

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Lausuntopyyntönnä 5.11.2015 hallituksen esityksestä eduskunnalla laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp)

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp). Esityksessä ehdotetaan kehitysvammalakiin tehtäväksi ne muutokset, joita vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ratifiointi edellyttää.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksesta sekä ihmisarvon kunnioittamisesta. Laissa säädettäisiin lisäksi kullekin rajoitustoimenpiteelle asetettavista erityisistä edellytyksistä sekä säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2016.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleistä

Pidän ehdotettua kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamista hyvin tärkeänä. Lakiin lisättävät säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä sekä ihmisarvon kunnioittamisesta ovat keskeisiä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa.

Pidän hyvänä, että henkilön laillisen edustajan tai hänen omaisensa tai muun läheisensä asemaa vahvistetaan esityksessä todetun tavoin muun muassa siten, että heillä on oikeus hakea muutosta henkilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttaviin päätöksiin.

Pidän hyvänä, että esityksessä korostuu se, että rajoitustoimenpiteen tulee olla aidosti poikkeuksellinen ja viimesijainen. Säännös rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä (42 e §) edellyttää viipymättä arvioimaan rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä yksikössä.

2

Rajoitustoimenpiteet

Kehitysvammalakiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on tukea ja edistää erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista siten, että jokaisella erityishuollossa olevalla kehitysvammaisella ihmisellä olisi mahdollisuus täysimääräiseen osallistumiseen yhteiskunnassa. Ehdotettavien säännösten painopiste on ennakollisissa keinoissa, joiden avulla on tarkoitus ennakoida ja ehkäistä haastavia tilanteita sekä vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä (3 a luvun 42 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja 42 a §:ssä toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi).

Laissa ehdotetaan rajoitustoimenpiteiksi kiinnipitämistä (42 f §), aineiden ja esineiden haltuunottoa (42 g §), henkilöntarkastusta (42 h §) sekä lyhytaikaista erillään pitämistä (42 i §). Ehdotuksen mukaan muiden rajoitustoimenpiteiden käyttö ei olisi sallittu. Ehdotuksen mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain sellaisissa ympäristö- ja sosiaalialueilla, joiden käytettävissä on riittävä lääketieteellinen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus. Rajoitustoimenpiteitä voitaisiin kohdistaa myös muihin kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oleviin henkilöihin. Lakia on ehdotettu täydennettäväksi muun muassa seuraavilla säännöksillä: rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset (42 d §), rajoitustoimenpidettä koskeva selvitys (toimenpiteen sisältö ja perusteet sekä käytettävissä oleva oikeusturvakeino) ja tiedoksianto (42 k §), rajoitustoimenpiteen jälkiselvittely ja kirjaaminen (42 j §) sekä aluehallintoviraston erityinen valvonta (75 a §).

Toisaalta ehdotuksen mukaan rajoittamista ei olisi perushoitoon kuuluvien toimenpiteiden tai poistumisen estäminen asumisyksiköstä siten, että asumisyksikön ovi on lukossa ja henkilöllä on mahdollisuus halutessaan poistua yksiköstä.

Ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Tarkoituksena on toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu välttämätön huolenpito. Ehdotusta on arvioitava myös Euroopan ihmisoikeusvaltuutuksen 3 artiklan kidutuksen kiellon, 5 artiklan oikeuden vapauteen ja turvallisuuteen sekä 8 artiklan oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sekä niihin liittyvän oikeuskäytännön valossa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla

luotavan rajoittamistoimivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista. Lisäksi rajoitusperusteella tulee olla perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä tarkoitus. Rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiin edellytyksiin kuuluvat hyväksyttävyyden lisäksi välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja oikeusturvavaatimukset.

Merkityksellistä on, että rajoitustoimenpiteet täyttävät perustuslain edellyttämät rajoitusedellytykset. Ehdotuksen mukaan rajoitustoimenpiteitä voisi käyttää tehostettua palveluasumista tai laitospalvelua antavissa yksiköissä (myös yksityisissä), joiden käytössä olisi riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten (42 b §). Lisäksi kyseisiä toimenpiteitä tehtäisiin virkavastuulla (42 c §). Yleisenä edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle olisi, että rajoitustoimenpiteitä toteutetaan ensisijaisesti yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa (42 d §). Erityishuollossa voitaisiin käyttää esitettyjä rajoitustoimenpiteitä ainoastaan silloin, kun rajoitustoimenpide on henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (42 d §:ssä säädettäisiin rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä). Säännös edellyttäisi myös rajoitustoimenpiteiden yhteisvaikutuksen arviointia (42 d §).

Lisäksi perusoikeuden rajoituksen edellytyksenä on riittävä oikeusturvamekanismi. Kaikissa ehdotetuissa toimenpiteissä rajoitustoimenpiteen voi tehdä ammattihenkilö, ja ratkaisun henkilöntarkastuksesta ja lyhytaikaisen erillään pitämisestä tekee johtaja. Aineiden ja esineiden haltuunotosta tulisi sen sijaan ehdotuksen mukaan tehdä kirjallinen päätös valitusosoituksineen, jollei omaisuutta palautettaisi erityishuollossa olevalle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta.

Lakiesityksessä ehdotetaan velvollisuutta viipymättä arvioida toimenpiteen käytön jälkeen keinoja rajoitusten käytön vähentämiseksi (42 e §). Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen rajoitustoimenpiteiden jälkiselvit-

telystä erityishuollossa olevan henkilön kanssa ja kirjaamisesta (42 j §).

Aluehallintoviraston on erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä (75 a §).

Yhdessä nämä edellä kuvatut ehdotetut toimenpiteet muodostavat nähdäkseni kokonaisuuden, jonka voitaneen katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut edellytykset ja takaavan riittävän oikeusturvan.

Totean kuitenkin kiinnipitämisen osalta, että ehdotetussa laissa kiinnipitämisellä tarkoitetaan yleisten edellytyksien täytyessä lyhytaikaista kiinnipitämistä, jos erityishuollossa oleva henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi. Kiinnipitämistä koskeva ratkaisu olisi luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, eikä asiasta tehtäisi ehdotuksen mukaan kirjallista, muutoksenhakukelpoista päätöstä. Esityksessä ei määritellä tarkemmin, mitä lyhytaikaisuudella tarkoitetaan.

Kiinnipitämistä koskeva ehdotus on kuitenkin merkittävä itsemääräämisoikeuden, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että lyhytaikaista erillään pitoa koskevasta säännöksestä ei käy ilmi, onko tällainen erillään pitäminen mahdollista uusia ja jos on, voiko se jatkua välittömästi ja kuinka pitkään. Kuitenkin ehdotuksen mukainen lyhytaikainen erillään pitäminen, erityisesti sen toistuessa tai jatkuessa pitkään, voi muodostaa merkittävän puuttumisen perusoikeuden suojaan. Nähdäkseni sekä kiinnipitämiseen että erillään pitämiseen tulisi liittää muutoksenhakumahdollisuus. Ainakin halutessaan henkilöllä tulisi olla mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös.

Esityksen perusteluissa (s. 55) todetaan, että jos erityishuollossa olevaan henkilöön joudutaan toistuvasti kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä, olisi arvioitava, onko kyseinen yksikkö hänelle sopiva ja tarkoituksenmukainen paikka. Nähdäkseni tämä vaatimus on tämän perusoikeuksien kannalta hyvin merkittävän sääntelykokonaisuuden ja rajoitusten kohteena olevan henkilön oikeusturvan kannalta keskeinen ja sen vuoksi se tulisi kirjata lakiin.

3

Perushoitoon kuuluvat toimenpiteet

Esityksen mukaan rajoitustoimenpiteistä on erotettava perushoitoon kuuluvat toimenpiteet (kuten erilaisten apuvälineiden käyttö), joilla turvataan hyvä hoito ja huolenpito. Esityksen perusteluissa on katsottu, että perushoitoon kuuluviin toimenpiteisiin ei liity perusoikeuksia rajoittavaa vaikutusta, ellei toimenpiteeseen turvauduta kauemmin kuin on tarpeen tai muussa tarkoituksessa kuin varmistamaan henkilön hyvä hoito ja huolenpito.

Pidän ehdotusta perusoikeuksien kannalta ongelmallisena.

Esityksen mukaan mainitunkaltaisten perushoitoon kuuluvien toimenpiteiden ja apuvälineiden tarkoituksena on turvata erityishuollossa olevan henkilön hygienia, ruokailu ja liikkuminen sekä hänen psyykkiset ja sosiaaliset perustarpeensa ilman, että niihin liittyy itsemääräämisoikeutta, yksityisyyden suojaa, liikkumisvapautta tai muuta perusoikeutta rajoittavaa vaikutusta. Esityksessä tuodaan esiin, että raja toisaalta hyvän hoidon ja huolenpidon, toisaalta rajoitustoimenpiteen käytön välillä ei aina ole selkeä ja tarkkarajainen. Arvioitaessa käytetyn toimenpiteen luonnetta on kiinnitettävä huomiota toimenpiteen keston ja pakottavuuteen sekä asianomaisen henkilön omaan tahoon ja näkemykseen toimenpiteen suhteen.

Esityksessä todetaan, että mitä selvemmin toimenpide rajoittaa perusoikeutta, mitä enemmän asianomainen henkilö vastustaa toimen-

piteen suorittamista ja mitä pitempään toimenpiteeseen turvaudutaan, sitä kauemmaksi loitonnutaan perushoidon käsitteestä ja sitä ilmeisemmin on kysymys perusoikeussuojaa loukkaavasta kielletystä toiminnasta.

Epäselväksi jää kattaako perushoito lääketieteellisiä toimenpiteitä, joiden osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on X v. Suomi (3.7.2012) päätöksessään edellyttänyt, että pakkolääkityksen yhteydessä tulee olla käytössä tehokas oikeussuojakeino.

Korostan, että mikäli perushoitoon sisältyy toimenpiteitä, jotka rajoittavat asukkaan perusoikeuksia, niiden käyttäminen edellyttää, että rajoitustoimenpiteistä säädetään laissa täsmällisesti.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on havaittu, että käytössä on esimerkiksi erilaisia asukkaiden toimintakykyä rajaavia vaatteita. Turvaliiviä on käytetty myös siten, että henkilön käsien käyttö on estetty kiinnittämällä olkavarret tai ranteet liiviin. Lisäksi asukkaalla on voitu käyttää hänelle erityisesti suunniteltua kypärää, jonka avulla naaman eteen laitetulla kehikolla on estetty asukkaan itsensä tai toisten pureminen. Myös lepositeitä on ollut käytössä useammassa tehostettua palveluasumista tarjoavassa palveluasumisyksiköissä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan (EIT Munjaz v. Yhdistynyt kuningaskunta 17.7.2012) katsonut tapauksessa olevissa olosuhteissa jo pienen puuttumisen olevan puuttumista yksityisyyden suojaan (8 art.), mikäli asiakas vastustaa toimenpidettä. (80. *In applying those principles to the present case, the Court agrees that the compulsory seclusion of the applicant interfered with his physical and psychological integrity and even a minor such interference must be regarded as an interference with the right to respect for private life under Article 8 if it is carried out against the individual's will (Storck, § 143, cited above).*

Esityksessä (s.55) mainitaan apuvälineinä muun muassa erilaiset henkilön ylle kiinnitettävät hälytysjärjestelmät.

Korostan, että tietyt perushoidossa käytettävät toimenpiteet voivat olla niin kajoavia, että niistä tulisi säätää laissa siitä huolimatta, vastustaako asiakas niitä vai ei. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty potilaan sitomista (PeVL 34/2001 vp, s. 3) ja valvontalaitteen kiinnittämistä henkilöön (PeVL 30/2010 vp, s. 5). Pidän puutteena sitä, että nyt käytössä olevista erilaisista rajoittavista välineistä ja asusteista ei esityksessä ehdoteta säännöksiä. Pidän tärkeänä, että hyväksyttävistä välineistä tulisi vähintäänkin säätää alemmanasteisella säännöksellä, jossa määriteltäisiin tarkemmin ne asusteet ja välineet, joita lain nojalla on sallittua käyttää (vrt. Valtioneuvoston asetus poliisista 1080/2013, 10 §; Voimankäyttö- ja suojavälineet; asetus on annettu poliisilain (872/2011) 9 luvun 10 §:n 1 momentin nojalla).

Esityksen mukaan myöskään poistumisen estämistä koskevaa säännöstä ei ole pidetty tarpeellisena ottaa nyt ehdotettuun lakiin. Esitystä valmisteltaessa oli päädytty kantaan, jonka mukaan kehitysvammalaissa säädetyn erityishuollon tarkoitus ja erityispiirteet huomioon ottaen nykyistä käytäntöä, jossa erityishuollossa oleville kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen tehostetun palveluasumisen yksiköiden ja laitosten ulko-ovet pidetään pääsääntöisesti lukittuina, ei ole pidettävä perusoikeusrajoituksena. Erityishuollon toimintayksiköiden ulko-ovien jatkuva lukittuna pitäminen ei rajoita perusoikeutena suojattua liikkumisvapautta, jos muilla kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevilla henkilöillä on mahdollisuus halutessaan poistua yksiköstä. Silloinkin on syytä ottaa esityksen mukaan huomioon kehitysvammalaissa tarkoitettun erityishuollon tarkoitus ja sen erityiset piirteet. Lisäksi esityksen mukaan raja tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä ei kaikissa tapauksissa ole tarkka ja ehdoton voimassa olevassa sääntelyssä. Rajaa ei ole esityksessä katsottu mahdollista eikä tarkoituksenmukaiseksi tehdä selvemmäksi lainmuutoksen yhteydessä.

Esitys on kuitenkin erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ongelmallinen, mikäli muun henkilön kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön liikkumisvapautta rajoitettaisiin siten, että hänen yrityksensä poistua asumisyksiköstä estettäisiin (Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012; D.D. v. Lietua, 14.2.2012; Kedzior v. Puola, 16.10.2012; H.M. v. Sveitsi, 26.2.2002; Austin ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.3.2012).

Esityksessä viitattiin Valviran tekemään selvitykseen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä tehostetun palveluasumisen yksiköissä (Valviran selvityksiä 1:2013). Selvityksen mukaan yhtenä eniten käytetyistä rajoitustoimenpiteistä oli muun muassa liikkumisvapauden rajoittaminen (36 %). Myös oikeusasiamiehen suorittamilla tarkastuksilla on tullut esille, että henkilöä on voitu estää poistumasta asumisyksiköstä esimerkiksi karkaamisuhan vuoksi. Lisäksi asukkaan lukitseminen omaan huoneeseen (esimerkiksi yön ajaksi) on joissakin yksiköissä yleisesti käytetty toimenpide.

Hallituksen esityksen perustelujen pohdinta siitä, ettei perushoitoon sisältyisi perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä, on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön. Se ei voi poistaa mahdollista perusoikeuksien loukkausta.

Esityksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan kokonaisuudistuksen valmistelua jatketaan mahdollisimman pian erillisenä hankkeena. Pidän tärkeänä, että edellä mainitussa kokonaisuudistuksessa säädetään asianmukaisesti lailla näistä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen vaikuttavista toimenpiteistä.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen