

3.2.2016

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KEHITYSVAMMAISTEN ERITYISHUOLLOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 96/2015 VP)

Tausta

Eduskunnalle annettiin 28.8.2014 hallituskaudella 2011–2015 laadittu hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2014 vp). Hallituksen esityksen tavoitteena oli muun muassa saattaa sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskeva lainsäädäntö vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) edellytysten mukaiseksi niin, että yleissopimus olisi voitu ratifioida hallituskauden aikana. Lakiehdotus raukesi keväällä 2015 eduskunnan vaihduttua.

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

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 96/2015) ehdotetaan itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevien kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977), jäljempänä kehitysvammalaki, säännösten muuttamista siten, että vammaisyleissopimuksen ratifioinnin edellytykset täyttyvät. Lisäksi esityksessä ehdotetaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevien säännösten lisäämistä kehitysvammalakiin. Muilta osin kehitysvammalainsäädäntö on tarkoitus uudistaa vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamishankkeen yhteydessä. Lisäksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön



edellytyksiä koskevan kokonaisuudistuksen valmistelua on tarkoitus jatkaa erillisenä hankkeena.

Perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia, kuten itsemääräämisoikeutta, voidaan rajoittaa vain, jos perusoikeuden rajoittamisesta on säädetty lailla. Rajoitustoimenpiteiden käytön osalta kehitysvammalaissa on vain yleissäännös rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä on kuitenkin käytetty erityishuollossa ilman tarkempien lain säännösten tukeakin esimerkiksi tilanteissa, joissa on pyritty turvaamaan erityishuollossa olevan henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon eikä lievempiä keinoja ole ollut käytettävissä tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Yksittäistapauksissa laillisuusvalvojat ovat tiettyjen edellytysten täytyttyessä katsoneet menettelyn hyväksyttäväksi, mutta todenneet samalla lainsäädännön kehittämistarpeet.

Keskeiset ehdotukset

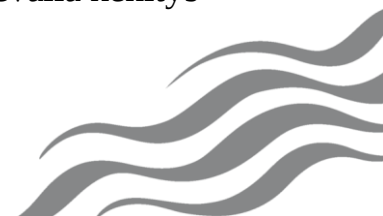
Voimassa olevan kehitysvammalain kaksi säännöstä ovat ristiriidassa vammaisyleissopimuksen kanssa. Lain 32 §:n 1 momentissa asetetaan vammaisuus yhdeksi edellytykseksi tahdonvastaiseen erityishuoltoon määräämiselle. Vammaisyleissopimuksen 14 artikla kieltää vapaudenriiston vammaisuuden perusteella. Lisäksi 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, eikä diagnoosiperusteisesti kuten voimassa olevassa laissa.

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 kehitys-



vammaisella henkilöllä 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 myös 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 itenäistä suoriutumista vahvistavissa toimenpiteissä, myös ennakollisissa keinoissa, joiden avulla pyritäisiin ehkäisemään haastavia tilanteita sekä vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Ennakolliset keinot olisivat aina ensisijaisia suhteessa rajoitustoimenpiteiden käyttöön.

Jos rajoitustoimenpidettä jouduttaisiin käyttämään, se käynnistäisi prosessin, jossa sekä yksikön tasolla että yksilökohtaisesti arvioidaan rajoitustoimenpiteiden 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.

Kehitysvammalain muuttamista ei tule pitää ainoastaan välineenä vammaisyleissopimuksen ratifioinnin mahdollistamiseksi. Lakiin nyt ehdotetut muutokset toisivat tosiasiallisen ja merkittävän parannuksen erityishuollossa olevien kehitysvammaisten ihmisten asemaan ja oikeusturvaan.

Kehitysvammalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset muun muassa kohtuullisista mukautuksista (42 a §:n 2 momentin 2 kohta), henkilöstön asiantuntemuksesta (32 §:n 2 momentti ja 42 b § 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. Nämä olisivat kaikki uusia säännöksiä.



Perusoikeuksien rajoittaminen

Erityishuollossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja heidän oikeusturvansa parantaminen on ehdotuksen keskeinen tavoite. Erityishuollon toimintayksiköissä tulisi ehdotuksen mukaan pyrkiä suunnitelmallisesti rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämiseen.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi sellaisista rajoitustoimenpiteistä, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä erityishuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Ehdotetussa 42 d §:ssä säädettäisiin rajoitustoimenpiteiden käytölle asetetuista yleisistä edellytyksistä, joiden on aina täyttyttävä kutakin rajoitustoimenpidettä käytettäessä. Rajoitustoimenpiteitä saataisiin käyttää kolmen edellytyksen täytyessä samanaikaisesti: henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia; rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä asianomaisen henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi tai merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi; ja muut, lievemmät keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

Rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä ja lievemmät 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 ao. 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. Rajoitustoimenpiteiden käyttö sidottaisiin perusoikeuksien kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin, eikä rajoitustoimenpiteitä saisi siten käyttää esimerkiksi rangaistus- tai kasvatustarkoituksessa.

Ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden käytöllä on tarkoitus turvata muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuus, oikeus elämään, henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja ihmisarvoon sekä oikeus välttämättömään huolenpitoon.



Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa kehitysvammalakiin ehdotettiin neljää rajoitustoimenpidesäännöstä; kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus ja lyhytaikainen, enintään kaksi tuntia kestävä erillään pitäminen. Perustuslakivaliokunta totesi 10.12.2015 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2015 vp), että ehdotetut säännökset yksittäisistä rajoitustoimenpiteistä vastaavat sisällöltään pitkälti perustuslakivaliokunnan myötaikutuksella säädetyssä mielenterveyslaissa ja lastensuojelulaissa olevia säännöksiä, eikä valiokunnalla ollut tältä osin huomautettavaa säännösehdoituksista. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin kiinnipitämistä koskevan 42 f §:n täydentämistä tarkoitusta kuvaavalla maininnalla perusteltuna.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset lakiehdotukseen

Perustuslakivaliokunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antaman mainitun lausunnon (PeVL 15/2015 vp) mukaan lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Sosiaali- ja terveysministeriö on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 29.1.2016 antamassaan vastineessa ehdottanut lakiesitykseen perustuslakivaliokunnan edellyttämiä muutoksia. Rajaa tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä on ehdotettu tehtävän selväpiirteisemmäksi. Lakiehdotusta on ehdotettu myös täydennettäväksi menettelysäännöksillä, jotka koskevat tutkimuksen suorittamista ennen tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämistä. Lisäksi tutkimukseen määräämistä koskevaan päätökseen ehdotetaan muutoksenhakuoikeutta. Kiinnipitämistä koskevaa 42 f §:ää ehdotetaan täydennettäväksi kiinnipitämisen tarkoitusta kuvaavalla maininnalla ”rauhoittamistarkoituksessa”. Lisäksi lakiehdotukseen ehdotetaan lisättäväksi hoidollisia rajoitustoimenpiteitä, rajoittavia välineitä ja asusteita sekä liikkumisvapauden rajoittamista koskevat säännökset perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta edellytti, että kyseisistä rajoitustoimenpiteistä on säädettävä perusoikeusrajoitusten edellytykset täyttävällä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jos niiden käyttöä pidetään välttämättömänä. Kyseisiä rajoitustoimenpiteitä koskevat lähes vastaavat säännökset sisältyivät kesällä 2015 lausuntokierroksella olleeseen sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemaan 17.7.2015 päivättyyn hallituksen esitysluonnokseen.



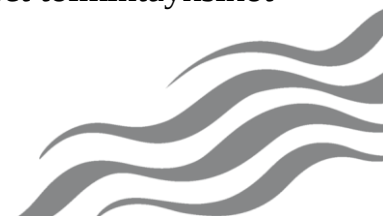
Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on lisäksi syytä harkita mielenterveyslakia vastaavien, ulkopuolista arviota koskevien säännösten sisällyttämistä kehitysvammalakiin. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan ehdota sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan vastineessa ulkopuolista arviota koskevien säännösten lisäämistä kehitysvammalakiin. Tahdosta riippumattoman erityishuollon jatkamista koskeva menettely eroaa mielenterveyslain mukaisesta tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevasta menettelystä siten, että päätöksen tahdosta riippumattoman erityishuollon jatkamisesta tekee aina monijäseninen erityishuollon johtoryhmä tutkimuslausunnon perusteella ja tutkimuslausunnonkin laatii kolme eri asiantuntijaa, jolloin henkilön erityishuollon tarve tulee arvioiduksi usean asiantuntijan toimesta. Lisäksi erityishuollon johtoryhmä on erillinen toimielin suhteessa erityishuollon toimintayksikköön, jossa henkilölle annetaan tahdosta riippumatonta erityishuoltoa. Tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon jatkamisesta taas päättää sairaalan ylilääkäri tarkkailusta vastaavan lääkärin laatiman tarkkailulausunnon perusteella, jolloin hoidon tarpeen arviointiin osallistuu kaksi lääkäriä, jotka molemmat työskentelevät sairaalassa, jossa potilaalle annetaan tahdosta riippumatonta hoitoa.

Julkisen vallan käyttö

Erityishuollon yksityiset palvelut täydentävät erityishuoltopiirien ja kuntien tuottamista palveluista muodostuvaa julkista palvelujärjestelmää. Esimerkiksi Rinnekoti-Säätiö tuottaa erityishuollon palveluja myös vaativille asiakasryhmille.

Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että rajoitustoimenpiteitä saataisiin käyttäen myös yksityisen palvelujen tuottajan ylläpitämissä tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa. Ehdotuksella ei annettaisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muille kuin viranomaisille. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassa vastineessa ehdotetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien päätösten tekeminen säädettäisiin viranomaisen tehtäväksi, vaikka henkilölle annettaisiin erityishuoltoa yksityisessä erityishuollon toimintayksikössä.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan toimivallan antamista yksityisille palveluntuottajille on pidettävä välttämättömänä erityishuollon tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. 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. Lisäksi yksityisen palvelujen tuottajan tekemistä rajoitustoimenpidettä koskevista kirjallisista päätöksistä olisi vastaavalla tavalla muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen, kuin viranomaisenkin tekemistä päätöksistä (81 b §).

Lopuksi

Ehdotetut muutokset parantaisivat erityishuollossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden oikeusturvaa olennaisesti nykyiseen tilanteeseen nähden, ja tämän uudistuksen jälkeen Suomen lainsäädännön voidaan katsoa olevan sopusoinnussa vammaisyleissopimuksen kanssa.

