

SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf

LAUSUNTO

Eduskunta, Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

Asia: SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, jonka jäsenliittoja ovat FDUV, Finlands Svenska Synskadade, Svenska hörsselförbundet, Psykosociala förbundet ja Finlands Svenska Handikappförbundet, on laatinut kannanoton vammaispalvelulakia etc. koskevasta luonnoksesta.

Viite: Ehdotus vammaispalvelulaiksi etc. (HE 159/2018 vp) eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa 17.1.2019

TIIVISTELMÄ LAUSUNNOSTAMME

- Henkilökohtaisen avun voimavararajoituskriteeri on tiettyjä vammaisryhmiä syrjivä.
- Uuden henkilökohtaista apua koskevan rajoitusperusteen ottaminen lakitekstiin voi johtaa aiottua suppeampaan soveltamiseen.
- Valituslupan käyttöön ottaminen subjektiivisia oikeuksia koskevissa hallinto-oikeuden päätöksissä heikentäisi vammaisten henkilöiden oikeusturvaa.
- SAMS ehdottaa, että myös uudessa vammaispalvelulaissa säädettäisiin nykyisen kaltaisesta subjektiivisia oikeuksia koskevasta muutoksenhakumenettelystä.
- On tärkeää, että tämä lakiehdotus johtaa siihen, että eduskunta hyväksyy uuden vammaispalvelulain.

Voimavararajoituskriteeri on edelleen syrjivä

Lakiehdotuksen mukaan henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö (vaatimusta kutsutaan yleisesti voimavararajoitukseksi). SAMS on huomannut, että lakiehdotus on muotoiltu alkukesällä 2017 tehdyn kompromissiehdotuksemme mukaisesti, eli vaatimus siitä, että henkilön tulisi lisäksi pystyä myös määrittelemään avun järjestämisen tapa, on poistettu.

Henkilökohtainen apu on yksi keskeisimmistä palveluista, joilla mahdollistetaan itsenäinen elämä. Nykyinen oikeuskäytäntö on osoittanut, että älyllisesti kehitysvammaisille henkilöille myönnetään harvoin henkilökohtaista apua, ja niissä tapauksissa, joissa apua myönnetään, se on tarkoitettu useimmiten juuri vapaa-ajan toimintoihin, mutta ei kotona annettavaan apuun. Vammaiset henkilöt, joiden toimintarajoitteet koskevat viestintä- tai päätöksentekokykyä, jätetään palvelun ulkopuolelle. Ehdotettu muotoilu tulee voimaansaolevan vammaispalvelulain vastaavan muotoilun tapaan johtamaan tulkintavaikkeuksiin. Vaarana on, että henkilökohtaisen avun saatavuus myös jatkossa riippuu paljolti ihmisen diagnoosista, ei tarpeesta. Tämä on vastoin YK:n vammaisyleissopimuksen henkeä, tarkoitusta ja kirjainta.

Kun subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun kirjattiin lakiin vuonna 2009, voimavararajoituskriteeri otettiin käyttöön, koska uudistuksessa oli kyse sääntöjen osittaisesta uudistamisesta. Niin sanottu Valas-

työryhmä ehdotti tästä syystä vuonna 2015, että voimavararajoitus poistettaisiin niistä syistä, jotka olemme nyt lyhyesti selostaneet. SAMS on sitä mieltä, että nyt on aika toteuttaa se, mikä jäi puolitiehen vuonna 2009, ja luopua voimavararajoituskriteeristä.

Uuden henkilökohtaista apua koskevan rajoitusperusteen ottaminen lakitekstiin voi johtaa aiottua suppeampaan soveltamiseen.

8 §:n 2:n momentin 3:n virkkeen mukaan henkilökohtaisella avulla vastataan tarpeisiin, jotka edellyttävät pääasiassa muuta kuin hoivaa, hoitoa tai vammaisen henkilön taikka toisen henkilön turvallisuuden varmistamista. Vastaava rajoitusta ei ole voimassa olevassa vammaispalvelulaissa. Yksityiskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, miksi rajausta otetaan lakitekstiin. Käsittääksemme tarkoituksena on oikeuskäytännön kodifioiminen suhteessa nyt voimassa olevaan oikeuteen, ei niiden tarpeiden rajoittaminen, joihin henkilökohtaisella avulla vastattaisiin.

Mielestämme kyseinen virke tulee poistaa. Kun tämän kaltainen rajoitusmahdollisuus otetaan lakitekstiin, suurena vaarana on, että viranomaiset antavat kielteisiä päätöksiä useammassa tapauksissa kuin mitä on ollut tarkoitus. Tässä logiikkana on se, että jos mahdollisten toteutumien määrä lisääntyy, myös todennäköisten toteutumien määrä lisääntyy. Rajoitus voi lisäksi olla ristiriidassa esim. ulkomailla lyhytaikaista kuntoutusta tarvitsevien ja sairaalan ulkopuolella esim. heikentyneen immunitetin takia oleskelemaan joutuvien vapaan liikkuvuuden kanssa. Lisäksi on vaarana, että arvokas isäntäkäytäntö menettää merkityksensä.

Valituslupa ja oikeusturva

Lakiehdotuksen mukaan subjektiivisia oikeuksia koskevien hallinto-oikeuden päätösten saattaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen lain mukaan edellyttäisi valituslupaa. Tämä vaatimus ei sisältynyt alkuperäiseen lakiluonnokseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että oikeusturvaa voi parantaa valituslupavaatimusten avulla. Tämä kuitenkin edellyttää, että oikaisuvaatimusmenettely toimii asianmukaisesti (ks. esim. PeVL 29/2017 vp).

Vammaisjärjestöjen neuvontatoiminnassaan saamien tietojen mukaan oikaisuvaatimusmenettely harvoin toimii asianmukaisesti.

Tästä seuraa, että valituslupan käyttöön ottaminen nyt kaavailtavalla tavalla heikentää vammaisten henkilöiden oikeusturvaa. Kaikissa olosuhteissa on pidettävä mielessä, että kyse on perusoikeuksiin vahvasti kytkeytyvistä subjektiivisista oikeuksista. Siksi päätösten saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi on vahvasti sekä yksilön että yhteiskunnan intresseissä.

Valituslupamenettelyn käyttöön ottamista ei voi perustella vain valituslupasääntöjen yhtenäistämällä tai halulla keventää korkeimman hallinto-oikeuden työkuormaa.

Oikaisuvaatimusmenettely ja siihen liittyvät ongelmat

Ideaalitapauksissa oikaisuvaatimusmenettely on tehokas ja yksilön oikeusturvaa parantava.

Vammaisjärjestöjen neuvontatoiminnassa on käynyt ilmi, että sosiaalilautakunnassa esittelijänä toiminut esimies on usein vaikuttanut asian aiemman käsittelyn taustalla. Tämä on ongelmallista oikeusturvan ja esteellisyyden kannalta. Vammaisjärjestöjen saamien tietojen mukaan sosiaalilautakunnan tutkinta johtaa to-della harvoin alkuperäisen päätöksen muuttamiseen millään tavoin.

Oikeusvarmuuden kannalta on tärkeää ottaa huomioon, että oikeusapua voi saada vasta hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeus: ensimmäinen ja viimeinen oikeusaste?

Yllä mainituista syistä ensimmäisen oikeusasteen tutkinnan saa usein käytännössä vasta hallinto-oikeudessa. Valituslupamenettelyyn siirtyminen tarkoittaa näin ollen käytännössä sitä, että ensimmäisestä oikeusasteesta tulee monissa tapauksissa myös viimeinen oikeusaste.

Valituslupakriteerien muotoilun takia valituslupamenettelyyn siirtyminen johtaa joka tapauksessa siihen, että monet virheelliset päätökset saavat lainvoiman (ennakkopäätöstä koskevan poikkeusluvan perustelut puuttuvat; on tapahtunut ei-ilmiselvä virhe; ilmaus ”muu painava syy” jättää tulkinnanvaraa).

Mielestämme on hyvä, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia arvioidaan ja kehitetään oikeusturvan parantamiseksi. Tässä tilanteessa kuitenkin hyvin haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt on asetettava etusijalle. Kyse on subjektiivisista oikeuksista, jotka ovat perusoikeusnäkökulmasta hyvin herkkiä. Ehdotettavaa lakia on tarkoitus pystyä soveltamaan joustavasti, se perustuu ihmisten tarpeisiin ja siinä on monia tulkinnanvaraisia ilmauksia. Korkeimman oikeusasteen ohjaus tulee olemaan tarpeen, vaikka nyt voimassa oleva oikeuskäytäntö osittain voidaankin ottaa huomioon.

Ehdotuksemme

Ehdotamme, että lakiehdotusta muutetaan siten, että valituslupaa ei vaadittaisi hallinto-oikeuden ratkaisun saattamiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotamme, että lakiehdotuksen 22 § muotoillaan uudelleen siten, että se vastaisi voimassa olevan vammaispalvelulain 19 §:ä.

MUUTOSEHDOTUS:

”22 § Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden tämän lain 6 §:n 1 momentin mukaista palvelua koskevassa asiassa antamaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituskirja liitteineen voidaan antaa myös hallinto-oikeuteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettavaksi.

Muuhun kuin 1 momentissa säädettyyn hallinto-oikeuden tämän lain nojalla valituksen johdosta antamaan henkilölle tarkoitettua palvelua tai taloudellista tukitoimea koskevaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta, ellei korkein hallinto-oikeus myönnä valituslupaa.”

On tärkeää, että tämä lakiehdotus johtaa siihen, että eduskunta hyväksyy uuden vammaispalvelulain.

Lakiehdotus on muutosehdotuksemme huomioon ottaenkin sellainen, että katsomme, että eduskunnan tulisi hyväksyä se. Kaiken kaikkiaan ehdotukseen sisältyy vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta parantavia palveluita.

Helsingissä 16.1.2019

Nina af Hällström
Toiminnanjohtaja

Asiantuntijat:

Mikael Bomström, lainopillinen asiamies, varatuomari

Elias Vartio, lainopillinen asiamies, valtiotieteen maisteri