



Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer om anordnande av tjänster för personer med funktionsnedsättning

Färdtjänst är, enligt lagen om funktionshinderservice en central tjänst som möjliggör ett självständigt liv för många personer med funktionsnedsättning. Möjlighet till mer självständig rörlighet ökar likabehandlingen och delaktigheten i samhället, där bland annat icke-tillgänglighet i gatuområden och kollektivtrafiken lämnar en stor grupp av personer med olika former av funktionsnedsättningar utanför samhällets funktioner. Med färdtjänst tryggas rimliga möjligheter till rörlighet för personer med funktionsnedsättning och funktionsbegränsning. Personer utan funktionsnedsättning kan oftast välja mellan många olika färdsätt. Valen varierar beroende på personernas livssituation och behov. Också livssituationerna och behoven hos personer med funktionsnedsättning avviker från varandra. Därför ska färdtjänsten betjäna personer med funktionsnedsättning som lever i olika livssituationer och annorlunda liv. När tjänsten anordnas ska man beakta de individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning och likabehandlingen av dem. Färdtjänsten kan anordnas jämlikt och på samma gång också kostnadseffektivt då man beaktar användarnas mångfald och likabehandlingen av dem redan i upphandlingsfasen.

I anordnandet av färdtjänsten för personer med funktionsnedsättning förekommer problem förknippade med likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning. Problemen har sitt ursprung i de upphandlingsavtal om färdtjänst som konkurrensutsatts av samkommunerna och senare av välfärdsområdena och i att priset varit det primära valkriteriet. Utifrån kontakterna till diskrimineringsombudsmannen ser det ut som om färdtjänstens funktion till följd av konkurrensutsättningarna blivit osäker och att tillgången till taxin försvagats. Tjänsteproducenterna har svårigheter att göra beställda och bekräftade körningar, i synnerhet i gleset befolkade områden. Utifrån kontakterna ser det ut som om nivån på färdtjänsterna försvagats på grund av att priskriteriets vikt i konkurrensutsättningarna. Användarna av färdtjänsten har blivit tvungna att vara flexibla och till och med ställa in egna färder på grund av problemen med tillgång till transport.



Diskrimineringsombudsmannen har på våren 2022 sänt en begäran om utredning till sju kommuner eller samkommuner runt om i Finland. Orterna valdes utifrån kontakterna till ombudsmannen. Svaren från en stad lämnades utanför utredningen. Som en del av begäran om utredning bad ombudsmannen kommunerna/samkommunerna att överlämna avtalen om färdtjänst och andra upphandlingsdokument som gäller konkurrensutsättningar. Målet med utredningen var att utreda om likabehandlingen av användarna av färdtjänster enligt lagen om funktionshinderservice tillgodes oberoende av deras hemort och transportbehov. Ombudsmannen bedömde också likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning som använder färdtjänster i förhållande till kollektivtrafikanvändare utan funktionsnedsättning.

Utifrån utredningen har ombudsmannen upprättat rekommendationer till välfärdsområdena om anordnandet av färdtjänster för personer med funktionsnedsättning. Utöver dessa rekommendationer överläts materialet från utredningsarbetet för att användas i välfärdsområdena. Detta material innehåller information bland annat om rättspraxis och bedömningen av likabehandlingen i olika modeller för konkurrensutsättning. Ombudsmannen önskar att materialet används för att styra anordnandet och upphandlingen av färdtjänster för personer med funktionsnedsättning. Från och med början av år 2023 överfördes ansvaret för att anordna färdtjänst enligt lagen om funktionshinderservice till välfärdsområdena. Ombudsmannens rekommendationer och det material som ansamlats i utredningen är tillämpliga på anordnande av färdtjänst också i välfärdsområdena.

Bland annat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och diskrimineringslagen förbjuder diskriminering och innehåller förpliktelser att främja likabehandling. Artikel 20 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tryggar rätten till maximalt självständig rörlighet för personer med funktionsnedsättning. Med hjälp av färdtjänster kan en person med funktionsnedsättning självständigt till exempel arbeta, delta i samhällslig verksamhet, delta i utbildning eller utöva fritidsaktiviteter jämlikt med andra. Målet med färdtjänsterna är icke-diskriminering, främjande av faktisk likabehandling och tillgodoseende till fullt ut av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Uteblivet tillhandahållande av eller försämrade kvaliteten på färdtjänsten strider mot rätten att färdas för en person med funktionsnedsättning och ställer en person med funktionsnedsättning i en ojämlig situation i förhållande till en person utan funktionsnedsättning. Utebliven service för personer med funktionsnedsättning kan bedömas som förbjuden diskriminering enligt diskrimineringslagen.



Service som är likadan för alla och anordnats på samma sätt för alla garanterar inte likabehandling

Faktisk likabehandling innebär inte att service tillhandahålls på samma sätt för alla användare genom att använda samma förfarande- och genomförandesätt, utan det väsentliga är att slutresultatet beaktar olika användargrupper, användarnas individuella egenskaper och livssituationer. Jämlika färdtjänster innebär att varje användare kan utöva sin rätt till självständig rörlighet oberoende av sin funktionsbegränsning eller sin livssituation. Valfärdsområdena ansvarar för service för personer med funktionsnedsättning och valfärdsområdena ska på ett sätt som överskrider kommungränserna genomföra tjänsterna jämlikt, till exempel i fråga om klientavgifter och självrisker.

Upphandlingsanalysen visar att de offentliga upphandlingarna är helheter, där upphandlingsmodellen och avtalsvillkorhelheten leder till ett fungerande slutresultat för upphandlingen. Det finns inte en enda rätt upphandlingsmodell och utifrån kommunernas och samkommunernas utredningar varierar problemen i färdtjänsterna och det finns också delvis regionala skillnader i dessa. Sannolikt beror eventuella problem på många olika faktorer och de påverkas också väsentligt av det lokala serviceutbudet.

I upphandlingsanalysen framträdde följande centrala ämnen som eventuellt äventyrar likabehandlingen:

- **Brister i klientanvisningarna och motstridighet i förhållande till upphandlingsdokumenten**
- **Begränsade krav på beaktande av särskilda behov hos klienterna**
- **Generella personalkrav på chaufförerna**
- **Brister som gäller tillräcklig och noggrann uppföljningsdata om tillhandahållandet av tjänsten**
- **Enskilda villkor i strid med lagen eller rättspraxis i anvisningarna**

Nedan beskrivs ännu kort på vilket sätt service för personer med funktionsnedsättning kan genomföras på ett mer jämlikt sätt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Som bilaga finns därtill ett omfattande material om i synnerhet förfarandet för upphandling av färdtjänster, vilka fungerar som grund för de närmare rekommendationerna. Det finns skäl att tillämpa dessa rekommendationer oberoende av när och med vilket innehåll den nya lagen om funktionshindervisning träder i kraft.



Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer

1. TILLÄMPNINGSANVISNING

För tillhandahållandet av tjänsten ska välfärdsområdet upprätta en tillämpningsanvisning med en kartläggning och beskrivning av tjänstens innehåll. Tillämpningsanvisningen ska upprättas i samarbete med användarna av tjänsten och de aktörer som företräder dem. Tillämpningsanvisningarna är offentliga handlingar, som ska vara lätt-tillgängliga. Tillämpningsanvisningen fastställer det närmare sättet att tillhandahålla tjänsten. Tillämpningsanvisningen är av betydelse för huruvida tjänsten tillhandahålls jämligt för personer med funktionsnedsättning. Tillämpningsanvisningen får inte vara motstridig med den tvingande lagstiftningen, såsom socialvårdslagen, lagen om funktionshinderservice, hälso- och sjukvårdslagen eller diskrimineringslagen. Tillämpningsanvisningen får inte heller vara motstridig med rättspraxis, vars innehåll framgår av till exempel handboken om funktionshinderservice.

2. VALET AV SÄTTET ATT ANORDNA TJÄNSTEN

Välfärdsområdet beslutar själv om det tillhandahåller tjänster till exempel inom ramen för den egna tjänsteproduktionen, med servicesedlar, som offentlig upphandling eller som en kombination av dessa. Utgångspunkten är att den anordnade tjänsten uppfyller kraven i lagen och att tjänsten är jämlig. I varje sätt att tillhandahålla tjänsten finns det styrkor och svagheter, vilka ska identifieras och det finns skäl att förbereda sig på dessa. Valet av sättet att tillhandahålla tjänsten ska basera sig på tillgänglig information och i valet ska de centrala krav som ställts på tillhandahållandet av tjänsten beaktas. Om tjänsten inte fungerar på förväntat sätt, ska fungerande reservsystem planeras. Till exempel om tjänsten inte tillhandahålls i tillräcklig grad i ett konkret enskilt fall sett till behovet hos en person med funktionsnedsättning, ska välfärdsområdet göra rimliga anpassningar enligt 15 § i diskrimineringslagen. Om sådana nekas, utgör detta diskriminering. Välfärdsområdena ska förbereda sig på att göra rimliga anpassningar också i förväg. Det finns avgörandepraxis av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden om rimliga anpassningar i lagen om funktionshinderservice.



3. TILLHANDAHÅLLANDE SOM EN KÖPT TJÄNST (SOM OFFENTLIG UPPHANDLING)

Denna rekommendationen är också lämplig för service som anordnas som egen verksamhet i välfärdsområdet.

Tillräckliga lämplighetskrav ska ställas för aktörer som tillhandahåller tjänster, till exempel genom att förvissa sig om att tillhandahållaren av tjänsten har tillräcklig tidigare erfarenhet av att tillhandahålla tjänsten. Lämplighetskraven är krav som mäter aktörens grundläggande förmåga, med vilka man gallrar bort tjänsteproducenter utan förutsättningar att producera de aktuella tjänsterna på det krävda sättet. Kraven på tillämplighet ska stå i rätt proportion till tjänsten i fråga. Lämpligheten omfattar kunskande och förmåga att beakta de olika individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning.

Välfärdsområdet ska upprätta en tydlig och koncis servicebeskrivning, med en sammanställning av alla villkor för tjänsten. Det finns skäl att i servicebeskrivningen satsa på att beskriva assistans- och andra tilläggstjänster som eventuellt anknyter till tjänsten. Därtill ska krav på lämplig nivå med beaktande av klientbehoven ställas på personalen, kvaliteten på tjänsten och de lokaler och arbetsredskap som behövs. Prissättningsmodellen ska planeras på så sätt att den möjliggör att tjänsten produceras med tillgängliga arbetsredskap och i tillgängliga lokaler.

4. RÄTTSSKYDD, TILLSYN OCH FRÄMJANDE AV DELAKTIGHETEN I FRÅGA OM TJÄNSTEANVÄNDARNA

Välfärdsområdet ska förvissa sig om att man för det praktiska genomförandet av tjänsten upprättar en omfattande och tillförlitlig rapportering och statistikföring om omständigheter som är viktiga för genomförandet. Välfärdsområdet ska, och det lönar sig också för det att göra det, övervaka genomförandet av tjänsten effektivt och systematiskt och det ska vidta behövliga åtgärder, om brister i genomförandet av tjänsten upptäcks i rapporteringen. Man ska se till att tjänsteanvändarnas rättsskydd tillgodoses effektivt, i synnerhet i störnings- och felsituationer som gäller tillhandahållandet av tjänsten. Välfärdsområdet ska för uteblivet eller felaktigt eller försenat tillhandahållande av tjänsten ge klienten en ersättning för uppkomna styrkta materiella skador och en gottgörelse för en immateriell skada i en situation där användaren av färdtjänsten är föremål för diskriminering (23 § diskrimineringslagen). Gottgörelseansvaret gäller



i princip inte enskilda mänskliga fel eller situationer med force majeure. Valfärdsområdena ska övervaka tjänsteproducenterna och effektiva sanktioner ska inkluderas i avtalen, vilka ska tillämpas också i praktiken, då den aktör som ansvarar för tillhandahållandet av tjänsten (en juridisk eller fysisk person) försummar sina skyldigheter.

Inkludering av personer med funktionsnedsättning i anordnandet och upphandlingen av tjänster

Valfärdsområdet ska enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inkludera personer med funktionsnedsättning i beslut som gäller dem. Skyldigheten att inkludera personer med funktionsnedsättning täcker allt som direkt eller indirekt gäller dem. Inkluderingskyldigheten förutsätter systematisk, öppen och rättidig inkludering av personer med funktionsnedsättning och de organisationer som företräder dem. Inkludering i rätt tid innebär att personer med funktionsnedsättning redan då upphandlingsbeslut bereds deltar i beslutsfattandet till exempel med användarenkäter, diskussioner som förs med lokala och regionala organisationer för personer med funktionsnedsättning och genom samråd med råd för personer med funktionsnedsättning. Inkluderingskyldigheten begränsar sig inte enbart till det skede då upphandlingsbeslut bereds, utan bedömningen och uppföljningen av tillhandahållandet av tjänster ska vara kontinuerlig och tjänsteanvändarnas erfarenheter av den faktiska tjänstenivån ska beaktas tillräckligt och med genomslag.

Bilagor:

[12 rekommendationer för genomförande av upphandling av färdtjänster \(på finska\)](#)

[Utredning/upphandling av färdtjänster och tillgodoseende av jämlik rörlighet för personer med funktionsnedsättning \(på finska\)](#)

[Diskrimineringsombudsmannens begäran om utredning \(på finska\)](#)