

Funktionsrätt Åland i det åländska remissförfarandet:

Vilket genomslag har våra yttranden?



Undersökning gjord av Moa Hollsten, praktikant vid Funktionsrätt Åland
Juni - Augusti 2023

Innehåll

Inledning	2
Lagberedningen på Åland	3
Remissförfarandet under lagberedningen	4
Tredje sektorns roll.....	5
Funktionsrätt Åland som remissinstans.....	7
Undersökning.....	8
Resultat	9
Diskussion	13
Sammanfattning.....	14

Inledning

Syftet med denna undersökning har varit att ta reda på hur det faktiska genomslaget yttranden från Funktionsrätt Åland, i texten ofta refererat till som förbundet, har haft på åländsk lagstiftning genom sitt deltagande i remissförfarandet.

Innan själva undersökningen kommer det att ges generell bakgrundsinformation om hur lagberedningen, och remissförfarandet specifikt, genomförs på Åland. Fokus ges även till vilken roll tredje sektorn har i dessa processer och vikten av att den rollen bevaras och värderas inom lagberedningen.

Efter detta kommer resultaten från den undersökning som genomförts på Funktionsrätt Ålands utlåtanden till landskapsregeringen läggas ut. Det är genom den här undersökningen som den faktiska effekten Funktionsrätt Åland har på åländsk lagstiftning har testats. Efter att dessa resultat har visats finns en diskussion om vad resultaten betyder både för förbundet och remissförfarandet på Åland i stort. Avslutningsvis finns det en sammanfattning av allt som ingår i rapporten i korthet.

Lagberedningen på Åland

Lagberedning refererar till processen som ett lagförslag går igenom innan det kan skickas vidare till lagtinget för att röstas om eller träder i kraft som förordningar. Själva lagtexten formuleras och kontrolleras i enlighet med existerande lagar under denna process.

Lagberedningen sker inom landskapsregeringen, av lagberedningsgruppen. På Åland fungerar lagberedningen praktiskt som en egen avdelning inom landskapsregeringen.

Lagberedningen och dess uppgifter på Åland är stadgade i lag 1972/13. Denna lag anger lagberedningen som den huvudsakliga enheten för att bereda lagar, men en lagberedningskommitté kan tillsättas av landskapsregeringen för att bereda en lag inom ett specifikt lagstiftningsområde om nödvändigt. Lagberedningens arbete sker under uppsikt av lagberedningschefen, och hela gruppen bör bestå av sakkunniga personer inom juridik och lagstiftning. En laggranskningsnämnd, kopplad till lagberedningen, utses för att genomföra lagtekniska och språkliga granskningar av lagförslaget under beredningen.

Beredningen av ett förslag genomförs efter att ett initiativ har inletts, vilket kan ske på en rad olika sätt inklusive en ministers eget initiativ eller ett medborgarinitiativ. Efter att ett initiativ har inletts börjar förberedelse av förslaget. Under förberedelsen kartlägger man problemet som lyfts i initiativet, information sammanställs och mål definieras. Till slut skapas en projektplan och ett lagstiftningsprojekt kan inledas.

Efter detta steg kan den egentliga beredningen av förslaget göras. Under den egentliga beredningen sammanställs ett utkast till regeringspropositionen som i slutet av lagberedningsprocessen skickas till lagtinget. Redan i detta stadi kan lagberedningen be om eller få in höranden från intressentgrupper, men majoriteten av synpunkter samlas under remissförfarandet efter att den egentliga beredningen har genomförts.

Efter den egentliga behandlingen och eventuellt den fortsatta behandlingen som resultat av remissvar beslutar landskapsregeringen vid ett allmänt sammanträde om propositionen skickas till lagtinget. Detta beslut publiceras för allmänheten att ta del av.¹ En förordning utfärdas inte av lagtinget och skickas då inte heller dit som proposition, utan bereds och träder i kraft inom landskapsregeringen.

¹ Finlex, "Processhandbok för lagberedningen", <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>, 25.8.23

Remissförfarandet under lagberedningen

Remissförfarandet är det huvudsakliga sättet som intressentgrupper inom landskapet har möjlighet att komma med synpunkter och sakkunskap till lagstiftning som berör deras intresseområden. När mer omfattande lagar bereds är det inte ovanligt att även samla in sakkunskap via möten och höranden tidigare i processen, men själva remissförfarandet sker generellt sent i beredningsprocessen. Med remissförfarande menas att en förfrågan om skriftliga yttranden skickas ut till olika organisationer som kan påverkas av lagförslaget. På fastlandet finns handböcker som i detalj beskriver hur remissförfarandet bör skötas, men en liknande åländsk handbok är inte publicerad.

Kommenterad [EE1]: Mer omfattande?

Remissförfarandet inleds av lagberedningen efter att majoriteten av den egentliga beredningen av en lag har gjorts. Gruppen avgör ifall remissförfarandet är nödvändigt och informerar den ansvarige ministern om sitt beslut. I samma skede fastställs tidsramen för remisserna.

Beredningen sammanställer en förfrågan om utlåtande, som skickas vidare till intressentgrupperna för lagförslaget. Samtidigt publiceras förfrågan för allmänheten att ta del av, för Åland på regeringens webbplats.² Eventuella diskussionsmöten med intressentgrupperna organiseras också av beredningsteamet. När tidsperioden som fastställts av tjänstemannagruppen har löpt ut, och/eller alla remissvar är tillhanda för tjänstemannagruppen sammanställs ett sammandrag av alla remissvar, en sammanfattning av synpunkterna från alla svar, och en promemoria av ändringsförslag baserat på synpunkterna.

Ministern ansvarig för lagberedningen informeras därefter om remissvaren. Efter remissförfarandet kan lagförslaget antingen skickas tillbaka till den egentliga beredningen med ändringsförslagen från remissvaren, eller fortskrida utan direkt förändring. Om lagförslaget bereds på nytt kan ett nytt remissförfarande ske efter detta.

² Ålands Landskapsregering, "Remisser", <https://www.regeringen.ax/alandsk-lagstiftning/remisser>, 25.8.23

Tredje sektorns roll

På Åland består intressentgrupperna för ett lagförslag ofta av föreningar och organisationer i den tredje sektorn. Föreningar från den tredje sektorn är också ibland delaktiga under förberedningen och den egentliga beredningen, där de både kan skicka skrivelser för att få sina åsikter hörda tidigare i processen och agera som sakkunniga under informationsinsamlingen. Men det huvudsakliga sättet tredje sektorn representerar sina åsikter på ny lagstiftning är via remissförfarandet.

Just inom funktionshinderfrågor är tredje sektorn väldigt viktig som sakkunniga och som lobbyister för funktionsrättigheter inom lagstiftning. Det är genom organisationer från tredje sektorn som personer med funktionsnedsättning och brukare av socialtjänster och vård kan ge sina perspektiv på utveckling inom dessa områden. Det är även genom dessa organisationer som de kan upplysa lagstiftare om potentiella problem som uppstår från nya lagförslag, och komma med förslag på att lösa dessa problem från egen erfarenhet.

Från historien i vårt eget och andra länder vet vi att tredje sektorns roll i att skapa och trygga rättigheter för personer med funktionsnedsättning är oersättlig. Studier kring funktionsrättigheter och hur de utvecklats i Europa under de senaste decennierna har visat, på alla håll, att rättigheter lagstiftas och implementeras snabbare och mer heltäckande när de skapas och formuleras i samarbete med lokala organisationer skapade av och för personer med funktionsnedsättning.³ Vi vet alltså att tredje sektorns förmåga att influera och påverka lagstiftning är instrumentell för att säkra personer med funktionsnedsättningars rättigheter och intressen i samhället.

Tredje sektorn och dess deltagande i lagberedning- och lagstiftningsprocesser är också viktigt för att bevaka uppfyllandet av de rättigheter som är stadgade i FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning. I punkt tre av artikel 33 står det skrivet "Det civila samhället, särskilt personer med funktionsnedsättning och de organisationer som representerar dem, ska involveras i och fullt ut medverka i övervakningsförfarandet."

³ Lisa Vanhala, "The Diffusion of Disability Rights in Europe", Human Rights Quarterly, 2015

Civilsamhället utgörs av icke-vinstdrivande organisationer i den tredje sektorn.⁴ Den här artikeln stadgar då rollen av tredje sektorn som rättighetsbevakare för personer med funktionsnedsättningar, vilket gör vikten av att tredje sektorn faktiskt involveras i lagstiftningsprocessen ännu större.

⁴ Sveriges biståndsmyndighet, "Civilsamhället", <https://www.sida.se/sa-fungerar-bistandet/aktorer-i-bistandet/civilsamhallet>, 25.8.23

Funktionsrätt Åland som remissinstans

Funktionsrätt Åland som förbund representerar totalt 12 olika medlemsföreningar med ett totalt medlemskap av cirka 4300 personer.⁵ Förbundet representerar alla former av funktionsnedsättning, inklusive fysiska, psykiska, kognitiva och intellektuella funktionsnedsättningar. Inom Ålands tredje sektor är de den största organisationen för personer med funktionsnedsättning, och de uppfyller ett flertal funktioner för främjandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

En av de viktigaste funktionerna som Funktionsrätt Åland uppfyller är övervakning av ny lagstiftning och tryggnad av följandet av rättigheterna som fastställdes i FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Som remissinstans gör de detta genom att ge utlåtanden om relevant ny lagstiftning när den skickas på remiss. Gruppen som i första hand arbetar med lagförslagen som skickas på remiss är yttrandegruppen, som tillsammans representerar alla medlemsföreningar inom förbundet samt förbundets kansli. Utöver att trygga FN rättigheterna ser yttrandegruppen även till att bevaka intressen för alla sina medlemsföreningar inom lagstiftningen.

⁵ Funktionsrätt Åland, "Om oss", <https://handicampen.ax/om-oss/>, 25.8.23

Undersökning

På grund av den breda gruppen av personer med funktionsnedsättning de representerar, samt deras roll som sakkunniga gällande rättigheter för personer med funktionsnedsättning, är det av enorm vikt att förbundet hörs när remissförfarandet görs. Om deras synpunkter och förslag regelbundet inte tas i beaktande under lagberedningen innebär detta att det saknas ett beaktande av personer med funktionsnedsättning som helhet inom landskapsregeringen.

För att undersöka till vilken nivå förbundet har genomslag gällande lagberedningen och lagstiftningen har totalt 25 utlåtanden utgivna av yttrandegruppen under perioden 2017–2022 i detalj analyserats i jämförelse med de slutgiltiga lagförslag som skickats till lagtinget eller förordning som kommer i kraft. Valet av utlåtanden gjordes med fokus på att undersöka lagar som är högst relevanta till personer med funktionsnedsättningar ur ett rättighetsperspektiv. De utlåtanden som undersökts har haft en varierande längd, men utlåtanden som inte har uttryckt kritiska synpunkter eller förslag till ändring, d.v.s. som enbart 'godkänt' lagförslaget, har inte inkluderats i detaljundersökningen. Detta då det är omöjligt att mäta effekten av ett utlåtande som inte begär någon ändring. Antalet utlåtanden som undersökts varierar per år, på grund av olika mängder av användbara utlåtanden mellan åren.

Resultat

Regeringsprogram

Totalt 5 olika begärda remissvar har undersökts gällande olika regeringsprogram. De regeringsprogram som har kommit på remiss under perioden som studerats är två versioner av Ett tillgängligt Åland, från 2017 och 2022, två versioner av Trafikförsörjningsprogrammet, från 2022 och 2023 (behandlades 2020 och 2022), samt Strukturfondsprogrammet, från 2021.

Utlåtanden för dessa program är den kategori där mest inverkan kan observeras. *Ett tillgängligt Åland*, landskapsregeringens funktionshinderspolitiska åtgärdsprogram från 2017, är ett av de utlåtanden där störst effekt kan ses i den slutgiltiga produkten. Ett flertal av synpunkterna förbundet uttrycker ses reflekterade i programmet, majoriteten av vilka är relaterade till språk och ordval såsom att klargöra eller omformulera oklara meningar och idéer. I den följande versionen av *Ett tillgängligt Åland* från 2022 kan betydligt mindre av förbundets inflytelse ses. Majoriteten av synpunkterna från yttrandegruppen, inklusive de som omber omformuleringar för lättillgängligt språk, verkar inte ha tagits i beaktande⁶. Förbundet noterar även att remisstiden upplevdes som för kort för att behandla hela programmet. Förbundet hade varit delaktiga i att utveckla programmet i tidigare faser.

En liknande trend som för Ett tillgängligt Åland kan ses för båda trafikförsörjningsprogrammen. I det första trafikförsörjningsprogrammet (2022) beaktas efterfrågningar om omformuleringar och tydligare språk och ordval, medan de flesta större förfrågningar inte ingår i det slutliga programmet. I det följande trafikförsörjningsprogrammet (2023) togs även en del synpunkter i beaktande, som att ändra otydligt språk, men andra synpunkter, som förbundets huvudsakliga efterfrågan om en starkare framtidsvision och tydliga tidsramar, togs inte i beaktande i texten.

⁶Tillägg 29.9.2023: *Ett tillgängligt Åland* publicerades i lättläst format efter att undersökningen slutförts.

För strukturfondsprogrammets utlåtande hade förbundet få synpunkter, utöver synpunkter kring språket som använts om personer med funktionsnedsättningar. De flesta av de utpekade problemen gällande detta är inte med i det slutgiltiga programmet.

Propositioner från fastlandet

Två av regeringens propositioner till riksdagen har behandlats under den studerade perioden. En av dessa var gällande klient- och patientlagstiftningen, och den andra gällde landskapsreform. De var från 2018 respektive 2017.

Två utlåtanden är bristande data för att dra några konkreta slutsatser, men några generella observationer kan göras. I båda fallen kunde ingen direkt effekt från förbundets utlåtanden ses reflekterad i varken den slutgiltiga proposition som skickades till riksdagen eller i landskapsregeringen egna utlåtande. I utlåtandet gällande propositionen om landskapsreformen var förbundets utlåtande väldigt kort i jämförelse med längden av texten som skulle kritiseras. Utlåtandet saknade även konkreta förslag till förändring som skulle vara möjliga inom propositionens omfattning. Utlåtandet gällande klient- och patientlagstiftningen var i jämförelse längre och mer fokuserat. Landskapsregeringens slutgiltiga utlåtande reflekterade en liknande andemening, om något mindre kritisk, som förbundet, även om konkreta förslag från förbundet utelämnades. Förbundet noterade att remisstiden för detta utlåtande var för kort för att gå igenom alla delar av propositionen.

Landskapslagar och förordningar

Majoriteten av utlåtanden som studerats har varit remissvar på förslag till nya eller förändring av existerande landskapslagar eller landskapsförordningar. Totalt 15 utlåtanden av denna natur studerades. Av de 15 var 6 gällande socialvårdslagstiftning i olika former. De som inte kan kategoriseras som så var ändringar av trafiklagstiftning (2), posttjänster (1), vallag (2), skola och barnomsorg (2), och digital eller teknologisk tillgänglighet (2).

Inom socialvårdslagstiftningen hade förbundets synpunkter en väldigt begränsad effekt, och majoriteten av de synpunkter och åsikter som uttryckts har inte tagits i beaktande. De förändringar som verkar ha gjorts utifrån förbundets utlåtanden är till stor del begränsade till språkändringar. Utlåtandet om trafiklagstiftning följde en liknande trend, med en väldigt begränsad synbar effekt. Några av förbundets synpunkter blev dock medtagna i detaljmotiveringen av lagen.

Gällande posttjänster hade förbundet få tydliga synpunkter, men en begäran om mer frekvent posthämtning verkar ha tagits i beaktande i lagtexten.

De utlåtanden om vallagen som studerats har inte haft en synlig inverkan på lagtexten. Dock lades ett stycke till om vikten av att följa FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar genom hela valprocessen som följd av förbundets utlåtande.

Effekten av utlåtanden om skola och barnomsorg följer samma trend av en väldigt liten inverkan, majoriteten av den påverkan som kan ses är gällande inkluderande språk och ordval. Ett klargörande om att barn inte ska uppleva diskriminering på grund av bristande tillgänglighet lades till i en av lagtexterna som följd av förbundets utlåtande.

Båda utlåtanden om digital eller teknologisk tillgänglighet hade en liknande liten effekt. Ett av utlåtandena kan inte tolkas ha haft någon effekt alls, men det var även ett jämförelsevis väldigt kort utlåtande. I det andra utlåtandet ses inte heller en stor effekt, men en förfrågan efter att klargöra vilka aktörer som påverkas av lagen verkar ha tagits i beaktande.

Förbundet betonade ett flertal gånger att remisstiden upplevdes för kort för att fullständigt gå igenom många av de längre texterna. Förbundet påpekar också ofta att de vill vara inkluderade tidigare i beredningsprocessen. I ett flertal olika fall hade lagförslaget när det kommit på remiss inte haft en konsekvensanalys gjord för tillgänglighet eller för personer med funktionsnedsättning. I de fyra fall då förbundet i sitt utlåtande efterfrågade en konsekvensanalys i sitt utlåtande togs detta inte i beaktande och förslaget gick vidare till lagtingsdebatt utan en sådan.

Läroplan

Utlåtanden har även gjorts gällande nya läroplaner. Under den granskade perioden gjorde förbundet ett utlåtande om en ny läroplan för barnomsorgen, samt två utlåtanden om specifika ämnesdelar från en ny läroplan för grundskolan, i hälso- och hemkunskap, samt i religion/livsåskådning, musik och svenska.

Inga av de synpunkterna uttryckta i utlåtanden om ämnesdelar har synligt tagits i beaktande i den slutgiltiga läroplanen. Förbundet gav för sin del väldigt få synpunkter för båda. För läroplanen för barnomsorgen hade förbundets synpunkter en något större effekt. Synpunkter om att använda ett mer simpelt språk eller undvika att använda ord som upplevdes svåra utan definitioner togs inte i beaktande, men förfrågningar om att lyfta barn med funktionsnedsättningar mer i dokumentet verkar ha noterats. Andra synpunkter om själva innehållet tycks inte ha tagits i beaktande.

Diskussion

Inom analysen av utlåtanden framkom det tydligt att Funktionsrätt Åland har ett väldigt begränsat inflytande på lagstiftningen på Åland och i fastlandet. I alla kategorier av texter som utlåtanden har gjorts på har en väldigt liten eller ingen faktisk effekt kunnat studeras. Detta är en onekligen oroväckande trend. Baserat på den forskning som har gjorts om de utlåtanden som undersökts har ett flertal möjliga anledningar till detta identifierats.

En återkommande kommentar från förbundet i dess utlåtanden är den korta tiden remissinstanser har på sig för att skicka in sina utlåtanden. Detta utgör ett problem på ett flertal sätt. Först och främst begränsar en kort remisstid förbundets förmåga att ordna yttrandegruppmöten som så många medlemmar som möjligt kan komma på. Detta begränsar i sin tur förbundets förmåga att representera alla sina medlemmar, vilket minskar mängden kunskap och idéer de kan inkludera i sina remissvar. Det innebär även kortare tid för deltagande medlemmar att sätta sig in i texten de ska diskutera.

Avsaknad av tid att sätta sig in i materialet, samt generell avsaknad av kunskap om texten i fråga, skapar ytterligare en barriär för förbundet att influera lagstiftning. Om yttrandegruppen saknar bakgrund eller information om vad texterna de får på remiss faktiskt omfattar så saknar de även förmågan att ge konkreta och användbara förslag i sina utlåtanden. Förbundet skulle kanske lättare kunna påverka om de hade mer bakgrund för lagtexten som hjälpte dem veta var de bör rikta sitt fokus. De få synpunkter från utlåtanden som har tagits i beaktande har varit väldigt konkreta och fokuserade. Denna sorts utlåtanden är svåra att få fram om det saknas tillräcklig tid och information för att alla medlemmar i yttrandegruppen ska kunna vara insatta i texten som diskuteras.

Ett annat hinder när det gäller förbundets förmåga att påverka kan även vara remissförfarandets plats i lagberedningsprocessen. Remisser skickas ut i slutet av beredningen, vilket innebär att texterna man kommenterar oftast är i princip redo att skickas till lagtinget som proposition eller sättas i kraft av landskapsregeringen. I det skedet är det mycket svårare att gå tillbaka och ändra delar av texten än om man hade involverat sakkunniga från tredje sektorn tidigare.

Det är även viktigt att påpeka att förbundet aldrig starkt motsatte sig något lagförslag som skickades till dem. Våldigt få texter hade kapitel eller paragrafer som förbundet identifierade som ett hot mot rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Snarare handlade de flesta synpunkter om att lagen inte var tydlig nog, vilket innebär att tolkningen av lagen kan skapa problem för personer med funktionsnedsättning, inte att lagen i sig självt utgör ett problem. Medan det skulle vara viktigt för landskapsregeringen att ta även dessa synpunkter i beaktande för att trygga mänskliga rättigheter på Åland, innebär det att man inte med säkerhet kan säga att Funktionsrätt Åland helt saknar inflytande som rättighetsbevakare i lagstiftning.

Sammanfattning

Denna undersökning har funnit ett oroväckande mönster av att förbundets utlåtanden går ohörda. De synpunkter som tagits i beaktande hos landskapsregeringen har i majoritet enbart varit synpunkter gällande språk och ordval, snarare än åsikter gällande själva innehållet i lagförslagen. Landskapsregeringen har även undvikit göra konsekvensanalyser för personer med funktionsnedsättning när förbundet har begärt det av dem. Överlag har en negativ bild målats av Funktionsrätt Ålands möjlighet att påverka och göra sin röst hörd när det kommer till den åländska lagstiftningen.