

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys HE 96/2015 vp. eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa ja kutsunut kuultavaksi käsiteltäessä edellä mainittua hallituksen esitystä. Lausuntopyyntöön on liitetty sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos ja perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto (PeVL 15/2015 vp) hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1

LAINMUUTOKSEN TARKOITUS JA TAVOITTEET

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan sekä lain eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (EV 325/2014 vp., HE 284/2014 vp). Samalla eduskunta edellytti, että ennen vammaisyleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys eduskunnan lausumassa tarkoitetusta lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia muutettavaksi siten, että se täyttäisi vammaisyleissopimuksen ratifioinnin vaatimukset.

Lainmuutoksen tarkoituksena on vahvistaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityishuollossa. Lakiin lisättäisiin myös säännökset rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksesta sekä ihmisarvon kunnioittamisesta. Laissa säädettäisiin lisäksi kullekin toimenpiteelle asetettavista erityisistä edellytyksistä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä ja oikeusturvakeinoista.

Muiden kuin laissa todettujen rajoitustoimenpiteiden käyttäminen ei olisi sallittua. Rajoitustoimenpiteitä saisi käyttää ainoastaan tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoshoidossa sekä osittain työ- ja päivätoiminnassa. On tärkeää, että lakia sovellettaessa lain tavoitetta itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön minimoimisesta kunnioitetaan. Tämä tulee myös olemaan keskeinen haaste lain noudattamisen valvonnassa.

Pidän kehitysvammalain uudistamistyötä hyvin tärkeänä. Oikeusasiamiehen kannanotoissa on toistuvasti todettu, että nykyiseen lainsäädäntöön ei mielenterveys- ja lastensuojelulakia lukuun ottamatta sisälly perustuslain edellyttämiä täsmällisiä ja tarkkarajaisia säännöksiä sosiaalihuollon asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien rajoittamisesta. Oikeusasiamies on esittänyt jo vuonna 1996 ja uudelleen vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriölle, että kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaa lainsäädäntöä olisi täsmennettävä siten, että huollossa käytettävistä itsemääräämisoikeuden rajoituksista säädettäisiin lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perusoikeusjärjestelmän edellyttämällä tavalla (Dnro 3381/4/09).

Kehitysvammalain uudistaminen ja vammaisyleissopimuksen ratifiointin loppuun saattaminen on oikeusasiamiehen kannalta erityisen tärkeää myös sen vuoksi, että oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja ihmisoikeusvaltuuskunnasta tulee sopimuksen 33.2 artiklan mukainen rakenne, jonka tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojeleminen ja seuranta.

2

LAIN VALMISTELU JA TOIMEENPANO

Totean aluksi, että alkuperäinen kehitysvammalain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 96/2015 vp) on monilta osin puutteellinen. Perustuslakivaliokunta on 10.12.2015 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2015 vp) esittänyt, että lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyksityksessä, jos valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan huomioon.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta sosiaali- ja terveysministeriö on antanut sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 29.1.2016 päivätyn vastineen. Sen ja muun asiantuntijakuulemisen pohjalta sosiaali- ja terveysvaliokunta on laatinut mietintöluonnoksen, jossa ehdotetaan lukuisia täsmennyksiä ja merkittäviä lisäyksiä hallituksen esityksen pykäläehdotuksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset parantavat erityishuollossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden oikeusturvaa ja saattavat Suomen lainsäädännön vammaisyleissopimuksen ratifiointiin edellyttämälle tasolle.

Pidän sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyviä uusia pykäläehdotuksia hyvin tärkeinä ja pääosin hyväksyttävinä. Mielestäni yksityiskohtainen sääntely muodostuu kuitenkin osittain

raskaaksi ja vaikeaselkoiseksi. Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa siitä, että esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittävää panostamista lain toimeenpanoon ja siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen.

Pidän varsin ongelmallisena ja epätydyttävänä sitä, että hallituksen esityksen lakiehdotuksia joudutaan näin laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä.

3

JULKISEN VALLAN KÄYTTÖÄ SISÄLTÄVÄN TEHTÄVÄN ANTAMINEN MUULLE KUIN VIRANOMAISELLE

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin toimivaltaa puuttua erityishuollossa olevan henkilön perusoikeuksiin ehdotetaan annettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Esitys mahdollistaa tahdosta riippumattoman erityishuollon järjestämisen ja rajoitustoimenpiteiden käytön myös yksityisen ylläpitämissä tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa sekä osittain työ- ja päivätoiminnassa.

Perustuslakivaliokunnalla (PeVL 15/2015 vp) ei ollut huomautettavaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta alkuperäisestä kehitysvammalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 96/2015 vp). Siitä kuitenkin puuttuivat kokonaan perusoikeuksiin syvimmin kajoavia rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Kehitysvammaisten erityishuoltoa antavista toimintayksiköistä puolestaan hyvin suuri osa on yksityisiä. Käsitykseni mukaan tämä on yksi keskeinen perusongelma ja selitys sille, miksi puheena olevan lainsäädännön valmistelu on ollut niin vaikeaa. Mahdollisesti tästä syystä hallituksen esityksestä puuttuivat kokonaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen nyt sisältyvät säännökset perusoikeuksiin syvimmin kajoavista rajoitustoimenpiteistä, jotka hallituksen esityksessä pyrittiin selittämään hoitotoimenpiteiksi eikä perusoikeusrajoituksiksi. Olen hyvin tyytyväinen siitä, että perustuslakivaliokunta selkeästi torjui tällaisen ajattelun ja pyrkimyksen lausunnossaan PeVL 15/2015 vp.

Olen samaa mieltä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa siitä, että mietintöluonnokseen lisätyssä sääntelyssä merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan perustellusti katsoa sisältävän ainakin seuraaviin säännöksiin:

- 42 j § Välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksesta huolimatta
- 42 l § Rajoittavien asusteiden ja välineiden käyttö vakavissa vaaratilanteissa, erityisesti sitominen
- 42 m § Valvottu liikkuminen
- 42 n § Poistumisen estäminen

Olen jo tämän lainvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa korostanut, että tällaisista voimakkaasti henkilön perusoikeuksiin kajoavista rajoitustoimenpiteistä säädettäessä tulisi luoda mekanismi, jossa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien rajoitustoimenpiteiden käytöstä päätetään viranomaisten toimesta ja virkavastuulla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan, että rajoittavien välineiden ja asusteiden käyttöön vakavissa vaaratilanteissa (42 l §) ja valvottuun liikkumiseen (42 m §) sekä poistumisen estämiseen (42 n §) on arvioitu sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sen vuoksi näiden rajoitustoimenpiteiden käytöstä yli seitsemän päivän ajaksi päättäisi virkasuhteessa oleva henkilö. Sitomisen kohdalla yli kahden tunnin ylittävältä osalta päätöksen tekisi aina virkasuhteessa oleva henkilö. Lisäksi ratkaisun välttämättömän terveydenhuollon antamisesta erityishuollossa olevan henkilön vastustuksesta huolimatta ja lyhytaikaisista rajoitustoimenpiteistä tekee virkasuhteessa oleva lääkäri (42 j § 4 mom.).

Pidän hyvänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa edellä mainittuja rajoitustoimenpiteitä koskevista säännöksistä on nyt varmistettu se, että merkittävää julkista vallan käyttöä sisältävien rajoitustoimenpiteiden käytöstä päätetään viranomaisten toimesta ja virkavastuulla. Mikäli toimintayksikössä ei olisi virkasuhteista lääkäreitä tai muuta päätöksentekoon oikeutettua viranhaltijaa, tulisi sopia etukäteen järjestelyistä viranhaltijan päätöksenteon osalta kyseisissä tilanteissa.

Mietintöluonnoksessa ei ole lähemmin pohdittu, miten näistä järjestelyistä sovittaisiin ja kuinka käytännössä meneteltäisiin. Minun on vaikea arvioida, pitäisikö laissa olla jotakin sääntelyä näiden järjestelyiden tueksi.

4

RAJOITUSTOIMENPITEIDEN KÄYTTÄMINEN VAPAAEHTOISESSA ERITYISHUOLLOSSA

Olen jo 21.8.2015 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani lausunnossa (dnro 3336/5/15) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 10.2.2016 antamassani lausunnossa (dnro 396/5/16) todennut, että tahdosta riippumattoman erityishuollon (32 §) soveltamisalan laajuus ja suhde vapaaehtoiseen erityishuoltoon jäi lakiluonnoksessa ja edelleen lakiehdotuksessa epäselväksi. Pidän periaatteellisesti ongelmallisena erityisesti sitä, että ehdotettuja rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää myös vapaaehtoisessa erityishuollossa oleviin henkilöihin. Mielestäni on käsitteellisesti nurinkurista ja itsemääräämisoikeuden vastaista, että vapaaehtoisessa erityishuollossa oleviin kohdistetaan erilaisia tahdonvastaisia toimenpiteitä.

Tämä ehdotetussa sääntelyssä omaksuttu lähtökohta johtuu ilmeisesti siitä, että nykykäytännössä tahdosta riippumaton erityishuolto on äärimmäisen harvinaista. Saamieni tietojen mukaan kehitysvammalaitoksissa on jonkin verran yli tuhat ja ns. autetun asumisen piirissä yli 7000 kehitysvammaista henkilöä. Heistä vain muutama kymmen ja

vuositasolla vain satakunta henkilöä on ollut tahdosta riippumattomassa erityishuollossa.

Tässä suhteessa sääntely poikkeaisi esimerkiksi mielenterveyslain rajoitustoimenpiteiden käyttömahdollisuudesta. Mielenterveyslaissa säädettyjä rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyihin henkilöihin tai siihen tähtäävään tarkkailuun taikka tutkimukseen otettuihin henkilöihin.

Mielestäni kehitysvammalain sääntely ei ilman oikeudellisesti perusteltuja hyväksyttäviä syitä saisi poiketa siitä, miten esimerkiksi mielen-terveyslaissa on säädetty vastaavista rajoitustoimenpiteistä, niiden käytön edellytyksistä, menettelystä ja valvonnasta. Vammaisyleissopimuksen 14 artikla edellyttää nimenomaisesti, että vammaiset henkilöt nauttivat oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen yhdenvertaisesti muiden kanssa, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esitetään, että 42 e §:ään lisättäisiin lause, jonka mukaan ”jos muussa kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön erityishuollossa on käytetty toistuvasti tai pitkäaikaisesti 42 j §:ssä, 42 l §:ssä, 42 m §:ssä tai 42 n §:n 2 momentissa tarkoitettua rajoitustoimenpidettä, toimintayksikössä on arvioitava, täyttyvätkö henkilön kohdalla 32 §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset henkilön määräämiselle tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon, ja saatettava kysymys tarvittaessa 32 §:n 4 momentissa tarkoitettun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen arvioitavaksi”.

Mietintöluonnoksen mukaan kehitysvammalain käsittelyn yhteydessä vammaisjärjestöt ovat katsoneet, ettei toistuvaa tai useampien rajoitustoimenpiteidenkään käyttöä tule automaattisesti yhdistää tahdosta riippumattoman erityishuollon tarpeeseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää perusteltuna ja vammaisyleissopimuksen mukaisena, että tällaisissa tilanteissa voidaan käyttää henkilön perusoikeuksia vähemmän rajoittavaa toimenpidettä, kuin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämistä.

Pidän edellä mainittua 42 e §:ään tehtyä lisäystä lähtökohtaisesti hyvänä ja tärkeänä. Lisäyksen mukaisessa sääntelymallissa rajoitustoimenpiteitä voitaisiin siis edelleen käyttää myös vapaaehtoisessa erityishuollossa oleviin henkilöihin (lukuun ottamatta 42 n §:n 3 momentissa tarkoitettua lyhytkestoista pitempää poistumisen estämistä). Kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyy ehkä sellaisia erityispiirteitä, että tämä voi olla hyväksyttävää tietyin ehdoin.

Keskeistä on mielestäni ensinnäkin se, että ehdotuksen 42 d §:n 1 momentin mukaiset rajoitustoimenpiteiden yleiset edellytykset ovat lähellä 32 §:n 1 momentin mukaisia tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen edellytyksiä.

Toiseksi rajoitustoimenpiteen käytön tulee aina olla välttämätöntä, oikeasuhtaista ja viimesijaista. Tämä on otettu huomioon 42 d §:n 2 ja 3 momenteissa.

Kolmanneksi, rajoitustoimenpiteiden käyttöä edellyttävän tilanteen täytyy mielestäni olla pakkotilan omainen tai vähintäänkin kiireellinen tai poikkeuksellinen, kun kysymys on vapaaehtoisessa erityishuollossa olevasta henkilöstä, joka periaatteessa voi halutessaan poistua toimintayksiköstä. Jos sen sijaan rajoitustoimenpiteen käytön tarve on usein toistuva tai pitkäaikainen, kysymys tahdosta riippumattoman erityishuollon tarpeesta tulisi saattaa toimintayksiköstä riippumattoman asiantuntija-arvioinnin kohteeksi ehdotuksen 32 ja 33 §:ssä säädettyllä tavalla.

Mielestäni tämän sääntelyn suhdetta eräisiin rajoitustoimenpiteitä säänteleviin lakiehdotuksen kohtiin pitäisi vielä pohtia. Ensinnäkin, esimerkiksi ehdotetuissa 42 j §:n 5 momentissa, 42 l §:n 4 momentissa, 42 m §:n 3 momentissa ja 42 n §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitustoimenpiteet ovat jo sinällään toistuvia tai pitkäaikaisia. Toiseksi, mielestäni kaikkein merkittävimmin perusoikeuksiin puuttuvien rajoitustoimenpiteiden käyttömahdollisuus tulisi rajata tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oleviin henkilöihin. Tuntuisi johdonmukaiselta, että näitä rajoitustoimenpiteitä olisivat ainakin ne, joiden käytöstä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimukseen sisältyvissä pykäläehdotuksissa voisivat päättää ainoastaan virkasuhteessa olevat virkamiehet, eli joissa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Nyt ehdotetussa sääntelyssä kaikkia muita rajoitustoimenpiteitä paitsi 42 n §:n 3 momentissa tarkoitettua lyhytkestoista pitempää poistumisen estämistä voitaisiin kohdistaa myös vapaaehtoisessa erityishuollossa oleviin henkilöihin.

Mielestäni tahdosta riippumattoman erityishuollon ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä täytyy olla selvä ero, ja tuon eron sisällön täytyy olla juuri siinä, minkälaisia rajoitustoimenpiteitä erityishuollossa olevaan henkilöön voidaan kohdistaa. Jos eroa ei ole, tahdosta riippumattoman erityishuollon sääntely jää näennäiseksi ja merkittävääkin julkisen vallan käyttöä sisältäviä perusoikeusrajoituksia kohdistetaan vastoin tahtoa henkilöihin, jotka ovat muka vapaaehtoisessa erityishuollossa.

Mikäli edellä tarkoittamani ero ja rajausta toteutettaisiin, tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevien henkilöiden määrä nousisi jonkin verran, mutta todennäköisesti ei kovin paljon. Mielestäni tärkeintä on kuitenkin se, että jos kaikkein ankarimpien rajoitustoimien käyttömahdollisuus rajattaisiin tahdosta riippumattomassa hoidossa oleviin, käsitykseni mukaan juuri noiden ankarimpien rajoitustoimien käyttö tulisi kokonaisuutena ja nykytilanteeseen verrattuna olennaisesti vähentymään. Rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisen ja erityisesti kaikkein ankarimpien rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisen pitäisi olla uuden lainsäädännön keskeinen tavoite.

42 n § Poistumisen estäminen

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvän 42 n §:n mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö voi tietyin edellytyksin noutaa yksiköstä poistuneen erityishuollossa olevan henkilön takaisin toimintayksikköön, jos henkilö tavoitetaan sen välittömästä läheisyydestä. Tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön noutamiseksi takaisin kauempaa voidaan pyytää poliisilta virka-apua. Sen sijaan vapaaehtoisessa erityishuollossa olevan henkilön noutamiseksi takaisin kauempaa voidaan vain tehdä poliisille ilmoitus kadonneesta henkilöstä.

Mielestäni olisi syytä harkita, tulisiko laissa antaa mahdollisuus saada poliisin virka-apua myös vapaaehtoisessa erityishuollossa olevan henkilön noutamiseksi takaisin kauempaa pykälässä mainituin tiukoin edellytyksin ("jos henkilö saattaisi poistumisellaan itsensä tai toisen henkilön alttiiksi välittömästi uhkaavalle ja vakavalle terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalle vaaralle"). Virka-apupyynnön tekeminen tulisi siinä tapauksessa säätää virkasuhteisen virkamiehen toimivaltaan kuuluvaksi (vrt. mielenterveyslain 31 §:n 2 momentti).

Ehdottamani säätelytarve johtuu siitä, että ilmeisesti vastaisuudessaakin tahdosta riippumaton erityishuolto tulee jäämään harvinaiseksi. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että vapaaehtoisessa erityishuollossa tulee olemaan paljon henkilöitä, jotka voivat halutessaan poistua toimintayksiköstä, mutta jotka poistuessaan varsin ilmeisesti saattaisivat itsensä tai toisen henkilön alttiiksi välittömästi uhkaavalle ja vakavalle terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalle vaaralle.

Saamieni tietojen mukaan poliisi joutuu käytännössä tuomaan takaisin toimintayksikköön sieltä poistuneita vapaaehtoisessa erityishuollossa olevia henkilöitä. Tähän poliisilla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa oikeutta.

Päätöksen täytäntöönpano

Esitän harkittavaksi, tulisiko laissa olla nimenomainen säännös lainvoimaa vailla olevan tahdosta riippumattomattomaan erityishuoltoon määräämistä ja rajoitustoimenpiteitä koskevan päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta (vrt. lastensuojelulaki 91 § ja mielenterveyslaki 25 §).

Esityksessä todetaan, että sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan kokonaisuudistuksen valmistelua on tarkoitus

jatkaa erillisenä hankkeena. Pidän erittäin tärkeänä sitä, että myös kyseinen kokonaisuudistus saatetaan viivytyksettä loppuun. Kokonaisuudistus on välttämätön yksilön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen