

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta ([HE 96/2015 vp](#))

Tausta

Kun eduskunta hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen maaliskuussa 2015, se samalla hyväksyi lausuman, jonka mukaan ennen yleissopimuksen ratifiointin loppuun saattamista on varmistettava, että sopimuksen 14 artiklan ratifiointin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä (EV 325/2014 vp - HE 284/2014 vp).

Käsitellessään vammaisyleissopimuksen hyväksymistä koskevaa hallituksen esitystä helmikuussa 2015 sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi (StVM 51/2014 vp - HE 284/2014 vp), että yleissopimuksen 14 artikla edellyttää muutoksia kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977), jäljempänä *kehitysvammalaki*.

Vaikka vammaisyleissopimuksen piiriin kuuluvat kehitysvammaisten henkilöiden ohella myös henkilöt, joilla on muistisairaus, jokin autismin kirjoon kuuluva kehityshäiriö tai aikuisiällä saatu aivovamma, vammaisyleissopimuksen edellyttämistä lainsäädäntötoimista päätettäessä pidettiin tarkoituksenmukaisena valmistella ensi vaiheessa vain välttämättömät muutokset kehitysvammalakiin. Jos eduskunta hyväksyy nyt ehdotetun lain, sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistetään hanke itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja sen rajoittamisen edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Se koskisi kaikkia vammaisyleissopimuksen piiriin kuuluvia ihmisryhmiä, mukaan lukien kehitysvammaiset henkilöt. Nyt ehdotettu laki on näin ollen tarkoitettu ainoastaan väliaikaiseksi ratkaisuksi tilanteessa, jossa vammaisyleissopimuksen ratifiointi on saatettava loppuun mahdollisimman pian.

Keskeiset ehdotukset

Voimassa olevan kehitysvammalain 32 §:n 1 momentti ja 42 § ovat selkeästi ristiriidassa vammaisyleissopimuksen kanssa. Lain 32 §:n 1 momentissa asetetaan vammaisuus yhdeksi edellytykseksi tahdonvastaiseen erityishuoltoon määräämiselle. Vammaisyleissopimuksen 14 artikla kieltää vapaudenriiston vammaisuuden perusteella. Lain 42 §:n säännös pakon käyttämisestä kehitysvammaisten erityishuollossa on sisällöltään hyvin yleinen eikä se sen vuoksi täytä vammaisyleissopimuksen vaatimuksia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lain 32 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen edellytykset määriteltäisiin neutraalilla tavalla, ei diagnoosiperusteisesti kuten nyt.

Lain 42 § ehdotetaan korvattavaksi uudella 3 a luvulla. Luvussa säädettäisiin muun muassa toimenpiteistä erityishuollossa olevan kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen vahvistamiseksi, erityishuollossa käytettävistä rajoitustoimenpiteistä sekä rajoitustoimenpiteiden jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta.

Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja oikeusturva

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. Mahdollisuus osallistumiseen sisältäisi muun ohella erityishuollossa olevan henkilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen ja sisältöön. Osallistumisen ytimessä on oltava mahdollisuus aidosti vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Taustalla on keskeisesti ajatus siitä, että mitä normaalimpaa elämää kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetuissa asumispalveluyksiköissä ja laitoksissa voidaan elää, sitä vähemmän on tarvetta turvautua rajoitustoimenpiteiden käyttöön.

Ehdotettavien säännösten painopiste on paitsi itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista vahvistavissa toimenpiteissä, myös ennakollisissa keinoissa, joiden avulla pyrittäisiin ennakoimaan ja ehkäisemään haastavia tilanteita sekä vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Ennakolliset keinot olisivat aina ensisijaisia suhteessa rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Erityishuolto olisi järjestettävä pääsäännön mukaan yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa. Vaikka ehdotetut säännökset oikeuttaisivat tietyissä tilanteissa poikkeamaan pääsäännöstä, rajoitustoimenpiteet olisi kaikissa tapauksissa tarkoitettu viimesijaiseksi ja poikkeukselliseksi keinoksi, ja niiden käytölle asetettaisiin laintasoiset edellytykset. Jos rajoitustoimenpidettä jouduttaisiin käyttämään, se käynnistäisi prosessin, jossa sekä yksikön tasolla että yksilökohtaisesti arvioidaan rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla vastaisuudessa voidaan vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Yksilöllisessä arvioinnissa tulisi tällöin myös harkittavaksi, onko nykyinen yksikkö asianomaiselle henkilölle oikea paikka, vai vastaisiko siirto toiseen yksikköön paremmin hänen tarpeitaan.

Kehitysvammalaki on saatettava sopusointuun vammaisyleissopimuksen määräysten kanssa. Kehitysvammalain muuttamista ei kuitenkaan tule pitää ainoastaan välineenä vammaisyleissopimuksen ratifioinnin mahdollistamiseksi. Lakiin nyt ehdotetut muutokset toisivat huomattavan ja tosiasiallisen parannuksen erityishuollossa olevien kehitysvammaisten ihmisten asemaan ja oikeusturvaan.

Kehitysvammalain nykyinen 42 § on yleisluonteisuudessaan avoin valtakirja pakon käyttöön. Säännös loukkaa sekä vammaisyleissopimuksen määräyksiä että Suomen perustuslakia. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt asiaan huomiota useissa ratkaisuissaan (esim. dnro 2969/5/06 ja dnro 3381/2/09). Vaikka kehitysvammaisten erityishuollossa on viime vuosina otettu merkittäviä edistysaskeleita, erityishuollossa käytetään edelleen liian paljon pakkotoimenpiteitä. Aina ei edes tunnisteta, että pakkotoimenpiteet kajoavat pakon kohteeksi joutuneen henkilön perus- ja ihmisoikeussuojaan. Asiaa kuvastaa hyvin se, että rajoitustoimenpiteitä kutsutaan yleisesti suoja-, turva- tai huoltotoimenpiteiksi. Kun selvitysten mukaan kehitysvammaisten erityishuollossa nyt käytetään laskemistavasta riippuen 12 - 20 eri rajoitustoimenpidettä (Valviran selvityksiä 1:2013 sekä toimintakertomustiedot vuodelta 2014, julkaisematon), ehdotetun lain mukaan sallittuja rajoitustoimenpiteitä olisivat kiinnipitäminen (42 f §), aineiden ja esineiden haltuunotto (42 g §), henkilöntarkastus (42 h §) sekä lyhytaikainen (enintään 2 tuntia kestävä) erillään pitäminen (42 i §). Muiden rajoitustoimenpiteiden käyttö ei olisi sallittua.

Kehitysvammalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset muun muassa kohtuullisista mukautuksista (42 a §:n 2 momentin 2 kohta), henkilöstön asiantuntemuksesta (32 §:n 2

momentti), riittävydestä (42 a §:n 4 momentti) ja koulutuksesta (42 a §:n 5 momentin 2 kohta), itsemääräämisoikeutta vahvistavista kaluste-, väline- ja tilaratkaisuista (42 a §:n 5 momentin 4 kohta), rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä (42 e §), käytettyjen rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja jälkiselvittelystä (42 j §) sekä niitä koskevasta selvitys- ja tiedoksiantovelvollisuudesta (42 k §). Edelleen lakiin ehdotetaan otettavaksi virka- ja vahingonkorvausvastuuta (42 c §) sekä tehostettua viranomaisvalvontaa (75 a §) koskevat säännökset. Ehdotetut säännökset parantaisivat merkittäväällä tavalla kehitysvammaisten ihmisten itsemääräämisoikeutta ja oikeusturvaa.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Erityishuollossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja heidän oikeusturvansa parantaminen on ehdotuksen keskeinen tavoite. Erityishuollon toimintayksiköissä tulisi ehdotetun lain mukaan pyrkiä suunnitelmallisesti pakon käytön vähentämiseen. Rajoitustoimenpiteiden käyttämisen tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja viimekätinen keino asianomaisen henkilön tai jonkun toisen terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon torjumiseksi. Jos rajoitustoimenpiteen käyttö osoittautuisi välttämättömäksi, sitä seuraisi sekä yksikön tasolla että yksilökohtaisesti prosessi, jossa arvioitaisiin rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla jatkossa voidaan vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Ehdotettu sääntely painottuu erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista edistäviin toimiin sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöä ennalta ehkäiseviin keinoihin. Laissa ehdotetaan säädettäväksi vain sellaisista rajoitustoimenpiteistä, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä erityishuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Sääntelyn ydinalaa olisivat turvaamistoimenluonteiset rajoitustoimenpiteet, joilla terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti uhkaavat tilanteet ovat saatavissa hallintaan. Ratkaisua puoltaa erityisesti lausuntokierroksella saatu palaute. Lausuntopyyntöön liitetystä ehdotusluonnoksessa oli kahdeksan rajoitustoimenpidesäännöstä. Suuri osa lausunnonantajista katsoi, että sääntelyn painottuminen ehdotetulla tavalla rajoitustoimenpiteisiin olisi tulkittavissa oikeutukseksi rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Sen puolestaan pelättiin johtavan rajoitustoimenpiteiden lisääntyvään käyttöön erityishuollossa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on neljä rajoitustoimenpidesäännöstä. Niissä tarkoitettuilla rajoitustoimenpiteillä puututtaisiin erityishuollossa olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Sen vuoksi rajoitustoimenpiteiden käytöstä säädetään tavalla, joka täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset. Ehdotetussa 42 d §:ssä säädettäisiin rajoitustoimenpiteiden käytölle asetetuista yleisistä edellytyksistä. Ne koskevat jokaista neljää rajoitustoimenpidettä. Rajoitustoimenpiteitä saataisiin yleisten edellytysten mukaan käyttää sellaisiin erityishuollossa oleviin henkilöihin, jotka eivät kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eivätkä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia silloin, kun rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä asianomaisen henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi tai merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi ja muut, lievemmat keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

Lakiehdotuksen 42 d §:n nojalla rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain tilanteissa, joissa rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä ja lievemmat keinot eivät ole rajoitustoimenpiteen käytön tarkoitus huomioon ottaen soveltuvia tai riittäviä. Lievempien

keinojen käyttämättä jättämisen syynä ei saisi olla esimerkiksi henkilökunnan vähäisyys. Rajoitustoimenpiteen olisi oltava erityishuollossa olevan henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos henkilöön kohdistettaisiin useampia rajoitustoimia samanaikaisesti tai peräkkäin, niiden yhteisvaikutukseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Rajoitustoimenpide olisi suoritettava ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja henkilön perustarpeista huolehtien. Kehitysvammalakiin säädettäväksi ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden käytöllä on tarkoitus turvata muun muassa perustuslain 1 §:n 2 momentissa (ihmisarvon loukkaamattomuus), 7 §:n 1 ja 2 momentissa (oikeus elämään, henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja ihmisarvoon) sekä 19 §:ssä (oikeus välttämättömään huolenpitoon) säädetyjä oikeuksia. Rajoitustoimenpiteen käyttö olisi lopetettava heti, kun sen käyttäminen ei enää olisi välttämätöntä tai jos se vaarantaisi asianomaisen henkilön terveyden tai turvallisuuden.

Kehitysvammalain 42 d §:n yleisin edellytyksin ja kutakin rajoitustoimenpidettä koskevin erityisin edellytyksin rajoitustoimenpiteiden käyttö sidottaisiin perusoikeuksien kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin, eikä rajoitustoimenpiteitä saisi siten käyttää esimerkiksi rangaistus- tai kasvatustarkoituksessa.

Julkisen vallan käyttö

Erityishuollon palvelurakenne noudattelee yleistä sosiaalihuollon palvelurakennetta sikäli, että yksityiset palvelut täydentävät erityishuoltopiirien ja kuntien tuottamista palveluista muodostuvaa julkista palvelujärjestelmää. Esimerkiksi Rinnekoti-Säätiö tuottaa erityishuollon palveluja myös vaativille asiakasryhmille.

Ehdotuksella ei annettaisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan toimivallan antamista yksityisille palveluntuottajille on pidettävä välttämättömänä erityishuollon tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ehdotetut rajoitustoimenpiteet eivät ulotu perusoikeuden ytimeen. Erityishuollon henkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa koulutusta, ja yksityiset toimintayksiköt ovat julkisen vallan asianmukaisessa valvonnassa. Ehdotukseen sisältyy yksilön oikeusturvaa edistävinä säännöksinä muun muassa rajoitustoimenpiteiden kirjaamista (42 j §:n 2 momentti), jälkiselvittelyä (42 j §:n 1 momentti), virkavastuuta (42 c §) ja tehostettua viranomaisvalvontaa (75 a §) koskevat säännökset. Myös henkilökunnan asiantuntemusta (32 §:n 2 momentti), riittävää henkilöstömitoitusta (42 a §:n 4 momentti) ja henkilöstön koulutusta (42 a §:n 5 momentin 2 kohta) koskevat säännökset ovat merkityksellisiä oikeusturvan kannalta. Ottaen huomioon, että mainittujen vaatimusten täyttymisellä on oikeusturvan kannalta ratkaiseva merkitys sääntelyn tavoitteiden toteutumiselle, 42 l §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä mainituista seikoista.

Muuta

Nyt käsillä oleva esitys kytkeytyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta ja sen rajoittamisen edellytyksiä koskevaan hankekokonaisuuteen. Eduskunnalle syksyllä 2014 annettu ja sittemmin rauennut hallituksen esitys (HE 108/2014 vp) niin sanotuksi itsemääräämisoikeuslaiksi sisälsi 17 eri rajoitustoimenpidettä koskevat säännökset. Tätä taustaa vasten on mahdollista, että kehitysvammalakiin ehdotettujen rajoitustoimenpidesäännösten lukumäärän vähäisyys herättää kysymyksiä.

Selittävänä tekijänä on osittain se, että nyt käsillä oleva ehdotus on soveltamisalaltaan merkittävästi suppeampi kuin koko sosiaali- ja terveydenhuoltoon sovellettavaksi tarkoitettu itsemääräämisoikeuslaki. Ero selittyy myös siten, että nyt käsillä olevaa ehdotusta valmisteltaessa on aiempaa enemmän nojaututtu muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi lähestymiskiellosta annettuun lakiin (898/1998), tieliikennelain (267/1981) liikenneturvallisuutta koskevaan sääntelyyn sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 8 §:n säännökseen. Rajoitustoimenpidesäännösten niukkuus selittyy myös lausuntokierroksella saadulla palautteella. Sen mukaan lakiehdotuksessa legitimoitiin rajoitustoimien käyttö tavalla, joka vastasi huonosti sääntelyn tarkoitusta rajoitustoimenpiteiden asemasta aidosti poikkeuksellisina ja viimesijaisina keinoina.

Eduskunnalle annetussa esityksessä on edellä sanottu huomioiden katsottu tarpeelliseksi selkiyttää lakiehdotuksessa omaksuttujen ratkaisujen merkitystä erityishuollon tehtäviä hoitaville sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöille. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ei ole vaikeuttaa käytännön työtä eikä asettaa esteitä hyvälle hoidolle ja huolenpidolle. Erityisesti on katsottu tarpeelliseksi hälventää mahdollinen epätietoisuus perushoitoon kuuluvien toimenpiteiden luonteesta.

Perushoitoon kuuluvien toimenpiteiden 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. Perushoidon tarkoitus on yhdenmukainen kehitysvammalain 1 §:n 2 momentista ilmenevän erityishuollon tarkoituksen kanssa. Säännöksen mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää erityishuollossa olevan henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoitoa ja muu huolenpito. Jos toimenpiteeseen turvaudutaan kauemmin kuin on tarpeen tai muussa tarkoituksessa kuin varmistamaan asianomaisen henkilön hyvä hoito ja huolenpito, kysymyksessä on kielletty puuttuminen hänen perusoikeussuojaansa.

Poistumisen estämistä koskevaa itsemääräämisoikeuslain säännöstä ei pidetty tarpeellisena ottaa nyt ehdotettuun lakiin. Esitystä valmisteltaessa päädyttiin 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. Perustuslain turvaamien perusoikeuksien, esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja liikkumisvapauden, käyttämistä säädellään monin tavoin sekä yleisillä säännöksillä että yksittäisillä julkisen vallan toimenpiteillä. Valtaosaa mainitunlaisesta sääntelystä pidetään ikään kuin luonnollisena osana järjestäytynyttä yhteiskuntaa. Lähes kaikki julkisen vallan toiminta vaikuttaa tavalla tai toisella johonkin perusoikeuteen. Olennaista erityishuollossa oleville kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetuissa tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa noudatettavien ovien lukitsemiskäytännön valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on, onko käytäntöä pidettävä sellaisena erityishuollossa olevien henkilöiden liikkumisvapauden rajoituksena, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti sallittua vain perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävän lain säännöksen nojalla.

Kehitysvammalain 1 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on turvata erityishuollossa olevan kehitysvammaisen henkilön tarvitsema hoito ja muu huolenpito.

Erityishuollon toimintayksiköissä asuvilla kehitysvammaisilla henkilöillä on yksilöllisiä hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen tarpeita. Sen vuoksi on väistämätöntä, että joitakin erityishuollossa olevia henkilöitä, esimerkiksi tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevia henkilöitä, koskevilla liikkumisvapauden rajoituksilla saattaa olla välillisiä vaikutuksia myös henkilöihin, joiden hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen tarpeet eivät sellaisia rajoituksia edellytä. Lisäksi on mahdollista, että joitakin erityishuollossa olevia henkilöitä koskevien rajoitustoimenpiteiden täytäntöönpano vaikuttaa tapaan, jolla muut erityishuollossa olevat henkilöt voivat käyttää perusoikeuttaan. Erityishuollon toimintayksiköiden ulko-ovien jatkuva lukittuna pitäminen ei näin ollen rajoita perusoikeutena suojattua liikkumisvapautta, jos muilla kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevilla henkilöillä on mahdollisuus halutessaan poistua yksiköstä. Silloinkin on syytä ottaa huomioon kehitysvammalaissa tarkoitetun erityishuollon tarkoitus ja sen erityiset piirteet.

Lain soveltamisalan henkilöpiiriin kuuluvat kehitysvammaiset henkilöt, joiden tarvitseman yksilöllisen avun ja tuen laajuus vaihtelee vähäisestä ja/tai lyhytaikaisesta tuen tarpeesta erittäin vahvaan tai elintärkeään tuen tarpeeseen. Tarvittavan hoidon laatu on aina arvioitava yksilöllisesti kunkin henkilön kohdalla, eikä perushoitoon tule sisällyttää toimia, jotka eivät ole hoidon toteuttamisen vuoksi tarpeen. Asianomaisen henkilön toimintakyky ja kehitysvammalain 1 §:n 2 momentin tarkoitus huomioon ottaen tulee aina harkita, mikä on lievin keino, jolla henkilön turvallisuudesta voidaan huolehtia. Henkilön turvallisuudesta voidaan usein huolehtia esimerkiksi järjestämällä hänelle mukaan saattaja.