



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Utlåtande

1 (17)

25.9.2020

VWTDno-2020-531

Social- och hälsovårdsministeriet
Er begäran om utlåtande 15.6.2020

Diskrimineringsombudsmannens utlåtande om social- och hälsovårdsreformen

Diskrimineringsombudsmannen tackar för möjligheten att yttra sig och anför följande som sitt utlåtande.

De viktigaste förslagen och deras konsekvenser (kapitel 4)

Enligt propositionen är syftet med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet att minska skillnaderna i välfärd och hälsa, trygga likvärdiga och högklassiga social- och hälsovårdstjänster och tjänster inom räddningsväsendet, förbättra tillgången till tjänster samt tjänsternas tillgänglighet och säkerhet, trygga tillgången på yrkeskunnig arbetskraft och svara på de utmaningar som förändringar i samhället för med sig och bromsa kostnadsökningen. Diskrimineringsombudsmannen anser att dessa syften ska understödjas. I sitt utlåtande tar ombudsmannen upp de punkter som man vid fortsatt beredning ännu bör uppmärksamma för att säkerställa likabehandlingen av grupper av människor som på olika sätt riskerar att bli diskriminerade eller som befinner sig i en sårbar ställning.



I propositionen föreslås att ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till den nya förvaltningsnivå som bildas, vårdlandskap. Det föreslås att 21 vårdlandskap bildas i Finland i huvudsak på basis av den nuvarande landskapsindelningen.

Enligt diskrimineringsombudsmannens åsikt är det väsentligt för kundernas faktiska likabehandling att ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården överförs till offentligtrettsliga landskap som är större än kommunerna. Ombudsmannen anser att det är utmärkt att ansvaret för ordnande av social- och hälsovårdstjänster som i hög grad anknyter till tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom likabehandling, tillhör den offentliga makten. Reformens integrationssyfte samt att samla social- och hälsovårdstjänsterna till större aktörer vid sidan av statens styrningsrätt är väsentligt för de kunder som riskerar att bli diskriminerade. Förutsättningen för att reformen av social- och hälsovården ska lyckas är att man har säkerställt tillräckliga resurser och utför stark övervakning som inte kan ersättas med egenövervakning. Det är viktigt att vara förberedd för situationer där landskapen skulle behöva använda mer pengar till de nödvändiga tjänsterna än var som har kanaliserats till det. Även med denna proposition ska tillgången till nödvändiga tjänster i enlighet med grundlagen och substanslagarna säkerställas oberoende av landskapens ekonomiska situation. Utöver vårdlandskapen ska även kommunernas resurser säkerställas så att kommunernas viktiga uppgift att främja välfärd och hälsa kan utföras som avsett.

Konsekvenser för människor (kapitel 4.2.4.3)

I konsekvensbedömningen konstateras att det i dagsläget finns betydande skillnader mellan kommunerna när det gäller tillhandahållandet av tjänster. Lagförslaget skulle förbättra människornas jämlikhet när ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs till större självstyrande områden, dvs. vårdlandskapen. Också den stärkta styrningen av social- och hälsovården skulle främja jämlik tjänstetillgång.

Ombudsmannen instämmer till det som konstaterats ovan, men konstaterar att stärkt styrning inte ensam kan främja jämlik tjänstetillgång, utan tillräckliga resurser behövs vid sidan av styrningen.

Ombudsmannen konstaterar att reformen kommer att ha en betydande inverkan på tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter. För närvarande är detta kapitel summariskt och tar av likabehandling och icke-diskriminering upp främst de språkliga rättigheterna. Därför föreslår ombudsmannen att underavsnitten till kapitel 4.2.4.3 behandlas mer noggrant ur perspektivet för grundläggande och mänskliga rättigheter.

I underavsnittet om personer med funktionsnedsättning konstateras att tillgången till och kvaliteten på servicen till personer med funktionsnedsättning i nuläget varierar stort i olika kommuner, och människorna är således inte i en jämlik ställning. De planerade större anordnarna skulle kunna stärka serviceanordnarnas och de yrkesutbildade personernas kompetens, och förslaget skulle således kunna främja tjänstekvaliteten och likabehandlingen av brukarna.

Ombudsmannen understryker fortfarande det som konstaterades i diskrimineringsombudsmannens första berättelse till riksdagen (B 6/2018 rd):

Diskrimineringsombudsmannen anser att avsaknaden av de nödvändiga tjänster som avses i lagen om service och stöd på grund av funktionshinder är ett stort hinder för likabehandling av en person med funktionsnedsättning. Staten ska aktivt ingripa i detta genom att trygga tillräckliga resurser för funktionshindertjänster.

Lagen om vårdlandskap

Organiseringsansvar (7 §)

Enligt 7 § i förslaget till lagen om vårdlandskap svarar vårdlandskapet för skötseln av dess lagstadgade uppgifter, tillgodoseendet av invånarnas lagstadgade rättigheter och för samordningen av tjänstehelheterna samt i fråga om de tjänster som organiseras och andra åtgärder svara för: 1) lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna¹;

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är utmärkt att kravet på likabehandling har inkluderats väl synligt i början av bestämmelsen om organiseringsansvar. Ombudsmannen föreslår emellertid att den punkt som handlar om likabehandling skulle skrivas om så att den blir mer

¹ 2) fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem;
3) det sätt som de produceras på;
4) styrningen och tillsynen av produktionen;
5) utövandet av myndigheternas befogenheter.

omfattande än det som nu föreslagits genom att man konstaterar att landskapet svarar för att tjänsterna är likvärdiga i stället för lika tillgång till tjänsterna. Enligt ombudsmannen uppfattning skulle denna förändring bättre motsvara det som konstaterats i de detaljerade motiveringarna: enligt motiveringarna ser det ut att man med kravet inte enbart har avsett lika tillgång till tjänsterna, utan även att tjänsterna är innehållsmässigt lika.

Vidare föreslår ombudsmannen att man i de detaljerade motiveringarna skulle lägga till en hänvisning till 5 § i diskrimineringslagen (1325/2014), enligt vilken myndigheterna ska i all sin verksamhet främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan till stöd av främjandet av likabehandling. I 5 § i diskrimineringslagen förutsätts att myndigheter på förhand bedömer hur likabehandling uppnås i all sin verksamhet, t.ex. social- och hälsovården, för de kunder som på olika sätt riskerar att bli diskriminerade. Myndigheter ska enligt sin likabehandlingsbedömning vidta effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder för att uppnå ännu bättre likabehandling och förhindra diskriminering i myndighetens olika verksamheter.

Som en del av skyldigheten att främja likabehandling ska varje myndighet ha en funktionell likabehandlingsplan (5 § 2 mom. i diskrimineringslagen). Som åtgärder bör man välja och prioritera alla sådana åtgärder vars utelämnande har konstaterats medföra en risk för ojämlikhet, särbehandling och marginalisering. I motiveringarna bör man fästa uppmärksamhet även på att en privat aktör som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag omfattas till denna del av myndighetsförpliktelser enligt diskrimineringslagen. Vidare är en privat aktör som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag och som regelbundet har minst 30 anställda skyldig att upprätta en funktionell likabehandlingsplan.

Det är ändamålsenligt att lägga till hänvisningar till andra punkter i propositionsutkastet om skyldigheten att främja likabehandling, t.ex. till de detaljerade motiveringarna till 41 § i lagen om vårdlandskap vad gäller landskapsstrategin, med preciseringar i motiveringarna till 4 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård vad gäller tillgången till tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet, till 5 § var gäller språket samt till 34 § vad gäller samarbetsavtal mellan vårdlandskapen (34 §).

Tjänsteproduktion (9 §)

Ombudsmannen föreslår följande tillägg till bestämmelsens 3 mom.: ”Det sätt på vilket tjänsterna produceras ska vara lämpligt för tjänstens natur

och säkerställa rättigheterna för de kunder som erhåller tjänsten.” Ombudsmannen konstaterar vidare att särskilt vad gäller personer med funktionsnedsättningar förekommer det problem med upphandling av tjänsterna, varför man bör överväga huruvida individinriktade funktionshindertjänster som baseras på individuella behov kan lämnas utanför upphandlingar som utförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling. De ofta relativt korta avtalstider som förknippas med offentlig upphandling och ändringar av tjänsteproducenter kan medföra betydande osäkerhet till livet av en människa som varje dag är beroende av sina individuella tjänster.

Uppfyllande av produktionsansvaret och tillsynen över det (10 §)

Om landskapet delegerar produktionen av tjänster som hör till dess organiseringsansvar till affärsverket, ett bolag som hör till landskapskoncernen eller en utomstående sammanslutning eller någon annan producent enligt lag eller genom landskapsbeslut ska det enligt 1 mom. säkerställa att producenten har tillräckliga professionella, verksamhetsmässiga och ekonomiska resurser för att producera tjänsterna. Landskapet ska se till att förvaltningsstadgan och avtalen med tjänsteproducenter innehåller de bestämmelser som behövs för att landskapets organiseringsansvar ska bli uppfyllt.

Ombudsmannen anser att man av privata tjänsteleverantörer ska kräva att tjänsterna är tillgängliga, vilket omfattar även att redskapen är tillgängliga. Detta innebär bland annat att tillgänglighetskartläggningar av lokalerna och de digitala tjänsterna ska utföras av behöriga personer, och att eventuella brister ska åtgärdas innan tjänsteleverantören godkänns.

Ett nationellt kompetenscenter för lokal- och fastighetsförvaltning (21 §)

Enligt de detaljerade motiveringarna skulle paragrafen föreskriva om ett gemensamt kompetenscenter för lokal- och fastighetsförvaltning för vårdlandskapen och dess centrala verksamhetsprinciper. Vidare enligt motiveringarna skulle man med ett gemensamt lokaldatasystem garantera uppdaterade jämförelseuppgifter om vårdlandskapens

verksamhetslokaler. Lokaldatasystemet skulle innehålla uppgifter om verksamhetslokaler som vårdlandskapen besitter. Med hjälp av systemet skulle man upprätthålla fastighetsspecifika uppgifter t.ex. om storleken och konditionsklassen av verksamhetslokalerna.

Diskrimineringsombudsmannen vill påminna om att vårdlandskapen är skyldiga att se till att de fastigheter de använder är tillgängliga. Därför föreslår ombudsmannen att man i de detaljerade motiveringarna lägger till verksamhetslokalernas fysiska tillgänglighet/eventuella brister i den fysiska tillgängligheten som fastighetsspecifika uppgifter. Det är absolut nödvändigt att bristerna i social- och hälsovårdslokalernas fysiska tillgänglighet korrigeras på ett systematiskt och välplanerat sätt. Vidare bör man säkerställa kompetenscentrets personals förståelse av funktionsnedsättningar och tillgänglighet.

Möjligheter till delaktighet och inflytande (29 §)

Enligt förslaget till bestämmelse är syftet att främja lika möjligheter att delta och att vårdlandskap erbjuder flexibla former för deltagande som passar för olika frågeställningar och situationer och både långsiktiga och kortsiktiga metoder och möjligheter för inflytande. Det är skäl att särskilt uppmärksamma olika, till exempel språkliga, kulturella och sexuella, minoriteters möjlighet att delta samt att särskilt uppmärksamma möjligheten att delta för människor som på grund av funktionsnedsättning eller annat skäl inte har möjlighet att delta genom konventionella metoder.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att denna punkt preciseras vad gäller funktionsnedsättningar. De evenemang som anordnas ska vara tillgängliga för alla. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har gett avgöranden där man har konstaterat att anordnande av politiska debatter i lokaler med bristfällig fysisk tillgänglighet utgör indirekt diskriminering av personer med funktionsnedsättning (se t.ex. 315/2017, 258/2017, 249/2017)

Vårdlandskapens påverkansorgan (32 §)

Ombudsmannen anser att det är viktigt att det i vårdlandskapen grundas motsvarande påverkansorgan för ungdomar, äldre och personer med funktionsnedsättning som finns i kommunerna. Utöver detta är det viktigt att man i vårdlandskapen utvecklar interaktionsförfaranden även med

andra grupper som riskerar att bli diskriminerade, t.ex. invandrare. Till denna del föreslår ombudsmannen att frågan antecknas i de detaljerade motiveringarna.

Nationalspråksnämnden och samiska språknämnden (33 §)

Ombudsmannen stödjer inkluderingen av en nationalspråksnämnd och en samisk språknämnd i lagen. Sametingets roll i utnämningen av medlemmar till samiska språknämnden ska stärkas. Ombudsmannen anser att majoriteten av medlemmarna bör väljas av de kandidater som sametinget har utsett för att adekvat tillgodose samisk självbestämmanderätt. Genom lag ska man även säkerställa att alla samiska språk som talas i Finland är representerade i samiska språknämnden.

Kommunikation (34 §)

Enligt förslaget till bestämmelse ska det i kommunikationen användas ett klart och begripligt språk och behoven av olika invånargrupper i vårdlandskapet ska beaktas.

Diskrimineringsombudsmannen anser att krav på tillgänglighet ska läggas till på momentet. Motiveringarna bör också till denna del skärpas: för närvarande ger de en vilseledande bild om att det skulle vara fråga om åtgärder som är viktiga för tillgängligheten, men som snarare är frivilliga.

Enligt artikel 21 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016) som är bindande för Finland:

Konventionsstaterna ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan utöva yttrandefriheten och åsiktsfriheten, inklusive friheten att söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer på lika villkor som andra och genom alla former av kommunikation som de själva väljer enligt definitionen i artikel 2, däribland genom att:

a) utan dröjsmål och extra kostnader förse personer med funktionsnedsättning med information som är avsedd för allmänheten i tillgängligt format och teknologi anpassad för olika funktionsnedsättningar;

b) godta och underlätta användning i offentliga sammanhang av teckenspråk, punktskrift, alternativ och kompletterande kommunikation och alla andra tillgängliga medel, former och format för kommunikation som personer med funktionsnedsättning själva valt;

c) uppmana enskilda leverantörer av tjänster till allmänheten, däribland genom Internet, att erbjuda information och service i tillgängliga och användbara format för personer med funktionsnedsättning;

d) uppmuntra massmedierna, däribland leverantörer av information genom Internet, att göra sina tjänster tillgängliga för personer med funktionsnedsättning; samt

e) erkänna och främja användning av teckenspråk.

Enligt artikel 9 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning:

1. För att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden. Dessa åtgärder, som ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet, ska bl. a. gälla: b) information, kommunikation och annan service, däribland elektronisk service och service i nödsituationer.

Diskrimineringsombudsmannen vill allmänt betona vad gäller hela reformen att tillgänglighet är en av de bärande principer och normer i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som Finland ska respektera bland annat i sitt lagstiftningsarbete. Utöver konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör det även i motiveringarna läggas till en hänvisning till lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019). Ett av lagens syften är att göra beaktandet av tillgänglighet en del av normal myndighetsverksamhet.

Vårdlandskapsstrategin (41 §)

Det skulle vara naturligt att koppla vårdlandskapsstrategin eller det arbete som hänför sig till den till landskapens arbete för främjande av likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen föreslår att man i de detaljerade motiveringarna lägger till en hänvisning till myndigheternas skyldighet att främja likabehandling och skyldigheten att upprätta en funktionell likabehandlingsplan enligt 5 § i diskrimineringslagen.

Lagen om ordnande av social- och hälsovård

Tillgång till tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet (4 §)

I 1 mom. av de detaljerade motiveringarna till förslaget till bestämmelse har man på ett utmärkt sätt begrundat betydelsen av likabehandling för tjänsterna samt myndighetsförpliktelsen att bedöma och främja jämlikhet. Motiveringarna bör ännu kompletteras med den väsentliga omständighet att bedömningen av jämlikhet ska omfatta alla grupper som riskerar att bli diskriminerade. Således ska man bedöma om och i så fall hur bra kunderna behandlas lika oberoende av deras ålder, ursprung, medborgarskap, språk, religion, övertygelse, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller annan orsak som hänför sig till personen och rikta åtgärder för främjande av likabehandling på de missförhållanden som observerats.

I motiveringarna konstateras att lika behandling av alla räcker inte alltid till för att garantera att likabehandling tillgodoses, utan likabehandling innebär också att utjämna ojämlikheter till exempel med hjälp av positiv särbehandling.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår att den föregående punkten ändras enligt följande: ”Likabehandling betyder inte att alla alltid och överallt behandlas lika: likabehandling innebär att människornas individuella situationer och behov tas i beaktande och att man därmed ingriper i ojämlikhet. Således ska myndigheterna inneha kunskap och beredskap att utnyttja t.ex. positiv särbehandling för att likabehandling ska förverkligas.” Enligt 13 § i diskrimineringslagen är indirekt diskriminering förbjuden, vilket innebär att aktörer inte kan underlåta att ta hänsyn till människornas individuella egenskaper. Att följa någon till synes jämlik regel, praxis eller grund kan leda till diskriminering av vissa kunder på grund av den diskrimineringsgrund som nämnts i 8 § i

diskrimineringslagen. Vidare ställer 15 § i diskrimineringslagen en positiv skyldighet för myndigheter och tjänsteleverantörer att genomföra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning, om deras jämlikhet inte annars i varje enskilt fall skulle förverkligas på samma sätt som för andra personer. 9 § i diskrimineringslagen ger en möjlighet att vidta åtgärder för att tillåta positiv särbehandling. Ombudsmannen har underrättats t.ex. om olika praxis som hänför sig till att ta avsked av eller förbereda en avliden på sjukhus och kommunernas socialbyråer. Seder av olika religiösa samfund och kulturer tas inte alltid i beaktande. Vad gäller sjukhus och socialbyråer ska likabehandlingen bedömas även vad gäller praxis vid dödsfall. Vid bedömningen ska man, som alltid vid bedömning av konsekvenserna för likabehandlingen, höra intressentgrupperna och eventuella andra experter. Vidare är även sexuell och reproduktiv hälsa ett delområde där det i synnerhet finns ett behov att beakta kundernas individuella egenskaper och de diskrimineringsgrunder som eventuellt förknippas med dem, såsom religion eller annan orsak som hänför sig till personen.

Enligt 2 mom. i förslaget till bestämmelse *ska tillgängligheten främjas vid tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster*.

Diskrimineringsombudsmannen understryker att tillgänglighet har blivit en del av myndighetsförpliktelserna² åtminstone genom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och den uppdaterade diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen har i sin första berättelse till riksdagen (B 6/2018 rd) betonat t.ex. följande:

Utan en betydande attitydförändring blir personer med funktionsnedsättning inte till fullo och på ett jämlikt sätt delaktiga i det finländska samhället. För att förbättra attitydklimatet behövs det fostran i de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt förståelse för funktionsnedsättningarnas mångformiga karaktär. Personer med funktionsnedsättning och tillgänglighet beaktas inte alltid på ett förutseende sätt som en del av människors och samhällets mångfald i samband med reformer eller lagstiftningsprojekt, utan möjligen först i ett senare skede, om ens då. Målet ska vara att alla människor i praktiken ska ha samma handlingsmöjligheter (s. 38).

Ofta ser det, sett med majoritetsbefolkningens ögon, ut som att likabehandlingen förverkligas, men i själva verket är det inte så. Man har haft för vana att bygga upp samhället och dess tjänster

² Det är inte fråga om enbart myndighetsförpliktelser: tillgänglighet har förpliktande dimensioner även inom den privata sektorn även om det inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift som en privat aktör producerar.

endast för en viss del av befolkningen. Visserligen är det inte alltid enbart fråga om diskriminering som etablerats i strukturerna med tiden, utan det kan också vara fråga om direkt diskriminering av personer med funktionsnedsättning eller vägran att göra rimliga anpassningar (s. 39).

Ett samhälle utan hinder är en grundläggande förutsättning för delaktighet och likabehandling. En hinderlös planering tar i förväg hänsyn till också den åldrande befolkningens behov och det är många som har nytta av en sådan planering till exempel när de blir sjuka, råkar ut för en olycka eller blir gamla. Detta kräver en attitydförändring hos såväl lagstiftare och beslutsfattare som privata aktörer (s. 39).

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar starkt att 2 mom. i förslaget till bestämmelse ändras så att det blir förpliktande, t.ex. på följande sätt: "Tillgänglighet vid social- och hälsovårdstjänster ska garanteras".

För att tillgången till tjänsterna och tjänsternas tillgänglighet ska kunna säkras, ska det säkerställas genom lag att avstånd inte heller utgör ett hinder för till exempel äldre eller personer med funktionsnedsättning att få tjänster.

Vad gäller personer med funktionsnedsättning kan förslaget till bestämmelse leda till ett praktiskt problem: hur kommer tjänsterna att faktiskt utföras så att de till sitt innehåll, sin omfattning och sin kvalitet motsvarar behoven av kunder med funktionsnedsättningar. Enligt uppgifter som ombudsmannen erhållit kommer behoven av personer med funktionsnedsättning inte fram i tillräckligt stor utsträckning då allmänna befolkningsuppgifter samlas in: till exempel KUVA-uppgifter (indikatorerna för kostnadsnyttoeffekten inom social- och hälsovårdstjänsterna) innehåller inte behoven av social- och hälsovårdstjänster av personer med funktionsnedsättning och sällsynta sjukdomar. Detta utgör ett problem vid bedömningen av finansieringen av tjänsterna både på nationell och landskapsnivå. Om de särskilt stora behoven av tjänster av till exempel personer med svår funktionsnedsättning eller enskilda personer med sällsynta sjukdomar inte tas i beaktande, finns det en risk att dessa grupper förbises vid bedömningen av landskapens finansieringsbehov, vilket leder till en bestående situation av underbudgetering. Det kan finnas betydande skillnader mellan landskapen i andelen personer med svår funktionsnedsättning eller personer med sällsynta sjukdomar av befolkningen, och således även betydande variation i finansieringsbehov.

För att landskap ska kunna få tillräckliga uppgifter om personer med funktionsnedsättning och sällsynta sjukdomar ska man se till att identifieringsuppgifterna av och indikatorerna för personer med svår funktionsnedsättning och personer med sällsynta sjukdomar inkluderas i de indikatorer som används. Detta är särskilt viktigt eftersom tjänsterna för personer med funktionsnedsättning, såsom funktionshindertjänster eller hjälpmedelstjänster, alltid är nödvändighetstjänster.

För att jämlikhet skulle bli synlig i själva bestämmelsen så som den nu har framställts i motiveringarna föreslår ombudsmannen till slut att jämlikhet bör komma fram redan i bestämmelsens namn, till exempel "Lika tillgång till tjänster och tjänsternas tillgänglighet". På detta sätt skulle de som tillämpar lagen lättare hitta till motiveringar som uttryckligen handlar om jämlikhet.

Servicespråk (5 §)

3 mom. i förslaget till bestämmelse: *Om social- eller hälsovårdspersonalen inte behärskar kundens språk eller om kunden på grund av sensorisk funktionsnedsättning eller talsvårigheter eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd, ska man utöver det som fastställs i 1 och 2 mom. vid tillhandahållandet av tjänster i den mån det är möjligt ordna tolkning och anskaffa en tolk.*

Diskrimineringsombudsmannen har i sina utlåtanden till grundlagsutskottet 12.3.2018 och 14.9.2020 samt i sitt utlåtande till justitieministeriet 31.8.2020 konstaterat följande:

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att säkerställa rätten till tolkning för personer som talar teckenspråk särskilt vid social- och hälsotjänster. Den nuvarande situationen p.g.a. subsidiariteten av tolkningstjänstlagen (lagen om tolkningstjänst för handikappade personer, 133/2010) har lett till att en person som talar teckenspråk kan hamna i en svagare situation vad gäller förverkligandet av sina språkliga rättigheter vid social- och hälsovårdstjänster än t.ex. då personen idkar sina fritidsintressen. Till sina fritidsintressen får kunden med stöd av lagen om tolkningstjänster en yrkestolk, medan i samband med social- och hälsovårdstjänsterna beror tolkningstjänsten på huruvida den aktuella myndigheten vet hur man beställer en tolk eller om man över huvud taget ens anser att en tolk behövs.

Ombudsmannen har även upprepade gånger ansett att rättigheterna för personer som talar teckenspråk inte tillgodoses på det sätt som har avsetts vid upprättandet av lagstiftningen om deras språkliga rättigheter. Enligt ombudsmannens åsikt ska lagstiftningen stramas åt och preciseras för att ändra situationen: teckenspråkslagen (359/2015) medförde inte någon betydande ändring i tillgodoseendet av rättigheterna.

Enligt språklagen (423/2003) har var och en rätt att hos domstolar och andra myndigheter använda antingen finska eller svenska. För finsk- och svenskspråkiga personer med nedsatt hörsel och personer som talar finskt eller finlandssvenskt teckenspråk bör äntligen garanteras rätten att använda en yrkestolk då de sköter ärenden hos social- och hälsovården även i de fall där ansvaret för beställningen av tolk hör till en myndighet så att rätten att använda finska eller svenska hos myndigheter tillgodoses likvärdigt med andra för personer med funktionsnedsättning och personer som talar teckenspråk.

Ombudsmannen föreslår följande tillägg till förslaget för bestämmelse: ”tolkning ska anordnas till en finsk- eller svenskspråkig person med nedsatt hörsel och till en person som talar finskt eller finlandssvenskt teckenspråk.”

I hälsovården varierar praxisen för vem som ansvarar för beställningen av en tolk och varifrån tolkarna beställs. Detta medför fortfarande problem i olika områden och organisationer. Detta gäller all tolkning inklusive tolkning i talade språk. Eftersom situationen inte har förbättrats över tid, anser ombudsmannen att lagstiftning behövs i frågan.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår följande tillägg till förslaget till bestämmelse: ”Landskapen (eller landskapens samarbetsområden) ska förse med årligen uppdaterade anvisningar om anordnande av tolkning. ” Innehållet av dessa anvisningar bör beskrivas närmare i de detaljerade motiveringarna. Av anvisningarna bör det åtminstone komma fram vem som ansvarar för beställningen av tolk, varifrån man beställer tolkar, vad gör man i akuta situationer, var man hittar anvisningarna (till exempel intranät), vem som ansvarar för introduktionen av nyanställda, vilka situationer som inte är lämpliga för tolkning på distans till exempel på grund av tidsåtgången, hur mycket längre tid man ska boka för en kund som använder tolk etc. Till exempel för invandrare vars språkkunskaper och förståelse av strukturerna i det finländska samhället fortfarande är bristfälliga ska man boka betydligt mer tid särskilt inom socialvården, men även inom hälsovården, så att man hinner utreda allt tillräckligt noga och försäkra sig om att kunderna har förstått vad man har talat om.

För att säkra likabehandlingen av invandrare skulle det även vara viktigt att bedöma konsekvenserna av reformen av social- och hälsovården samt reformen av integrationslagen som en helhet ur likabehandlingsperspektiv så att det inte kan uppstå strukturer som är indirekt diskriminerande för invandrare som står i särskilt sårbar ställning.

Enligt lagförslaget skulle landskapen vara skyldiga att ordna social- och hälsovårdstjänster på finska och svenska, men för samiska språket garanterar lagen enbart rätten att använda samiska i de situationer som fastställts i lagen. Lagen bör innehålla bestämmelser om att tjänster på samiska erbjuds i större omfattning än hittills utan att behöva anlita tolk. Diskrimineringsnämnden har 11.12.2008 i sitt avgörande Dnr 2008-367/pe-2 konstaterat att myndigheterna i samernas hembygdsområde har enligt samiska språklagen skyldighet att aktivt och tillräckligt tidigt vidta nödvändiga åtgärder för att adekvat säkerställa tjänster på samiska. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har upprepat detta ställningstagande i sitt utlåtande dnr YVTltk 552/2018. Ombudsmannen anser att ändring av ordalydelsen i 5 § som handlar om servicespråk till organiseringsansvar skulle motsvara nämndens lagakraftvunna tolkning och främja lika tillgång till tjänster på de samiska språken.

Vidare är det väsentligt för tjänster på samiska att man om reformen i sin helhet skulle utöver den remissrunda som pågår som bäst även anordna förhandlingar i enlighet med 9 § i sametingslagen och vid förhandlingarna följa bäst praxis såsom den beskrivits i sametingets och justitieministeriets gemensamma promemoria om förhandlingsprocessen.

Samordning av tjänster för kunderna (10 §)

Diskrimineringsombudsmannen anser att detta förslag till bestämmelse är särskilt lyckat och skulle säkerställa likabehandling av kunder som riskerar att bli diskriminerade eller kunder som står i en sårbar ställning.

I motiveringarna bör man fästa uppmärksamhet på de individuella kundplaner som vårdlandskapen ansvarar för. Kundplanerna skulle bidra till förverkligandet av integrationen mellan socialvården, primärvården och specialistsjukvården. Ombudsmannen anser att det är centralt att efter reformen särskilt de kunder som behöver omfattande tjänster skulle ha en sammanhängande, obruten servicestig. Vidare bör man i motiveringarna beakta kontaktytorna till andra tjänstesektorer, t.ex. det

arbete som utförs av olika social- och hälsoorganisationer, att kunden hänförs till de berörda organisationerna t.ex. vid hörselrehabilitering.

Såsom tidigare har konstaterats ska informationen och rådgivningen ges via olika kanaler genom att ta hänsyn till olika grupper, tillgängligheten, personer med funktionsnedsättning och lättläst språk.

Privata tjänsteproducenters
skyldigheter (17 §) samt

Tillämpning av
allmänna förvaltningslagar på
privata tjänsteproducenters verksamhet (18 §)

Ombudsmannen anser att ett omnämmande om diskrimineringslagen bör läggas till i någon av bestämmelserna (17 eller 18 §). Diskrimineringslagens myndighetsförpliktelser gäller även privata aktörer då de sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Vidare ska myndigheter enligt 5 § i diskrimineringslagen ha en plan om de nödvändiga åtgärderna för främjande av likabehandling. Skyldigheten att upprätta en plan gäller även sådan privat aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift och regelbundet har minst 30 anställda.

Vårdlandskapens
samarbetsavtal (34 §)

Enligt 33 § i lagförslaget föreslås fem samarbetsområden för samordningen, utvecklingen och samarbetet på regional nivå av social- och hälsovården. Enligt 34 § i lagförslaget ska varje landskap som ingår i ett samarbetsområde upprätta ett samarbetsavtal. I avtalet ska kundernas behov samt de riksomfattande målen för social- och hälsovården enligt 21 § beaktas. I lagförslaget har man tagit upp 15 punkter som ska avtalas om varje fullmäktigeperiod. Vad gäller befolkningens servicebehov (punkt 1), ber ombudsmannen att uppmärksamhet fästs vid osynligheten av behoven av personer med funktionsnedsättning i de allmänna indikatorerna (se s. 10–11 i utlåtandet).

Vad gäller samordningen av tjänsterna, jämlik tillgänglighet till tjänsterna och de språkliga rättigheterna (punkt 2), föreslår ombudsmannen igen att motiveringarna preciseras med myndigheternas skyldighet att främja likabehandling enligt 5 § i diskrimineringslagen. Ombudsmannen anser

att man i avtalet bör definiera vilken aktör som tar ansvaret för upprättandet av områdets likabehandlingsplan. Ombudsmannen påpekar samtidigt att hen har ansett att en generell likabehandlingsplan inte har varit tillräcklig vad gäller till exempel kommunerna, utan planerna ska upprättas för varje sektor.

Samarbetsavtalet enligt lagförslagets 3 mom. ska främja kund- och patientsäkerheten och övrig kvalitet samt förverkligandet av ändamålsenlig, kostnadseffektiv och effektiv social- och hälsovård. Enligt ombudsmannens syn bör man komplettera den föregående meningen med att samarbetsavtalet även ska främja likabehandling. Ombudsmannen anser att avtalet är ett betydande instrument som styr områdets social- och hälsovårdstjänster, varför det centrala syftet av reformen bör vara synligt även i denna punkt.

Samarbetet mellan tvåspråkiga vårdlandskap 37 §)

Enligt motiveringarna till lagförslaget skulle tvåspråkiga vårdlandskapen åläggas att avtala om inbördes samarbete och arbetsfördelning vid genomförandet av social- och hälsovårdstjänster på svenska. Förpliktelsen skulle gälla sådana tjänster där samarbete är nödvändigt med hänsyn till den kompetens som krävs för de svenskspråkiga tjänsterna eller för att säkerställa tillgången till tjänsterna eller tjänsternas kvalitet eller för att se till att kundernas språkliga rättigheter tillgodoses med beaktande av hur krävande eller ovanlig uppgiften är eller hur stora utgifter som den medför. Bestämmelsen skulle till en del förknippas med avvecklingen av Kårkulla samkommun som ansvarar för svenskspråkiga tjänster för personer med utvecklingsstörning och säkerställa att dessa svenskspråkiga tjänster kan säkras. Med bestämmelsen strävar man emellertid efter att säkra anordnandet av övriga svenskspråkiga tjänster som har varit svåra att ordna och där man med samarbete och arbetsfördelning kan säkra tjänsterna.

Enligt ombudsmannens syn är samarbetsavtalet ett viktigt sätt att säkerställa svenskspråkiga tjänster i social- och hälsovården. Med avtalet kan man eventuellt förbättra tillgängligheten till svenskspråkiga tjänster jämfört med nuläget. Detta kräver emellertid mycket av avtalets ordalydelse.

Enligt lagförslaget kan avtalet innehålla samarbete och arbetsfördelning runt de tjänster som nu produceras av Kårkulla samt runt andra tjänster.

Ombudsmannen konstaterar att det är viktigt att försäkra sig om att tillräcklig svenskspråkig kompetens inom funktionshinderområdet bevaras i vårdlandskapen så att personer med utvecklingsstörning och personer som är i behov av motsvarande stöd har jämlik tillgång till tjänsterna. Vissa särskilt krävande funktioner kan behöva centraliseras även på nationell nivå. Även detta bör beaktas i reformen.

För närvarande finns det ett stort antal tjänster som produceras på svenska endast på ett fåtal ställen eller bara på ett ställe för hela landet. Det finns även tjänster som inte alls är tillgängliga på svenska. För att sådana tjänster ska kunna erbjudas och utvecklas framöver är det viktigt att samarbetsavtalet erbjuder landskapen en möjlighet att samarbeta även vad gäller dessa tjänster.

Samiska språklagen

Ändringen av samiska språklagen och avlägsnandet av kopplingen till 3 § i sametingslagen är mer omfattande än reformen av social- och hälsovården och kan ha långsiktiga konsekvenser. Enligt ombudsmannens syn bör separata förhandlingar enligt 9 § i sametingslagen och en remissrunda anordnas om denna förändring.

Diskrimineringsombudsmannen

Kristina Stenman

Överinspektör

Pamela Sarasmo