

LAUSUNTO

LsN Marietta Keravuori-Rusanen
LsN Timo Makkonen

11.11.2015

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KEHITYSVAMMAISTEN
ERITYISHUOLLOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 96/2015 vp)**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia (529/1977; jäljempänä *kehitysvammalaki*) siten, että se täyttää vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen ratifioinnille asetetut vaatimukset. Lakiin lisättäisiin säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista edellytyksistä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Valmistelun tukena on toiminut sosiaali- ja terveysministeriön johdolla epävirallinen työryhmä, jossa myös oikeusministeriö on ollut edustettuna. Oikeusministeriö on antanut lisäksi lausuntonsa valmisteilla olleesta lakiehdotuksesta.

Oikeusministeriö on pitänyt tärkeänä, että kehitysvammalaissa pyritään positiivisiin toimintavelvoittein edistämään erityishuollon kohteena olevien kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja säännellään vain sellaisista rajoitustoimista, jotka ovat kehitysvammaisten erityishuollon erityispiirteet huomioon ottaen sen toteuttamiseksi välttämättömiä.

Oikeusministeriön esittämät näkökohdat on otettu keskeisiltä osin huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Lakiehdotuksesta on poistettu lausuntokierroksen jälkeen useita ongelmallisia säännösehdotuksia.

Vammaissopimus on oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollista ratifioida olkoonkin, että YK:n vammaisten oikeuksien komitean suosituskäytäntö on alati kehittyvää ja että komitea on aivan tuoreimmissa kannanotoissaan korostanut henkilön oman ja vapaan tahdon merkitystä hoitoon määräämisessä ja hoidon antamisessa.

C:\Users\stina.halli\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet
Files\Content.Outlook\UAFSKBL3\HE 96 2015 PeV mak
(kehitysvammalaki).docx

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI**Postiosoite**
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO**Puhelin**
02951 6001**Faksi**
09 1606 7730**Sähköpostiosoite**
oikeusministerio@om.fi

Rajoitustoimien sääntely

Rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely on lakiehdotuksessa rajattu koskemaan lähinnä sellaisten terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti uhkaavien tilanteiden hallintaan saattamista, joka on tarkoitettu korvaamaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevien säännösten soveltamista. Laissa säädettyjä rajoitustoimia olisivat kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus sekä lyhytaikainen erillään pitäminen. Rajoitustoimenpiteiden käytön soveltamisala on ehdotettu rajattavaksi sellaisiin ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköihin ja laitoksiin, joiden käytettävissä on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitu esityksen säätämisperusteluissa perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Sääntely koskee etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 9 §:n 1 momentissa vahvistettua liikkumisvapautta, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuja yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa sekä perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Ehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentin julkiseen valtaan kohdistuvaa perustuslaillista toimeksiantoa turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Sääntelyä on lisäksi arvioitu julkisen hallintotehtävän antamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta ottaen huomioon, että kehitysvammaisten erityishuoltoa voidaan antaa myös yksityisen ylläpitämässä tehostetun palveluasumisen yksiköissä tai laitoksissa.

Ehdotetuille rajoitustoimille voidaan esityksessä mainituista syistä katsoa olevan kehitysvammaisten erityishuollon alalla perusteltu tarve. Oikeusministeriö ei pidä sääntelyä tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Lakiehdotuksen rakenne ei tosin näytä kaikilta osin vastaavan siihen lausuntokierroksen jälkeen tehtyjä muutoksia. Esimerkiksi rajoitustoimien käytön ennakoitu palvelu- ja hoitosuunnitelmassa ei sovellu ehdotetunkaltaisten, akuutteihin vaaratilanteisiin tarkoitettujen rajoitustoimien sääntelyyn. Ehdotettu 42 a §:n 2 momentin 5 kohta olisikin asianmukaisinta poistaa lakiehdotuksesta. Myöskään rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeva yleissäännös ei ole täysin luontevasti sovitettavissa ehdotettuihin rajoitustoimisäännöksiin. Valmisteilla olleesta lakiehdotuksesta poiketen esimerkiksi kiinnipitämistä koskevaa 42 f §:ää on perustelujensa mukaan tarkoitettu voitavan soveltaa voimankäyttövaltuuden tapaan myös muun rajoitustoimen toteuttamiseksi. Lähtökohdaksi on asetettava, että kiinnipitämiseen ryhtymiseltä on edellytettävä kaikkien 42 d §:ssä säädettyjen kriteerien täyttymistä sen käyttötarkoituksesta riippumatta.

Oikeusministeriö pitää erityisen hyvänä sitä, että lakiehdotuksesta on jatkovalmistelussa poistettu sellaiset rajoittavien välineiden ja asusteiden käyttöä sekä hoidollisia rajoitustoimia koskevat säännösehdotukset, joita sisältyi myös eduskunnan käsittelyssä rauenneeseen sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuslakia koskevaan esitykseen (HE 108/2014 vp). Kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisesta toiminnasta, jonka sisältö ei ole oikeusministeriön mielestä perusoikeusnäkökulmasta tyhjentävästi määriteltävissä eikä asianmukaisesti lainsäädännöllä ratkaistavissa.

Suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollossa suoritettavista toimenpiteistä on mahdollista ymmärtää eriasteisiksi perusoikeuksien rajoituksiksi. Lisäksi se, että oikeutus rajoittavien välineiden käyttöön tai muiden rajoitustoimiksi luonnehdittavien hoitotoimenpiteiden suorittamiseen haettaisiin varsin arvostuksenvaraisiin perusteisiin nojautuvista toimivaltasäännöksistä, saattaisi vaarantaa lainsäätäjän tarkoituksen toteutumisen ja johtaa pahimmillaan huonojen hoitokäytäntöjen legitimointiin tavalla, jota ei voida pitää oikeus- eikä yhteiskuntapoliittisestikaan tavoiteltavana.

Oikeusministeriö katsoo, että hoidolliset ja huollolliset toimet tulee vastaisuudessaakin jättää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä sitovan ammatillisen sääntelyn ja sen taustalla olevien ammattieettisten periaatteiden varaan. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) ohella keskeisiä säädöksiä ovat tältä osin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki (559/1994) sekä terveydenhuollon laitteiden ammattimaista käyttöä sääntelevä laki sosiaali- ja terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010). Luonnollisesti myös perustuslain perusoikeusperiaatteet on otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa.

Oikeusturva

Erityishuollossa olevan henkilön oikeusturva rakentuu ehdotetunkaltaisessa sääntely-yhteydessä olennaisilta osin sen varaan, että toimivaltasäännöksiä osataan soveltaa oikein ja lain hengen mukaisesti. Siksi on tärkeää, että säännösperusteisesti huolehditaan henkilöstön ammatillisesta pätevyydestä ja toiminnan tehokkaasta valvonnasta. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomauttamista lakiehdotuksesta.

Perusoikeuksien toteutumisen ja oikeusturvan kannalta on lisäksi merkityksellistä, että henkilökohtaisen vapauden rajoittamisen mahdollistava päätöksentekojärjestelmä suojaaa itsessään henkilön oikeuksia tilanteessa, jossa päätöksenteon kohteena olevalla henkilöllä ei välttämättä ole edellytyksiä käyttää prosessuaalisia oikeusturvakeinoja. Tämän on katsottava edellyttävän muutoksenhakuoikeuden ohella riittävän monipuolista päätöksentekojärjestelmää. Lisäksi on säännösperusteisesti varmistuttava siitä, että tahdosta riippumattomaan menettelyyn voidaan ryhtyä vain viimesijaisena vaihtoehtona ja että järjestelmä sisältää muutoinkin asianmukaiset takeet mielivaltaa vastaan.

Valmisteilla olleeseen lakiehdotukseen sisältyneet poistumiskieltoa koskevat säännökset merkitsivät sitä, että erityishuoltoa saavien henkilöiden liikkumisvapauden rajoittamisesta olisi päätetty henkilön käyttäytymisen ja olosuhteiden perusteella erikseen myös tahdosta riippumattoman huollon osalta. Esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksesta ilmenevä lähtökohta sen sijaan on, että tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämispäätös sisältää itsessään vapaudenriistoa koskevan päätöksen ja siten oikeuden estää henkilöä poistumasta toimintayksiköstä. Vapaaehtoisen erityishuollon kohteena olevan henkilön liikkumisvapauden rajoittamisesta ei laissa säädettäisi.

Jatkovalmistelussa on omaksuttu käsitys siitä, että nykyistä käytäntöä, jossa erityishuollossa oleville kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen tehostetun palveluasumisen yksiköiden ja laitosten ulko-ovet pidetään pääsääntöisesti lukittuina, ei ole pidettävä

liikkumisvapauden rajoituksena, jos muilla kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevilla henkilöillä on mahdollisuus halutessaan poistua yksiköstä.

Esityksen lähtökohtaan on sinänsä mahdollista yhtyä. Vaikka lakiehdotuksessa tarkoitettuissa vapaaehtoisen erityishuollon tilanteissa ei ole huostaanottopäätökseen rinnastuvaa hallintopäätöstä, erityishuollon tuottajalla on katsottava olevan tehtävänsä perusteella velvollisuus huolehtia erityishuollon kohteena olevan henkilön terveydestä ja turvallisuudesta.

Oikeusministeriö pitää sääntelyn perusoikeusvaikutusten vuoksi sen sijaan ongelmallisena, ettei esityksestä käy ilmi, kuka tai mikä taho suorittaa erityishuollon johtoryhmän määräämän ja tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen edellytyksenä olevan tutkimuksen (33 §) ja mitä seikkoja asianomaisessa tutkimuksessa on tarkoitus selvittää. Lakiehdotusta on tältä osin täsmennettävä.

Lakiehdotukseen sisältyvät muutoksenhakua koskevat säännökset on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Lakiteknisenä yksityiskohtana voidaan mainita, että ehdotetussa 81 a §:ssä lienee tarkoitus rajata vain tahdosta riippumattomaan hoitoon liittyvä päätöksenteko ja tahdosta riippumattoman erityishuoltoon liittyvän erityishuolto-ohjelman hyväksymispäätös oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle. Pykälää on siksi syytä tarkistaa seuraavasti:

”Muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista koskevaan päätökseen taikka muuhun kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvän yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.”