

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

10.2.2016

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ 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 itsemääräämiskeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista edellytyksistä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa (PeVL 15/2015 vp), jonka ponsilausuman mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämis-järjestyksessä, jos sen 33 ja 38 §:stä sekä rajoitustoimenpiteistä säätämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta saattaa sääntelyn perustuslakivaliokunnan uudelleen arvioitavaksi, jos se päättyy viimeksi mainituilta osin täydentämään sääntelyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta vastineensa, joka on sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemiskutsun liitteenä.

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö on arvioinut vastinetta tässä yhteydessä lähinnä siltä osin, onko siinä otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutos- ja sääntelytarpeet. Vastineen sisältämiin muutosehdotuksiin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat tulevat sen sijaan aikanaan perustuslakivaliokunnassa arvioiduiksi, jos sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta päätyy mahdollisesti ehdottamaan kehitysvammalakiin perustuslakivaliokunnan ponsilausumassa tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä.

Edellä sanottu huomioon ottaen oikeusministeriö pitää aiheellisena kiinnittää sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Raja tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kestävämmänä, että rajaa tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä ei ole katsottu olevan mahdollista tehdä ehdotettavan lain muutoksen yhteydessä selväpiirteiseksi. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että jos erityishuoltoon vapaaehtoisesti saapuneen henkilön asema muuttuu niin, että hänen on katsottava olevan tahdosta riippumattoman erityishuollon piirissä, on tästä tehtävä nimenomainen päätös.

Vastineessa todetaan, että täysi-ikäiselle kehitysvammaiselle henkilölle voidaan lähtökohtaisesti antaa vapaaehtoista erityishuoltoa, vaikkei hän kykenisi antamaan siihen tietoista suostumustaan, jos se katsotaan hänen etunsa mukaiseksi. Alaikäisen kehitysvammaisen henkilön vapaaehtoinen erityishuolto järjestetään ensisijaisesti yhteisymmärryksessä hänen edunvalvojansa sekä iästä ja kehitystasosta riippuen henkilön itsensä kanssa.

Tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välisen rajanvedon kannalta on vastineen mukaan olennaista, vastustaako erityishuollon piirissä oleva henkilö huollon antamista. Vapaaehtoisen erityishuollon piirissä olevan henkilön vastustaessa hoitoa olisi lähtökohtaisesti siirryttävä tahdosta riippumattoman hoidon piiriin. Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen edellytykset tulisi tällöin arvioida ja päättää siitä 32 §:ssä säädetyin edellytyksin. Tästä on ehdotettu lisättäväksi lakiehdotukseen nimenomainen säännös. Ehdotetun 42 e §:n mukaan erityishuollon toimintayksikön on tehtävä tällainen arvio ja saatettava kysymys tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytysten täyttymisestä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen arvioitavaksi, jos erityishuollossa on käytetty usein tai toistuvasti tiettyjä laissa säädetyjä rajoitustoimia (42 j §: hoidolliset rajoitustoimet, 42 l §: rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö, 42 m §: valvottu liikkuminen tai 42 n §:n 2 mom.: kiireellinen poistumisen estäminen).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 42 c §:ään ehdotettu säännös ei olennaisesti selkeytä tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välistä rajaa. Lakiin ehdotettujen hoidollisten ja huollollisten rajoitustoimien laaja soveltamisala merkitsee ehdotetussa muodossaan sitä, että vapaaehtoisenkin erityishuollon piirissä olevalle ke-

hitysvammaiselle henkilölle voidaan antaa – jatkuvaluonteista poistumisen estämistä lukuun ottamatta – erityishuoltoa tämän vastustuksesta huolimatta samoin edellytyksin kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätyle.

On syytä todeta, että ihmisoikeustuomioistuin on arvioidessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 8 artiklan soveltamisalaa laitoshoidon aloilla antanut painoarvoa paitsi hoidon kohteena olevan henkilön tahdonmuodostukselle myös sille, muodostuuko hoito kokonaisuutena arvioiden sellaiseksi, että se toteuttamistavoiltaan tosiasiallisesti rinnastuu tahdosta riippumattomaan hoitoon (esim. H.M. v. Sveitsi 26.2.2002, tuomion kohta 42, H.L. v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.10.2004, tuomion kohta 89, Storck v. Saksa, tuomion kohta 71).

Tutkimukseen määrääminen

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin perusteella erityishuollon johtoryhmä voi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen, jos on ilmeistä, että edellytykset henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta ovat olemassa. Perustuslakivaliokunnan mukaan pykälää on välttämätöntä täydentää ainakin säännöksillä tutkimuksen suorittajasta, sisällöstä ja menettelytavoista, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pykälään on ehdotettu tehtäväksi perustuslakivaliokunnan edellyttämät täydennykset. Vastineessa ehdotetun 33 §:n 1 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmän olisi määrättävä henkilö tutkimukseen erityishuollon toimintayksikköön. Pykälän 2 momentin mukaan tutkimuksen suorittaisivat sosiaalihuoltoon perehtynyt laillistettu, lääkäri, laillistettu psykologi ja sosiaalityöntekijä sekä tarvittaessa muut sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt. Tutkimuksesta olisi laadittava tutkimuksen suorittaneiden lääkärin, psykologin ja sosiaalityöntekijän allekirjoittama tutkimuslausunto, jonka tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta olemassa.

Vastineen perusteella jää avoimeksi, tuleeko tutkimuksen suorittavien henkilöiden olla erityishuollon toimintayksikön palveluksessa. Tällä on tehtävän asianmukaisen hoitamisen ja siihen liittyvän vastuun kannalta keskeinen merkitys. Lakiehdotusta tulee tältä osin tarkentaa, jollei tämä vaatimus johdu muusta lainsäädännöstä. Tällainen vaatimus ei sen sijaan oikeusministeriön käsityksen mukaan ole johdettavissa lakiehdotuksen 42 b §:n 2 momentista, jossa edellytetään, että rajoitustoimisäännösten piiriin kuuluvalla tehostetun palveluasumisen yksiköllä ja laitoksella tulee olla ”käytettävissään” riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus. Säännösehdoituksen perustelujen mukaan riittävää olisi, että mainitunlainen asiantuntemus olisi käytettävissä esimerkiksi kahden tai useamman sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisen asiantuntijatyöryhmän palveluina.

Ehdotusta tulee tältä osin tarkentaa. Epäselväksi jää myös se, miten tutkimuksen suorittamisen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta on tarkoitettu varmistua ja mitä 1 momentissa tarkoitetaan tutkimukseenmäärittämispäätöksen taustalla olevilla ”muilla tarvittavilla sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksilla ja selvityksillä”.

Rajoitustoimien sääntely

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

Rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely on hallituksen esityksessä 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. Ehdotetuille rajoitustoimille voidaan esityksessä mainituista syistä katsoa olevan kehitysvammaisten erityishuollon alalla perusteltu tarve ja perustuslakivaliokunta on näiltä osin pitänyt sääntelyä lähtökohtaisesti myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että vähäisetkin puuttumiset laitoshuollossa olevan henkilön vapauteen, koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan merkitsevät perusoikeuksien rajoittamista etenkin, jos henkilö vastustaa toimenpidettä. Tällaisten toimenpiteiden käyttöä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voida oikeuttaa pelkästään esimerkiksi perushoitoon vetoamalla, vaan niistä tulee säätää perusoikeuksien rajoitusedellytykset asianmukaisesti täyttävällä lailla, jos toimenpiteiden käyttöä pidetään erityishuollossa välttämättömänä.

Lakiehdotusta on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdotettu täydennettäväksi säännöksillä hoidollisista rajoitustoimenpiteistä, rajoittavien välineiden tai asusteiden käytöstä, valvotusta liikkumisesta ja poistumisen estämisestä.

Vastineessa on ehdotettu lakiin otettavaksi varsin laajasti uutta sääntelyä erityishuollossa olevan henkilön oikeuksien rajoittamisesta. Ehdotetut rajoitustoimia koskevat säännökset mahdollistavat moninaisten ja perusoikeuksiin osin syvällisesti kajoavien rajoitustoimien käytön niin julkisessa kuin yksityisessä kehitysvammaisten erityishuollossa ja sen eri toteuttamismuodoissa, vaikka niiden taustalla on myös ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä hyväksyttäviä perusteita.

Ottaen huomioon, että vastineessa ehdotettujen rajoitustoimien sääntelyn liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tulevat perustuslakivaliokunnassa arvioiduiksi, jos sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyy ehdottamaan niiden lisäämistä lakiin, oikeusministeriö pitää tässä yhteydessä riittävänä rajata tarkastelu jäljempänä mainittuihin yksityiskohtiin. Lakiehdotuksen valmisteluhistoria huomioon ottaen olisi oikeusministeriön

mielestä tärkeääkin, että asianomaisista säännösehdoista saataisiin perustuslakivaliokunnan kanta.

Vastineeseen sisältyvissä säännösehdoissa edellytetään lakiehdotuksen 42 b §:ssä tarkoitettujen asiantuntijoiden arvioiden huomioon ottamista rajoitustoimista päätettäessä. Lisäksi kyseisten asiantuntijoiden velvollisuutena olisi säännösehdoisten mukaan ”seurata ja arvioida rajoitustoimenpiteiden käyttöä”.

Asiantuntijoiden asema ja vastuu rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevassa päätöksenteossa jää vastineen perusteella varsin avoimeksi. Rajoitustoimia koskevia säännöksiä ja perusteluja tulee tältä osin tarkentaa, jos sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyy ehdottamaan niiden ottamista lakiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt, että hoidollisista ja huollollisista rajoitustoimista säänneltäessä on säännöspäätöksellä varmistuttava siitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää henkilökunnan vähäisyyden tai muiden vastaavien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten puuttumisen vuoksi. Vastineeseen sisältyvään lakiehdotukseen ei näytä sisältyvän tällaisia säännöksiä.

Muutoksenhaku

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt välttämättömänä, että 81 b §:n 2 momentin mukainen valituskiello erityishuollon johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen henkilön määräämisestä toimitettavaksi tutkimukseen perustellaan. Valiokunnan mukaan muutoksenhakukiellon lopullinen tarkastelu on mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun lakiehdotuksen 33 §:n sääntelyä on valiokunnan edellyttämällä tavalla täydennetty. Valiokunta on pitänyt kuitenkin perusteltuna, että sosiaali- ja terveysvaliokunta poistaa muutoksenhakukiellon lakiehdotuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnon perusteella esittänyt valituskiellon poistamista ja valitusoikeuden säätämistä 33 §:n 1 momentin mukaiseen tutkimukseen määräämistä koskevaan päätökseen. Päätökseen saisi hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että muutoksenhaku saattaisi pitkittää päätöksen täytäntöönpanoa merkittävästi, vaikka asian luonteen vuoksi pikainen täytäntöönpano olisi nähtävästi tärkeää.

Kehitysvammalaissa tarkoitettu tutkimukseenmääräämispäätös poikkeaa esimerkiksi mielenterveyslain 17 b §:n mukaisesta tutkimukseenmääräämispäätöksestä, joka liittyy hoidon jatkamisen edellytysten selvittämiseen tilanteessa, jossa oikeuspsykiatrinen potilas on poistunut sairaalasta ja määräaika hoidon jatkamiselle tai lopettamiselle on ylittynyt. Tällaisen päätöksen tekee yksittäinen lääkäri ja siitä saa mielenterveyslain 24 §:n mukaan valittaa hallinto-oikeuteen.

Kehitysvammalain mukainen tutkimukseenmääräämispäätös liittyy hoitoon määräämiseen ja sen tekee monijäseninen toimielin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan muutoksenhakumahdollisuus ei tällöin ole välttämätön ottaen huomioon henkilöllä olevat muut oikeussuojakeinot sekä muutoksenhakumahdollisuus tutkimuksen perusteella tehtävään erityishuollon antamista koskevaan päätökseen. Oikeusministeriön mielestä muutoksenhakukielto olisi siten perusteltavissa. Tärkeää kuitenkin on, että tutkimukseenmääräämispäätöksen perusteeksi vaadittavista tiedoista ja selvityksistä säädetään riittävän täsmällisesti.

Muutoksenhakusäätelyyn liittyvänä lakiteknisenä yksityiskohtana voidaan lisäksi 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.”

Vammaissopimuksen ratifiointi

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.