

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 47/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om tolkningstjänst för handikappade personer, om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp och lag om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2009 en proposition med förslag till lagar om tolkningstjänst för handikappade personer, om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp och lag om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (RP 220/2009 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 31/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Aini Kimpimäki, social- och hälsovårdsministeriet

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- jurist Raisa Forsström, Folkpensionsanstalten
- överläkare Matti Ojala, Institutet för hälsa och välfärd
- projektchef Satu Seppäläinen, samkommunen Eteva kuntayhtymä
- arbetsmarknadsombud Juha Isoniemi, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty
- vice ordförande Ilona Toljamo, Handikappforum
- ombudsman Markku Jokinen och tolk Susanna Söderlund, De Dövas Förbund, även som representanter för Handikappforum.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- utbildningsdirektör Pirkko Mikkonen, HUMAK
- Finlands Svenska Handikappförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tolkningstjänst för handikappade personer. Lagen hänför sig till

den överföring från kommunerna till staten av organiserings- och finansieringsansvaret för

tolktjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp som fastställdes i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Då beslutet fattades ansågs Folkpensionsanstalten ha den bästa beredskapen att sköta uppgiften.

Kommunernas skyldighet att ordna tolktjänster fortsätter till slutet av 2010. Därefter svarar Folkpensionsanstalten för att tolktjänst ordnas för personer med funktionsnedsättning och för att ersättning av kostnaderna i anslutning till det betalas till centralerna för förmedling av tolkningstjänster och tjänsteproducenterna. Överföringen föreslås bli genomförd kostnadsneutralt. För att tolkningstjänsterna i praktiken ska kunna tillhandahållas har regeringen berett en speciallag som gör det möjligt att överföra kommunernas uppgifter om tolktjänstklienterna till Folkpensionsanstalten.

Folkpensionsanstalten kan tillhandahålla den tolkningstjänst som avses i propositionen antingen genom att själv producera tjänsten eller genom att upphandla den av andra tjänsteproducenter. I Folkpensionsanstaltens tolkningstjänst ingår tillhandahållande av tolkning inklusive därmed sammanhängande nödvändiga kostnader samt redskap och anordningar som behövs för distanstolkning. Tolkningstjänsten är avgiftsfri för användarna. Tolkningstjänst kan även ordnas i form av distanstolkning, om det är möjligt och motiverat med tanke på tjänsteanvändarens individuella behov.

Målgruppen är densamma som i dag och villkoren för att beviljas tolkningstjänst ändras inte. Rätt till tolkningstjänst har sådana synhörskska-

dade, hörselskadade eller talskadade som på grund av sin funktionsnedsättning behöver tolkning för att kunna arbeta, studera, uträtta ärenden, delta i samhällelig verksamhet, utöva en hobby eller för rekreation. En ytterligare förutsättning för att få tolkningstjänst är att personen i fråga kan uttrycka sin vilja med hjälp av tolkning och att han eller hon har någon fungerande kommunikationsmetod till sitt förfogande.

Tolkningstjänsten ska enligt propositionen ordnas så att synhörskskadade har möjlighet att få minst 360 och hörsel- eller talskadade personer minst 180 timmar tolkning under ett kalenderår. Om det är motiverat med tanke på klientens individuella behov ordnas mer tolkningstjänst än så.

Överklagandet av beslut om tolkningstjänster ska först ske hos besvärsnämnden för social trygghet och sedan hos försäkringsdomstolen.

Regeringen förslår också att de delar av bestämmelsen om tjänster för handikappade i lagen om service och stöd på grund av handikapp som blivit onödiga till följd av den föreslagna lagen ska ändras och bestämmelsen om tolktjänster upphävas. Vidare förslår regeringen att lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ska ändras så att tolktjänsterna stryks från förteckningen över avgiftsfria former av socialservice.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och är avsedd att behandlas i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet anser det motiverat och rationellt att ansvaret för att ordna tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning och de praktiska uppgifterna med att ordna tjänsten samt att betala ersättning för kostnaderna flyttas över från kommunerna på Folkpensionsanstalten. Genom

att utveckla lagstiftningen om funktionsnedsättningar vill man öka funktionsnedsattas jämlikhet och oberoende och ge dem större chanser att vara delaktiga i samhälleliga aktiviteter.

Tolkningstjänstens funktion är att trygga och främja rättigheterna för dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolkning: deras rätt till sitt eget språk och kommunikation med andra, rätt till delaktighet, yttrandefrihet och till-

gång till information. Tolkningstjänsten ska ordnas med särskild hänsyn dels till den skyldighet myndigheterna har enligt språklagen att tillgodose de språkliga rättigheterna, dels till att tjänsterna och informationen om den i förekommande fall ska ges på finska, svenska och samiska men dessutom på t.ex. det finlandssvenska teckenspråket.

Av motiven framgår det att kommunerna har tillhandahållit tolkning i varierande utsträckning utifrån högst olika tjänstepraxis. Det är bra, menar utskottet, att det är Folkpensionsanstalten som framöver svarar för att tolkningstjänst ordnas utifrån enhetliga grunder och förfaranden i hela landet. När tolkningstjänst ordnas centraliserat går det lättare att utveckla tolkningstjänsten och ta fram t.ex. nya distanstolkningsmetoder. I ett centraliserat system kan man också öka professionalismen i tolkningen och kräva adekvat utbildning av tolkarna. Som exempel kan tas teckenspråkstolkarna; som en följd av att deras utbildning och yrkeskompetens blivit bättre har teckenspråkigas möjligheter till studier och mer krävande arbetsuppgifter ökat.

Även om kommunerna fräntas ansvaret för att ordna tolkningstjänst påverkar det inte deras skyldighet att ordna andra tjänster och stödåtgärder samt medicinsk rehabilitering som en person som får tolkningstjänst behöver på grund av sin funktionsnedsättning. Även inom den grundläggande utbildningen kvarstår kommunens tillhandahållansvar företrädesvis i egenskap av huvudman för utbildningen.

Minimitimantal

Minimiantalet tolkningstimmar ändras inte enligt propositionen. Målgruppen är densamma som i lagen om service och stöd på grund av handikapp och förutsättningarna för att få tolkningstjänst förblir oförändrade. Tolkningstjänst ska enligt propositionen ordnas så att synhörselskadade kan få minst 360 och hörsel- eller talskadade minst 180 tolkningstimmar per kalenderår. I motiven konstaterar regeringen att trots lagskrivningen om antalet minimitimmar har det inte garanterat en tillräcklig tillgång till tjänster. Det har också förekommit skillnader mellan konnu-

mer och regioner då det gäller antalet beviljade tolkningstimmar.

Tolkningstjänst ska enligt propositionen ordnas i större utsträckning än de i lagen angivna minimitimmar, om det är motiverat med beaktande av klientens individuella behov. Detta svarar mot den i dag vedertagna tillämpningspraxisen i situationer där det lagstadgade minimiantalet inte har varit tillräckligt för att tillgodose klientens individuella behov.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande (GrUU 31/2009 rd) att det i bestämmelsen om tolkningstjänst som ska ordnas på grundval av individuella behov inte finns några rättsnormer för hur behovet ska bedömas. Särskilt med tanke på grundlagens 17 § 3 mom. vore det bra att i lagen ange vad slags faktorer som ska vägas in i bedömningen.

Det som enligt social- och hälsovårdsutskottet talar för en sådan reglering av bedömningen av det individuella behovet som ingår i 6 § är att tillräcklig hänsyn då kan tas till de funktionsnedsattas olika behov när lagen tillämpas i praktiken. I detaljmotiven anges exempel på situationer där tolkningstjänst bör ordnas i större utsträckning utifrån klientens individuella behov. Synhörselskadade och talskadade kan ibland vara totalt beroende av tolkning för att kunna ta del av information. Behov av tolkning utöver minimiantalet timmar kan t.ex. uppstå i helt oväntade livssituationer och under långvarig vård. Arbetsrelaterade kurser och ett aktivt deltagande i organisations- och hobbyverksamhet bör beaktas när det individuella behovet bedöms.

Med tanke på bedömningen av det individuella behovet är det viktigt att i behandlingen av ansökningarna utnyttja profiler som skapats utifrån klienternas behov och säkra klienternas påverkansmöjligheter i valet av hur tjänsterna ska ordnas och i vilken omfattning. Det är viktigt att Folkpensionsanstalten siktar på största möjliga enkelhet, begriplighet och flexibilitet i ansökningsförfarandet och beslutspraxis gällande tilläggstimmar. Utskottet anser att man måste bevaka hur lagen tillämpas och om de funktionsnedsattas rättigheter tillgodoses och utifrån be-

vakningen ta ställning till om lagstiftningen eventuellt behöver preciseras.

Överklagande

Den som är missnöjd med Folkpensionsanstaltens beslut kan söka ändring i beslutet genom besvär hos besvärsnämnden för social trygghet och över besvärsnämndens beslut hos försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolens beslut kan enligt förslaget inte överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att överklagandeförbudet inte motiverats på något sätt i propositionen. Med tanke på hur starkt Folkpensionsanstaltens beslut om tolkning påverkar de grundläggande rättigheterna bör det enligt grundlagsutskottet diskuteras om förbudet mot att överklaga försäkringsdomstolens beslut är nödvändigt och ändamålsenligt och om besvärstillståndsförfarande kunde ersättas med ett besvärstillståndsförfarande, där högsta förvaltningsdomstolen i förekommande fall med sina beslut kan styra besluten om tolkningstjänst.

Försäkringsdomstolen, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde, är en oavhängig och opartisk specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet. Överklagandeordningen för ärenden som faller inom försäkringsdomstolens behörighet har bedömts i ett övergripande perspektiv, senast av kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet (KB 2001:9). Kommittén lade inget förslag om att öppna möjligheten att överklaga försäkringsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Men högsta domstolen kan numera återbryta ett beslut av försäkringsdomstolen, om det under ärendets behandling i försäkringsdomstolen skett ett procedurfel som väsentligt kan ha påverkat beslutet.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att den föreslagna bestämmelsen om överklagande motsvarar det som föreskrivs om andra ärenden gällande social trygghet som Folkpensionsanstalten har hand om. Försäkringsdomstolens beslut i ärenden som gäller t.ex. arbets- eller folkpension, arbetslöshetsförmåner eller studie-stöd får inte överklagas genom besvär hos hög-

sta förvaltningsdomstolen. Utskottet anser det inte vara motiverat, åtminstone inte i detta sammanhang, att öppna möjligheten att överklaga försäkringsdomstolens beslut om tolkningstjänst.

Personalens ställning

De föreslagna lagarna är en följd av överenskommelsen i samband med kommun- och servicestrukturreformen om att överföra organiserings- och finansieringsansvaret för tolktjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp från kommunerna till staten. Men tolkningstjänsten ingår inte bland de uppgifter som enligt 8 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform överförs från kommunerna till staten. Enligt information ska man under beredningen ha ansett att överflyttningen av tolkningstjänsten till Folkpensionsanstalten inte är en sådan omorganisering som avses i ramlagen. Överflyttningen har inte heller ansetts vara en sådan omorganisering av verksamheten enligt ramlagens 5 eller 6 § som det femåriga förbudet att säga upp personalen i ramlagens 13 § 3 mom. gäller.

Merparten av tolkningstjänsterna tillhandahålls i form av upphandlade tjänster. Enligt information till utskottet finns det 40–50 helt eller delvis kommunalt anställda tolkar. Även om Folkpensionsanstalten i fortsättningen kan upphandla tjänster också av offentliga tjänsteleverantörer och en del av samkommunerna kan vara tjänsteleverantörer, är det klart att kommunerna och samkommunerna inte kommer att upprätthålla tolkningstjänst i samma utsträckning som tidigare. Folkpensionsanstalten meddelar att den kommer att upphandla tjänsten och inte producera den själv.

Sysselsättningen bland tolkarna uppges vara god och i praktiken råder det brist på utbildade tolkar. Trots det ser utskottet det som en extra stor brist att man under beredningen inte presterade en tillfredsställande lösning på hur den kommunala personalens ställning ska tryggas. När lagarna verkställs måste man se till att den kunskap och arbetserfarenhet som de tolkar som nu är kommunalt anställda besitter nyttiggörs i

det nya systemet. Utskottet anser att frågan om personalens ställning måste utredas före den 1 september 2010 då lagarna föreslås träda i kraft. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Detaljmotivering

23 §. *Rätt att erhålla uppgifter.* Utskottet föreslår att 2 mom. preciseras i analogi med 1 mom. så att uppgifter kan lämnas ut trots sekretessbestämmelser och andra begränsningar i tillträdet till information.

26 §. *Teknisk anslutning.* Utskottet föreslår att sista meningen i 3 mom. stryks för att den är onödig. En utredning om skydd av uppgifterna är nämligen obligatorisk redan med stöd av 32 § 2 mom. i personuppgiftslagen.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns enligt propositionen men 23 och 26 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1. lagförslag

23 §

Rätt att erhålla uppgifter

(1 mom. som i RP)

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. har Folkpensionsanstalten och en besvärinstans enligt

denna lag för att avgöra ett ärende om tolknings-tjänst, *trots sekretessbestämmelser och andra begränsningar i tillträdet till information*, rätt att på begäran av läkare och annat yrkesfolk som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), av en verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård som avses i 2 § 4 punkten i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och av en producent eller annan verksamhetsenhet inom socialtjänsten erhålla utlåtanden och nödvändig information om behovet av tolkning hos den som ansöker om tjänsten och om kommunikationsmetoderna den sökande använder. För att avgöra ett ärende om tolkningstjänst har Folkpensionsanstalten och en besvärinstans enligt denna lag rätt att på begäran erhålla den information som avses ovan, om den sökande inte själv lämnar den.

(3 mom. som i RP)

26 §

Teknisk anslutning

(1 och 2 mom. som i RP)

Med hjälp av en teknisk anslutning som öppnats med stöd av denna paragraf får också sekretessbelagda uppgifter sökas utan samtycke av den vars intressen skyddas genom sekretessen. (Utesl.)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen före den 1 juni 2010 lämnar social- och hälsovårdsutskottet en rapport om hur den kommunala tolkningstjänstpersonalens ställning kommer att tryggas när de uppgifter som rör tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning överförs från kommunerna till staten.

ShUB 47/2009 rd — RP 220/2009 rd

Helsingfors den 26 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd

Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml
Håkan Nordman /sv
Markku Pakkanen /cent
Päivi Räsänen /kd
Paula Sihto /cent
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

RESERVATION 1

Motivering

I bedömningen av tolkningstjänstens omfattning ska hänsyn tas till tjänsteanvändarens individuella behov. Användarnas erfarenhet är att det ofta varit svårt och jobbigt att få behovsanpassad tolkningstjänst. Minimiantalet timmar förslår för de flesta med tolkningsbehov, men för aktiva deltagare och många synhörselskadade har timmarna inte räckt till. Eftersom minimiantalet tolkningstimmar inte har garanterat adekvata tjänster för alla, måste paragrafen ges en mer förpliktande formulering. Tolkningstjänst efter individuellt behov är en grundläggande rättighet för personer med funktionsnedsättning.

Förslag

Vi föreslår

*att lagförslag 2 och 3 godkänns utan
ändringar och*

att lagförslag 1 godkänns enligt utskottets betänkande men 6 § med ändringar.

Reservationens ändringsförslag

6 §

Tolkningstjänstens kvantitet

(1 mom. som i ShUB)

(2 mom. som i ShUB. Reservationens ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

(3 mom. som i ShUB)

Helsingfors den 26 november 2009

Päivi Räsänen /kd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Marjaana Koskinen /sd

Anneli Kiljunen /sd
Erkki Virtanen /vänt

RESERVATION 2

Motivering

Enligt 6 § i Finlands grundlag får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I grundlagens 17 § föreskrivs det om finländarnas rätt till eget språk och egen kultur. I paragrafens 3 mom. står det bl.a. att "Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp skall tryggas genom lag." Ända tills nu har lagen om service och stöd på grund av handikapp varit den lagen. Men de rättigheter som lagen tryggar har till dags dato inte varit tillräckliga.

Det handlar alltså om en grundläggande rättighet som det allmänna, dvs. staten och kommunerna, ska tillgodose enligt grundlagen.

Ett bra liv kräver växelverkan med andra människor, precis som det påpekas i propositionen. Kommunikation uppstår i växelverkan och språket ger struktur åt tankarna. Tolkningstjänsten spelar en stor roll som garant för hörselskadades språkliga rätt och rätt till delaktighet. Avsaknad av kommunikation leder till isolation och bidrar starkt till utanförskap: att studera, jobba, utträta ärenden och delta kan riskera komma i kläm, i värsta fall omöjliggöras.

När människor talar olika språk och använder olika metoder för kommunikation behövs det tolkning för att kommunikationen ska löpa. Såväl teckenspråkiga, hörselskadade, synhörselskadade och talskadade som talande personer behöver tolkning för att kunna kommunicera med varandra. Tolkning medverkar till den jämlikhet grundlagen talar om. Men om adekvata

tjänster inte finns att tillgå, då kan inte heller jämlikhet uppstå.

I teorin är alltså allting bra, men i praktiken brister det ibland. Den gällande lagstiftningen ger svårt hörselskadade rätt till minst 180 tolkningstimmar per år. Men alltför ofta har detta också gällt som tak och alltför ofta har timantalet varit på tok för litet med hänsyn till behovet. När lagen för tre år sedan sågs över för tolkningens vidkommande föreslog jag att gränsen skulle höjas till 360 timmar. Tyvärr godkändes inte mitt förslag.

Den föreslagna lagen flyttar över ansvaret för att ordna tolkningstjänst från kommunerna till FPA. Det är en bra ändring väl värd att stödjas, vilket framgår med all tydlighet av utskottets betänkande. Beklagansvärt däremot är att regeringen insisterar på att minimiantalet tolkningstimmar fortsatt ska vara 180. Därför föreslår jag enligt förslag från Finlands Dövas Förbund ett uttalande om en höjning av antalet minimitimmar med det ultimata syftet att tjänstekvantiteten alltid och bindande ska fastställas utifrån det som tjänsteanvändaren uppger som individuellt behov. Det är det enda sättet att garantera konstitutionell jämlikhet också för teckenspråkiga.

Förslag

Vi föreslår

att ett uttalande godkänns.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt bereder en proposition som höjer minimiantalet tolkningstimmar för teckenspråkiga.

Helsingfors den 26 november 2009

Erkki Virtanen /vänst
Marjaana Koskinen /sd
Anneli Kiljunen /sd