestämmelserna om främjande och förebyggande insatser. Det är därför viktigt att lagstiftningsåtgärder vidtas för att skapa en fungerande helhet även för landskapet. Det vill säga att de antagna ändringar i RP 96/2015 rd i enlighet med utskottets betänkande ShUB 4/2016 rd angående ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (FFS 519/1977) träder i kraft i landskapet Åland i sin helhet med beaktande av följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I lagförslaget hänvisas till lagstiftning som inte gäller på Åland, till exempel lagen om klienthandlingar inom socialvården (FFS 254/2015). 3 kap. i lag om klienthandlingar inom socialvården bör i sin helhet göras tillämpligt på Åland. • På Åland är socialvårdslag (710/1982) i kraft. Det behövs förtydligande bestämmelse om att socialvårdslag (1301/2014) gäller till den del det är fråga om rikets behörighet. • De i 8 § landskapslag (1978:48) om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda nämnda riksförfattningarna bör uppdateras med lagen angående klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000), kommunallagen (410/2015), förvaltningslagen (434/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), personuppgiftslagen (523/1999). • Bedömningen är att 16 § i landskapslag (1978:48) om tillämpning av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda täcker in den avvikelse som behövs för socialvårdens del beträffande 42 q § i lagförslaget. Däremot bör motsvarande förhållanden för hälso- och sjukvård utredas.
2.3	Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?
	Nej, lagstiftning behövs.

2.4	Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?
	Nej, lagstiftning behövs.
B. DÅ PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER KLARLAGTS KAN FÖLJANDE FRÅGOR STÄLLAS:	
1.	När behövs åtgärderna? Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?
	I och med att rikets lagstiftning förväntas träda ikraft den 10 juni 2016 är det av vikt att frågan utreds och beslut fattas snarast möjligt.
2.	Vilka alternativa medel kan användas? Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhällsligt perspektiv?
	Det finns inte några alternativ till lagstiftningsåtgärder.
3.	Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet? Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?
	Den rättsliga situationen gällande stärkande av självbestämmanderätten och användningen av begränsande åtgärder inom specialomsorgen blir problematisk. I och med att områden som Åland har behörighet inom (organiserandet av socialvården samt hälso- och sjukvården) är en viktig del för att uppfylla målsättningen om minskad användning av begränsande åtgärder som hör till rikets målsättning krävs lagstiftning för att få en fungerande helhet.
4.	Behövs en lag? Om behovet av lagstiftning fortsättningsvis finns uppstår nya frågor. Kontakta lagberedningen så löser vi dem tillsammans!

Gunilla Lindqvist
Socialinspektör
Handläggare