

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia. Lakiin tehtäisiin muutokset, joita vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ratifiointi edellyttää.

Lakiin lisättäisiin 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. Lakiin sisällytettäisiin myös 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 päivänä maaliskuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Perusoikeudet.....	5
Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu.....	10
Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen.....	11
Yksityisten palveluntuottajien asema.....	13
Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytykset ja henkilöstön asema.....	14
Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta.....	15
Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja itsemääräämisoikeus.....	18
Edunvalvonta, vajaavaltaisen asema ja edunvalvontavaltuus.....	21
Kehitysvammaisten henkilöiden palvelut.....	22
Lapsen asema.....	27
Perusoikeuksien rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.....	28
Laillisuusvalvojen käytäntöä rajoitustoimenpiteiden käytöstä erityishuollossa.....	35
Hätävarjelu ja pakkotila.....	37
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	39
Euroopan neuvosto.....	39
Euroopan unioni.....	42
Yhdistyneet kansakunnat.....	42
Eräiden ulkomaiden lainsäädäntö.....	46
2.3 Nykytilan arviointi.....	51
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	52
3.1 Tavoitteet.....	52
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	52
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	52
Itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen tukeminen.....	52
Tahdosta riippumaton erityishuolto.....	53
Rajoitustoimenpiteiden käyttö.....	54
Oikeusturva.....	57
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	58
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	58
Kustannusneutraalit ehdotukset.....	58
Kustannusvaikutteiset ehdotukset.....	61
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	62
4.3 Vaikutukset erityishuollossa olevan henkilön asemaan.....	63
4.4 Vaikutukset sosiaalihuollon palveluntuottajiin ja toimintayksiköihin.....	63
4.5 Sukupuolivaikutukset.....	64
4.6 Vaikutukset lasten asemaan.....	64
5 ASIAN VALMISTELU.....	65
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	65
5.2 Kuulemistilaisuus ja lausunnot sekä niiden huomioon ottaminen.....	66
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	67

HE 96/2015 vp

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	68
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	68
3 a luku Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö erityishuollossa	73
2 VOIMAANTULO.....	90
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	90
3.1 Erityishuollossa olevan henkilön perusoikeudet.....	90
3.2 Julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	103
LAKIEHDOTUS	112
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta	112
LIITE	120
RINNAKKAISTEKSTIT	120
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta	120

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Perusoikeudet, kuten oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus, yhdenvertaisuus, yksityiselämän suoja, omaisuudensuoja, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeusturva, turvataan jokaiselle perustuslaissa.

Itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa kuuluvan perusoikeusjärjestelmäämme osana yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perusoikeusudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee perustua lakiin. Rajoitustoimenpiteiden käytön osalta kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), jäljempänä kehitysvammalaki, 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 täytyessä katsoneet menettelyn hyväksyttäväksi mutta todenneet samalla lainsäädännön kehittämistarpeet.

Valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2010 periaatepäätöksen ohjelmaksi kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisestä vuosina 2010—2015 sekä vuonna 2012 periaatepäätöksen kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palvelujen turvaamisesta. Asumisohjelman tavoitteena on mahdollistaa kehitysvammaisille henkilöille yksilöllinen asuminen, joka vahvistaa heidän osallisuuttaan ja yhdenvertaisuuttaan yhteisössä ja yhteiskunnassa. Asumisohjelman päämääränä on lopettaa laitosasuminen asteittain vuoteen 2020 mennessä ja tarjota tilalle yksilöllisiä asumisratkaisuja. Valtakunnallisessa suunnitelmassa todetaan, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevassa lainsäädännössä keskeinen tavoite on edistää asiakkaiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja minimoida rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Eduskunnalle annettiin 28 päivänä elokuuta 2014 hallituskaudella 2011—2015 laadittu hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi 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. Lakiehdotusta ei ehditty käsitellä loppuun eduskunnassa vaalikauden aikana, ja se raukesi. Hyväksyessään 3 päivänä maaliskuuta 2015 vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan eduskunta edellytti, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä.

Esityksessä ehdotetaan itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevien kehitysvammalain säännösten muuttamista siten, että vammaisyleissopimuksen ratifioinnin edellytykset täyttyvät. Ehdotettavat muutokset koskevat tahdonvastaista erityishuoltoa koskevan kehitysvamma-

lain 32 §:n 1 momentin muuttamista sekä itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevien säännösten lisäämistä lakiin.

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.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perusoikeudet

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perusoikeusuudistukseen johdaneen perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksella pyrittiin lähentämään sisällöllisesti toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa. Uudistuksella pyrittiin parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla sekä luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja ympäristöään koskevissa asioissa. Uudistuksen tavoitteena oli myös lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Lainsäädäntöön nyt ehdotettavien muutosten kannalta erityisesti huomioitavia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), omaisuuden suoja (15 §), oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon (19 §), oikeusturva (21 §) ja perusoikeuksien turvaaminen (22 §). Muita keskeisiä säännöksiä ovat valtiosääntö (1 §), kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (2 §), vastuu virkatoimista (118 §) sekä hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §).

Perustuslain 1 §:ssä todetaan, että Suomen valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana julkisen vallan velvollisuuksien sisällön arvioimiselle. Se vaikuttaa myös arvioitaessa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen piiriin kuuluu säännöksen perustelujen mukaan monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveyden-

tilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuusperiaatteen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuusperiaate ulottuu myös alaikäisiin, sillä perustuslain 6 §:n 3 momentti velvoittaa kohtelevaan lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisia heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Yksilön oikeus elämään kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen. Viranomaisen laiminlyönti toteuttaa vaaran torjumiseksi siltä olosuhteiden valossa edellytettäviä toimenpiteitä voi merkitä mainitun oikeuden loukkausta. Henkilökohtainen vapaus on yleisperusoikeus, joka suojaa fyysisen vapauden ohella tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa henkilöön käyviä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä muutenkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännös turvaa kyseisiä oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta mutta edellyttää myös valtiolta säädösuojaa oikeuksien turvaamiseksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Erityisesti henkilökohtainen turvallisuus korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavaroitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta.

Vapaudenriiston hyväksyttäviä perusteita ei ole lueteltu perustuslain 7 §:ssä. Osaltaan tästä syystä 7 §:n 3 momenttiin on sisällytetty mielivaltaisen vapaudenriiston kieltö. Vapaudenriistolla tarkoitetaan säännöksen perustelujen mukaan järjestelyjä, joilla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä rajatusta olinpaikasta. Vapaudenriistoon oikeuttavia perusteita ovat esimerkiksi mielenterveyslain tahdosta riippumaton hoito ja tartuntatautilain mukainen eristäminen. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklan 1 kappaleessa on sen sijaan rajattu tilanteet, joissa vapauden rajoittaminen on mahdollista. Vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain määräämässä järjestyksessä, kun 5 artiklan 1 kappaleessa mainitut edellytykset täyttyvät. Artiklassa tarkemmin määritellyn laillisen ja oikeudenmukaisen vangitsemisen lisäksi henkilön vapaus voidaan riistää tartuntataudin leviämisen estämiseksi, henkilön heikon mielenterveyden, alkoholismin, huumeidenkäytön tai irtolaisuuden vuoksi. Lisäksi alaikäiseltä voidaan riistää vapaus hänen kasvatuksensa valvomiseksi. Säännöksen luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi. Vaikka perustuslain 7 §:ään ei sisälly vastaavasti eriteltyjä vapaudenriiston edellytyksiä, ei perusoikeuksien hyväksyttävillä rajoituksilla voida loukata ihmisoikeusvelvoitteita, ja säännös rajautuu kansainvälisoikeudellisen velvoitteen kautta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan sisältämiin edellytyksiin ja vammaisyleissopimuksen 14 artiklan edellytyksiin.

Vammaisyleissopimuksen 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sen mukaan sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaisuus ei itsessään missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Yksilön itsemääräämisoikeuden, oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan, on todettu perusoikeusluettelosta koskeneessa hallituksen esityksessä olevan monien muiden oikeuksien käytön

perustana. Sen voidaan katsoa kuuluvan osana perusoikeusjärjestelmäämme huolimatta siitä, ettei sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa. Itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää osaksi yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Se liittyy kiinteästi myös perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeudesta säädetään tarkemmin laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jäljempänä *sosiaalihuollon asiakaslaki*. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalta ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaus tulee yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta ajoittain arvioitavaksi henkilökohtaisen vapauden rinnalla. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden raja ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Yksilön toimintamahdollisuuksien kannalta kyse on usein vain aste-erosta. Henkilökohtaisen vapauden ydinalue perusoikeutena liittyy vapaudenriistoon ja eräisiin muihin itsemääräämisoikeuden esteisiin. Yksittäistapauksessa konkreettinen liikkumisvapauden rajoittaminen saattaa puuttua yhtä voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin ja itsemääräämisoikeuteen kuin välitön vapaudenriisto.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohta on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista siihen. Yksityiselämään kuuluu myös yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumistaan. Yksityiselämässä kyse on henkilön yksityistä piiriä koskevasta yleiskäsitteestä. Yksityiselämän suoja on osin päällekkäinen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä kunnian ja kotirauhan suoja koskevien perusoikeussäännösten kanssa.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2002:75 käsitellyt asumispalvelujen järjestämistä yksityiselämän suojan näkökulmasta. Sen mukaan tiloja arvioitaessa tulee ottaa huomioon sekä yleiset asumisen vaatimukset että asukkaiden perusoikeudet kuten yksityisyyden suoja. Ratkaisun mukaan kodinomaisen asuminen edellyttää, että asukkaalla on käytettävissään oma huone. Jokaisen perusoikeutena asumismuodosta riippumatta on turvattu oikeus yksityisyyteen.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Säännös suojaa henkilöä kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamiselta tai hävittämiseltä sekä puhelujen kuuntelemiselta ja nauhoittamiselta. Kaikki viestit ovat luottamuksellisia riippumatta niiden välittämiseen käytettävästä menetelmästä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Vapaudenmenetykseksi on yleisestä jäsentelystä eroten katsottu niin tahdosta riippumaton hoito psykiatrisessa sairaalassa ja vastaavissa laitoksissa kuin myös lastensuojelutoimenpitein toteutettu huostaanotto. Viestin salaisuuden rajoittaminen voi ilmetä puhutun viestin kuuntelemisena, nauhoittamisena ja tallentamisena, postilähetyksen tai muun kirjallisen viestin avaamisena ja lukemisena, viestiä koskevien tunnistetietojen luovuttamisena ja velvollisuutena esittää hallussa oleva luottamuksellinen viesti.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojaa voidaan pitää sekä itsearvoisena perusoikeutena että yhtenä tärkeänä edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on suojata ihmisiä ja heille kuuluvia varallisuusetuja. Omaisuuden suojan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaiken, mikä on luonnehdittavissa yksilön omaisuudeksi. Luonnollisten henkilöiden ohella myös yksityisten oikeushenkilöiden on katsottu voivan päästä osalliseksi omaisuuden perustuslainsuojasta ainakin välillisesti. Puhtaasti julkisoikeudelliset oikeushenkilöt jäävät perustuslain 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle, mutta niiden omaisuus ei silti jää kokonaan vaille laillista suojaa.

Omaisuudensuojan suhteellisuutta korostaa se, että tämä perusoikeus voi käytännön soveltamistilanteissa tulla punnittavaksi vastakkain hyvin monentyyppisten ja ennalta määrittelemättömien julkisten ja yksityisten etujen kanssa. Omaisuudensuojasäännöstä ei voida soveltaa samalla tavalla kaikenlaisissa oikeudellisissa harkintatilanteissa, vaan tilannekohtaiselle sovitamiselle tulee jättää riittävästi tilaa.

Lainsäädännöllä on tärkeä merkitys omaisuudensuojan horisontaalisen ulottuvuuden toteuttamisen kannalta. Lainsäätäjän tehtävänä on varmistaa, että yksilöiden omaisuutta suojataan riittävän tehokkaasti paitsi julkista valtaa, myös erilaisia yksityisestä toiminnasta aiheutuvia uhkatekijöitä vastaan. Tätä velvollisuuttaan lainsäätäjä voi toteuttaa esimerkiksi kriminalisoimalla toiselle kuuluvan omaisuuden anastamisen tai oikeudettoman vahingoittamisen.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon. Pykälän 1 momentti on muista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan yleensä etuutta, jonka jokainen säädetyt edellytykset täyttävä on oikeutettu saamaan. Viranomaisen ei siten voi itsenäisesti päättää velvoitteen toteuttamisesta, sisällöstä tai alasta. Subjektiivinen oikeus on periaatteessa suojattu taloudellisista suhdanteista johtuvilta tulkintojen heilahduksilta. Säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Säännös edellyttää myös ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä. Kyse on julkiseen valtaan kohdistuvasta, yksilöä koskevasta vastuusta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Palvelujen riittävyttä arvioidessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. On tärkeää havaita, että jos asiakkaan sosiaalihuolto toteutetaan niin, että se vastaa hänen yksilöllistä tarvettaan, voidaan välttää myös rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Huomiota on kiinnitettävä kommunikaation, tilaratkaisujen ja yksikön varustuksen sekä henkilöstön erityisosaamisen merkitykseen. Perustuslain 19 §:n 2 ja 4 momentit sääntelevät perustoimeentulon turvaamista ja asumista.

Perustuslain 21 § sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevat perussäännökset. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla. Perustuslain esitöiden mukaan käsitteellä muu riip-

pumaton lainkäyttöelin tarkoitetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 14 artiklan 1 kappaleen asettamat oikeussuojavaihtimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. Pääsy tuomioistuimeen on taattava esimerkiksi silloin, kun on kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettusta vapaudenriistosta.

Edelleen perustuslain esitöissä todetaan, että 21 §:n säännöstä läheisesti vastaavia säännöksiä ovat mainittujen kansainvälisten yleissopimusten edellä mainittujen artiklojen määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa tapauksissa tulkinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksen koskevan myös hallintoviranomaisten päätöksiä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkiselle vallalle asetettu turvaamisvelvollisuus korostaa perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä. Säännös suojaa yksilöä myös suhteessa kolmansiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan viranomaisten puuttumattomuus henkilön pitämiseen sellaisissa olosuhteissa, joita ei voitu hyväksyä, nöyryytti ja halvensi henkilöä ja rikkoi siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, jonka mukaan ketään ei saa kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Artiklan rikkominen ei tältä osin edellyttänyt viranomaisten tarkoitusta nöyryyttää tai alentaa valittajaa (*Peers v. Kreikka* 19.4.2001, kohdat 74 ja 75).

Perustuslain 118 §:ään sisältyvät virkavastuuta koskevat säännökset. Säännökset täydentävät perustuslain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentissa säädetään virkamiehen vastuusta omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja 2 momentissa esittelijän vastuusta. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännösten tarkoittama virkamiesten ja esittelijöiden vastuu toteutuu muussa lainsäädännössä olevien säännösten kautta. Sovellettaviksi voivat tulla muun muassa rikoslain 40 luvun virkarikossäännökset. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta julkista tehtävää hoidettaessa. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yksilön oikeus ei riipu siitä, onko tehtävää hoitanut virkamies tai viranomaiskoneiston ulkopuolinen. Rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sovelletaan rikoslain 40 lukua. Vahingonkorvausvastuuseen ja sen jakaantumiseen toisaalta työnantajan ja julkisyhteisön ja toisaalta työntekijän ja virkamiehen välillä sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974).

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslain 124 §:ssä todetulla tavalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Julkisen hallintotehtävän käsite on julkisen vallan käyttöä laajempi käsite, joka viittaa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Viimeksi mainittuun kuuluvat esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tavanomaisessa sosiaalihuollon asiakkaan huolenpidossa ei käytetä julkista valtaa. Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on sekä virkasuhteista että työsuhteista henkilöstöä. Kuntalain (410/2015) 87 §:n mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa. Kunnassa ja kuntayhtymässä on terveydenhuoltolain (1326/2010) 57 §:n 3 momentin mukaisesti oltava tarpeenmukainen henkilöstö terveydenhuollon toimintayksikölle kuuluvia julkista valtaa sisältäviä tehtäviä varten. Henkilön, jonka tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttäminen, on oltava virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Osittain voimaan jääneen vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (710/1982) 10 §:n mukaan jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Edellä mainitut virkasuhteen käyttöalaa koskevat yleissäännökset ohjaavat palvelussuhteen lajin valintaa kunnassa tai kuntayhtymässä. Niistä on kuitenkin mahdollista poiketa säätämällä tällaisesta poikkeuksesta erikseen laissa. Koska kyse on samalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset.

Kunnille ja kuntayhtymille on kuntalaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992) nimenomaisesti annettu mahdollisuus käyttää myös yksityisten tuottamia palveluita. Rajoja kunnallisesti järjestetyn sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoistamiselle asettaa kuitenkin perustuslain 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yksityisen palveluntuottajan henkilöstö on aina työsuhteista. Sen palveluksessa olevat eivät voi käyttää julkista valtaa eivätkä he toimi virkavastuulla, ellei laissa ole säädetty toisin. Sama koskee itsenäisiä ammatinharjoittajia.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkatoimia koskevasta vastuusta. Virkavastuu sisältää sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen vastuun. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Se, keitä on pidettävä virkamiehinä, ja muut virkarikossäännösten soveltamisalaan kuuluvat henkilöryhmät määritellään 40 luvun 11 §:ssä. Luvun 12 §:n 1 momentin mukaan virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan saman pykälän 2 momentin pe-

rusteella luvun 1—3, 5 ja 14 §:n säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään taikka muuhun pykälässä mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen. Julkisen vallan käsitettä käytetään useissa eri laeissa, ja käsitteen merkitysisältö voi jonkin verran vaihdella johtuen lain tavoitteesta. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen ja sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitettujen päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin. Koska julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan virkamiestä koskevia säännöksiä, häntä voidaan syyttää muun muassa virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n säännöstä julkisen vallan käyttäjän tuottamuksesta sovelletaan paitsi julkisyhteisöihin myös muihin yhteisöihin, kun ne lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitavat julkista tehtävää ja tässä tehtävässä käyttävät julkista valtaa. Säännöksen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuus toteutuu kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on säädetty kuntien tehtäväksi, joten niillä on vastuu perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn velvoitteen toteuttamisesta käytännössä. Kunnallishallinnossa tehtävien hoidossa käytetään yleisesti käsitettä järjestämisvastuu. Järjestämisvastuun käsitteellä vastuun sisältö halutaan erottaa palvelujen tuottamisesta tai hoitamisesta. Järjestämisvastuuseen kuuluu, että väestön tarpeenmukaisia palveluja on saatavilla. Järjestämisvastuu on osin liian yleinen käsite kuvaamaan niitä erilaisia vastuuta, oikeuksia ja velvollisuuksia, joita kuntalaisen, kunnan ja kuntayhtymän välille sosiaali- ja terveydenhuollossa muodostuu. Järjestämisvastuuseen sisältyy kunnan vastuu kuntalaisille siitä, että laissa turvattuina tai muita palveluja on saatavilla ja että kuntalaiset saavat nämä palvelut lain turvaamalla tavalla. Järjestämisvastuuseen kuuluu myös vastuu palvelujen järjestämistä, joka voi toteutua omana tuotantona, yhteistoimintana tai ostopalveluina. Vastuuseen kuuluu lisäksi vastuu palvelujen rahoituksesta ja riittävien voimavarojen varaamisesta palvelujen järjestämiseen. Kunnan tehtäviä voi lain ja sopimuksen nojalla hoitaa myös kuntayhtymä.

Sosiaalihuollon järjestämisvastuusta säädetään edelleen vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa. Uudella, pääosin 1 päivänä huhtikuuta 2015 voimaan tulleella sosiaalihuoltolailla (1301/2014), jäljempänä uusi sosiaalihuoltolaki, kumottiin suurin osa vuoden 1982 sosiaalihuoltolaista, mutta sosiaalihuollon hallintoa ja järjestämistä koskevat vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 2 luvun säännökset jäivät kuitenkin muutamien muiden säännösten lisäksi voimaan uuden sosiaalihuoltolain rinnalla. Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan kuin sosiaalihuoltolaissa tai muutoin säädetään. Uuden sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään lisäksi, että jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada

riittävät sosiaalihuollon palvelut kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitetulta kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n perusteella sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Kuntayhtymän huolehtiessa kahden tai useamman kunnan koko sosiaalihuollosta sen on asetettava vastaava toimielin yhteisesti jäsenkuntia varten.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää laissa tarkemmin säädettyin edellytyksin toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumatonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Sosiaaliohtekijällä, jonka toimielin on tehtävään määrännyt, on lain 12 §:n nojalla oikeus toimielimen vahvistamien perusteiden ja yleisten ohjeiden mukaisesti toimielimen puolesta päättää myös kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ja näissä tapauksissa käyttää toimielimen puhevaltaa itse tai asiamiehen välityksellä.

Kunnalliseen sosiaalihuoltoon sovellettavassa uudessa sosiaalihuoltolaissa säädetään hyvinvoinnin edistämisestä, sosiaalipalveluista, sosiaalihuollon toteuttamisesta, palvelujen laadun varmistamisesta sekä muutoksenhausta sosiaalihuoltoa koskeviin päätöksiin. Lain tarkoituksena on siirtää painopistettä erityispalveluista yleispalveluihin, vahvistaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja tiivistää viranomaisten yhteistyötä. Asiakaskeskeisyyden vahvistamiseksi laissa määritellään ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalipalveluja ja muuta sosiaalihuoltoa järjestetään. Laissa määritellään lisäksi keskeisiä kunnissa jo käytössä olevia sosiaalipalveluja, kuten asumis- ja laitospalvelut.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetään erikseen kehitysvammaisten erityishuollon hallintorakenteista. Kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisen osalta maa on jaettu kehitysvammalain perusteella erityishuoltopiireihin. Erityishuollon järjestämisvelvollisuus kuuluu lain 6 §:ssä tarkoitetuille erityishuoltopiirien kuntayhtymille, mutta myös yksittäiset kunnat voivat järjestää erityishuoltoa.

Kunnan järjestäessä erityishuoltoa erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Kunnan kuulumisesta erityishuoltopiiriin säädetään valtioneuvoston asetuksella (1045/2008). Valtioneuvoston asetuksen mukaan erityishuoltopiirejä on 15. Muut erityishuoltopiirit paitsi Helsingin erityishuoltopiiri ovat kuntayhtymiä. Kärkulla samkommun -kuntayhtymä vastaa lisäksi piirijaosta huolimatta ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestämisestä.

Kuntien velvoitteesta järjestää terveydenhuollon palveluja säädetään kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) ja mielenterveyslaissa (1116/1990). Terveydenhuoltolakia sovelletaan kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetyn kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön, jollei muussa laissa toisin säädetä. Terveydenhuoltoon sisältyvät terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido. Käytännössä kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain mukaiset palvelut on eroteltu perusterveydenhuolloksi ja erikoissairaanhoidoksi. Kansanterveyslain mukaisia palveluja tai kunnan erikseen päättämiä kansanterveystyöhön kuuluvia tehtäviä varten kunnalla tai kuntayhtymällä on oltava terveyskeskus. Perusterveydenhuollolla tarkoitetaan kuntien lähinnä terveyskeskuksissa järjestämiä palveluja. Terveyskeskuksilla voi olla useita eri toimipaikkoja eli terveysasemia tai sairaaloita.

Kuntien vastuulla on huolehtia myös siitä, että asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon. Erikoissairaanhoidon järjestämistä varten maa on jaettu sairaanhoitopiireihin. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sairaanhoitopiirejä on 20 kappaletta. Kunta voi itse päättää siitä, mihin sairaanhoitopiiriin se haluaa kuulua. Erikoissairaanhoidossa kunta on velvoitettu osallistumaan sairaanhoitopiiriin hallintoon ja hoitamaan laissa säädetyt erikoissairaanhoidon tehtävät sen kautta.

Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Sen perusteella sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alainen Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen (Ålands hälso- och sjukvård). Sosiaalihuollon puolestaan järjestävät Ahvenanmaalla kunnat. Kehitysvammaisten erityishuollon palvelut tuottaa kuntayhtymä, Ålands Omsorgsförbund, johon kaikki Ahvenanmaan kunnat kuuluvat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n nojalla kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa sekä olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Tehtävien hoitamisessa tarvittavia palveluja kunta voi hankkia valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lisäksi palvelujen käyttäjälle voidaan antaa palveluseteli, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Yksityisten palveluntuottajien asema

Kunta voi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain ja kuntalain mukaan hankkia myös yksityisiä sosiaali- ja terveystalouksia järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista tehtävistä huolehtimiseksi. Yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto täydentää julkista, pääosin kunnallista palvelujärjestelmää. Yksityisen toimijan oikeudesta tuottaa sosiaalipalveluja säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011). Vastaavasti oikeudesta tuottaa yksityisiä terveyden- ja sairaanhoitopalveluja säädetään yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990). Yksityisten palveluiden käyttöä rajoittaa kuitenkin julkisen vallan käyttöön liittyvä sääntely.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi edellyttää lain tasoista sääntelyä. Samalla tulee säätää näihin tehtäviin liittyvästä virkavastuusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 3 momentissa veloitetaan kunta tai kuntayhtymä varmistumaan siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kun kunta järjestää vastuulleen kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa hankkimalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta, vahingonkorvausvastuussa on ensisijaisesti kyseinen yksityinen yhteisö. Jos os-topalveluihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, kolmannelle osapuolelle aiheutuneeseen korvausvastuuseen voidaan soveltaa myös vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ää. Terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneet henkilövahingot korvataan potilasvahinkolain nojalla potilasvakuutuksesta.

Yksityisiä sosiaalipalveluja tarjoavien toimintayksiköiden määrä on lisääntynyt tasaisesti koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2000 toimintayksiköitä oli vajaa 2 700, vuonna 2004 lähes 3 300 ja

vuonna 2010 jo 4 350. Vuonna 2010 yksityisiä kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluyksiköitä oli 256 ja laitoksia neljä.

Yksityiset järjestöjen ja yritysten tuottamat sosiaalipalvelut muodostavat tärkeän osan kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen kokonaisuudesta. Yksityiset palveluntuottajat tuottavat noin kolmasosan sosiaalipalveluista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytykset ja henkilöstön asema

Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytyksistä säädetään vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa. Kunnassa tulee vuoden 1982 sosiaalihuoltolain mukaan olla sosiaalihuollon ammatillista henkilöstöä sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten. Jokaisen kunnan käytettävissä tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, jolla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolakia vastaavasti terveydenhuoltolaissa säädetään, että kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän käytettävissä on oltava riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten. Terveydenhuoltolaissa edellytetään myös, että toimintayksikön johtamisessa on oltava moniammatillista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaan ja turvallisen hoidon kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintatapojen kehittämistä. Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän terveydenhuollosta vastaavan henkilöstön rakenteen ja määrän on lisäksi vastattava alueen väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä terveydenhuollon palvelujen tarvetta.

Sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuudesta säädetään tällä hetkellä sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005), joka on kuitenkin tarkoitettu ainakin pääosin kumota samaan aikaan, kun laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016. Laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä on säännökset sosiaalihuollon keskeisten ammattiryhmien ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisestä, ammatinharjoittamisoikeuden rekisteröinnistä, ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta sekä valvontaviranomaisten tehtävistä ja työnjaosta. Näitä ammatteja ovat sosiaalityöntekijä, sosionomi ja geronomi. Laillistettu ammattihenkilö on lain mukaan oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Edellä mainittujen ammatinharjoittajien lisäksi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä olisivat lähihoitajat, joiden ammattinimike tullaan nimikesuojaamaan valtioneuvoston asetuksella. Oikeudesta toimia terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994). Mainitut lait sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä koskevat sekä julkista että yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintoja varten kunnalla on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Myös uuden sosiaalihuoltolain 30 §:n 4 momentissa säädetään, että toimitilojen suunnittelussa ja käytössä on huomioitava asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset, esteettömyys ja yksityisyyden suoja. Asiakkaiden käytössä olevien toimitilojen on lisäksi tuettava asiakkaiden sosiaalista vuorovaikutusta. Vastaavasti terveydenhuoltoa varten kunnalla tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on terveydenhuoltolain 4 §:n mukaan oltava käytettävissään asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet.

Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytyksiä koskevat vaatimukset sisältyvät yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin ja yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n mukaan toimintayksikössä tulee olla

riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja varusteet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Toimitilojen tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopivat. Henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Lain 5 §:n mukaan toimintayksiköllä tulee olla vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että toimintayksikössä toteutettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset.

Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 3 §:n mukaan terveydenhuollon palveluja annettaessa on oltava asianmukaiset tilat ja laitteet. Lisäksi palvelujen tuottajalla tulee olla toiminnan edellyttämä, asianmukaisen koulutuksen saanut henkilökunta. Toiminnan on oltava lääketieteellisesti asianmukaista ja siinä tulee ottaa huomioon potilasturvallisuus. Lain 5 §:n mukaan palvelujen tuottajalla tulee olla lupaviranomaisen hyväksymä terveydenhuollon palveluista vastaava johtaja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpinä laillisuusvalvojina, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira), aluehallintovirastot ja kunnat. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijalaitoksina toimivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos ja Säteilyturvakeskus. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumista turvaavat myös potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmät.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvotaan eri keinoin. Ilmoitus- ja lupamenettelyissä on kysymys viranomaisen harjoittamasta etukäteisvalvonnasta. Muita etukäteisvalvonnan ja ohjauksen keinoja ovat muun muassa viestintä, resurssiohjaus (valtioneuvostukset), informaatio-ohjaus, ohjaus- ja tarkastuskäynnit, neuvonta, koulutus ja konsultaatio. Jälkikäteisvalvonta perustuu pääosin valvontaviranomaisille tehtyihin kanteluihin ja muihin ilmoituksiin havaituista epäkohdista. Ulkopuolisiin aloitteisiin perustuvan valvonnan lisäksi valvontaviranomaiset suorittavat myös oma-aloitteista valvontaa tarkastusten ja erilaisten selvitysten muodossa.

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin hoitaessaan julkista tehtävää noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Keskeisenä valvonnan kohteena on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivallasta ja valvontavastuusta säädetään tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies toteuttavat valvontaa käsittelemällä heille osoitettuja kirjallisia kanteluja ja ottamalla asioita käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Molemmilla on oikeus suorittaa oma-aloitteisia tarkastuksia valvontavaltuutuksensa kuuluviin viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisenä tehtävänä on toimittaa tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua.

Muiden sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovien viranomaisten toimivallasta säädetään useissa eri laeissa. Julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Käytännössä ministeriön ohjaustoimintaan kuuluvat uuden lainsäädännön valmistelun lisäksi muun muassa lainsäädännöstä tiedottaminen ja koulutus sekä joissakin tapauksissa suositusten ja oppaiden laatiminen palvelujen järjestäjille ja tuottajille. Ministeriö ohjaa alaisiaan virastoja ja laitoksia myös tulossopimuksin.

Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena keskusvirastona aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukais-
tamiseksi julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Li-
säksi Valvira ohjaa ja valvoo julkista ja yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa erityisesti sil-
loin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallin-
toviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, tai asiat, joita aluehallintovirasto on es-
teellinen käsittelemään. Valviralle kuuluu myös useita muita erikseen säädettyjä sosiaali- ja
terveydenhuoltoon liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä.

Aluehallintovirastolle kuuluu julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus ja
valvonta toimialueellaan. Aluehallintovirastojen tehtävistä ja toimivallasta sosiaali- ja tervey-
denhuollon ohjauksessa ja valvonnassa säädetään paitsi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koske-
vissa laeissa, myös aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja kuntalaissa. Valvonta
on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu muun muassa palvelujen saatavuuden ja
kunnan järjestämisvelvoitteen toteutumisen valvontaan sekä laissa säädettyjen menettelysää-
nösten noudattamisen valvontaan. Laillisuusvalvonnan rinnalla arvioidaan toiminnan tarkoi-
tuksenmukaisuutta ja laatua.

Valvira ja aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveydenhuoltoa informaatio-
ohjauksen ja muun etukäteisvalvonnan keinoin sekä jälkikäteisvalvontana. Sosiaali- ja tervey-
denhuollon valvontaa toteutetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön ja valvontaviranomais-
ten välisiin tulossopimuksiin kirjattujen valvontatavoitteiden mukaisesti suunnitelmallisesti.
Suunnitelmallista valvontaa varten laaditaan yleensä valvontaohjelma, jossa määritellään val-
vonnan kriteerit, menettelytavat ja työnjako.

Kunnalla on ensisijainen vastuu järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja terveydenhuollon
palvelujen laillisuudesta, laadusta ja asianmukaisuudesta. Kunnanvaltuuston valitseman vuo-
den 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa ja kansanterveyslain 6 §:n 1 momentissa tar-
koitetut monijäseniset toimielimet valvovat alaiensa viranhaltijoiden ja muun kunnallisen
henkilöstön toimintaa. Kunnan ja kuntayhtymän omat toimintayksiköt vastaavat ensisijaisesti
itse tuottamiensa palvelujen asianmukaisuudesta. Uuden sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan so-
siaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laaditta-
va omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden var-
mistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava
säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä sään-
nöllisesti kerättävän palautteen perusteella. Terveyspalvelulain 8 §:n mukaan terveydenhuol-
lon toimintayksikön on puolestaan laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvalli-
suuden täytäntöönpanosta. Suunnitelmassa on otettava huomioon potilasturvallisuuden edis-
täminen yhteistyössä sosiaalihuollon palvelujen kanssa.

Hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnalla ja kuntayhtymällä on velvol-
lisuus varmistua siitä, että hankittavat palvelut vastaavat samaa tasoa, jota edellytetään vastaa-
valta kunnalliselta toiminnalta. Lisäksi yksityisillä palvelujen tuottajilla on vastuu antamiensa
palvelujen laadusta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 § ja yksityisestä terveyden-
huollosta annetun lain 6 § velvoittavat niitä huolehtimaan omavalvonnan järjestämisestä. Yk-
sityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistami-
seksi omavalvontasuunnitelma. Vastaavasti yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajan
toimiessa useammassa kuin yhdessä toimipaikassa vastaavan johtajan on laadittava toiminnan
laadun varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta säädetään laissa terveydenhuollon ammat-
tihenkilöistä. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöiden toi-

mintaa toimialueellaan. Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa. Valvira käsittelee terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat erityisesti silloin, kun kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia, epäily hoitovirheestä, joka on johtanut kuolemaan tai vaikeaan pysyvään vammautumiseen, oikeuslääkärin tekemään kuolemansyyn selvittämiseen liittyvä asia, turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä mahdollisesti edellyttävä asia taikka asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvovien viranomaisten ohella myös potilas- ja sosiaaliamiesjärjestelmillä sekä muistutusmenettelyllä on tärkeä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisessa valvonnassa, jossa asiakkaan tai potilaan käytössä ei ole hallintopäätöstä muutoksenhakumahdollisuuksineen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliamies. Potilasiamies taas nimetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992), jäljempänä potilaslaki, 11 §:n mukaan jokaiselle terveydenhuollon toimintayksikölle. Potilas- ja sosiaaliamiesten tehtävänä on toimia potilaan ja asiakkaan oikeuksien edistämiseksi muun muassa neuvomalla ja tiedottamalla sekä avustamalla potilaita tai asiakkaita muistutuksen tekemisessä. Sosiaaliamiehen tehtävänä on lisäksi seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Muistutuksen voi tehdä sekä julkisen että yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta. Terveys- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on potilaslain 10 §:n mukaan oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä sosiaalihuollon asiakkaalla on puolestaan sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas tai potilas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään muistutusta tai jos hän on kuollut, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä.

Muistutus tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Muistutus voidaan tehdä myös suullisesti erityisestä syystä. Muistutus on käsiteltävä asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen, perusteltu vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Muistutukseen annettuun vastaukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muistutuksen tekeminen ei rajoita asiakkaan oikeutta hakea muutosta siten kuin siitä erikseen säädetään. Muistutuksen tekeminen ei myöskään vaikuta asiakkaan tai potilaan oikeuteen kannella asiastaan sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa valvoville viranomaisille.

Muistutuksen ohella asiakas tai potilas voi tehdä hallintokantelun sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoville viranomaisille. Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi sosiaalihuollon asiakaslain 23 a §:n ja potilaslain 10 a §:n mukaan siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön tai sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa vaihtoehtoisesti sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi. Mainittujen sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain säännösten mukaan kanteluun sovelletaan 1 päivänä syyskuuta 2014 voimaan tullutta hallintokantelua koskevaa hallintolain uutta 8 a lukua, joka lisättiin hallintolakiin lailla hallintolain muuttamisesta (368/2014). Uusi hallintolain 8 a luku sisältää hallintokantelun tekemistä ja käsittelyä sekä kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta koskevat säännökset.

Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiantoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Hallintokantelun voi tehdä viranomaisen, siihen virka- tai työsuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä. Kantelun voi tehdä kaiken tyyppisestä viranomaistoiminnasta, mukaan lukien tosiasiallinen toiminta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kanteluoikeus on ulotettu koskemaan myös yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden toimintaa.

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, eikä asian tarvitse koskea kantelijan omaa asiaa. Hallintokantelun tekeminen ei perusta tekijälle asianosaisasemaa eikä hallintokanteluasiassa päätetä kenenkään oikeudesta tai edusta. Hallintokantelu tehdään kirjallisesti. Valvovan viranomaisen suostumuksella kantelun saa tehdä suullisesti. Kantelun tekijän tulee esittää käsityksensä siitä, millä perusteilla tämä pitää menettelyä virheellisenä ja mahdollisuuksien mukaan tieto arvostelun kohteena olevan menettelyn tai laiminlyönnin ajankohdasta.

Kantelun johdosta valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. Hallintokantelusta tehty alustava oikeudellinen arvio voi käytännössä johtaa myös siihen, että asiaa ryhdytään kantelumenettelyn asemesta käsittelemään muussa oikeudellisessa menettelyssä.

Jos valvova viranomainen on käsittelemänsä hallintokantelun johdosta todennut valvottavan menetelleen virheellisesti tai laiminlyöneen velvollisuutensa, valvova viranomainen voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä. Jos tätä ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aihetta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi.

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintokanteluasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla.

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja itsemääräämisoikeus

Perustuslain itsemääräämisoikeuteen liittyvien perusoikeussäännösten lisäksi yksilön aseman ja kohtelun kannalta keskeisiä ovat sosiaalihuollon asiakaslaki ja potilaslaki. Lait koskevat sekä julkista että yksityistä toimintaa. Potilasasiakirjoista säädetään potilaslain lisäksi potilasasiakirjoista annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (298/2009). Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista säädetään 1 päivänä huhtikuuta 2015 voimaan tulleessa laissa sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015).

Sosiaalihuollon asiakaslakia sovelletaan sosiaalihuollon kaikkiin palveluihin ja asiakasryhmiin ja niin julkisiin kuin yksityisiin palveluihin. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Laissa on myös säännöksiä asiakkaan itsemääräämisoikeudesta. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteut-

tamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Asiakaslaki sääntelee myös tietojen antamista asiakkaalle. Lain mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava niin, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Jos sosiaalihuollon henkilöstö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä taikka asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Jos on kysymys asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä.

Jos asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan palvelujensa suunnitteluun taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja, on asiakkaan tahtoa säännösten mukaan selvitettävä yhdessä hänen laillisen edustajansa tai omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Mitä kehittyneemmästä lapsesta on kysymys, sitä suurempi merkitys on oikeuskirjallisuuden mukaan annettava hänen itsemääräämisoikeutensa toteutumislle erityisesti silloin, kun kysymys on lapsen itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen liittyvistä päätöksistä. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lapsen edun sisältöä ei voida yleisesti ja tyhjentävästi määritellä. Kysymys on aina tapauskohtaisesta harkinnasta, johon vaikuttavat muun ohella lapsen ikä, kehitystaso ja olosuhteet sekä vanhempien kyky vastata lapsen hoidosta ja huolenpidosta.

Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Laki velvoittaa laatimaan sosiaalihuollon asiakkaalle palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman, jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Viime kädessä vastuu siitä, että lain edellyttämä suunnitelma laaditaan, kuuluu palvelujen järjestäjälle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että palvelujen järjestäjän tulisi laatia suunnitelma omana työnään, vaan käytännössä suunnitelman voi laatia esimerkiksi palvelujen tuottaja. Suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa, ellei siihen ole ilmeistä esitettyä. Jollei henkilö pysty itse osallistumaan suunnitelman laatimiseen, se on laadittava asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät säännökset edunvalvojan määrittämisestä ja edunvalvontavaltuutuksesta sääntelevät tilanteita, joissa asiakasta edustaa joku muu kuin hän itse. Jos täysi-ikäinen asiakas on henkilöään tai varallisuuttaan koskevassa edunvalvonnan tarpeessa, tulee vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun monijäsenisen toimielimen (käytännössä useimmiten sosiaalihuollon asioista vastaava lautakunta tai sen jaosto) tehdä sosiaalihuollon asiakaslain mukaan ilmoitus holhousviranomaiselle edunvalvojan määrittämiseksi asiakkaalle. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan soveltuu myös hallintolaki (434/2003). Hallintolaki on hallinnon toimintaa säätelevä yleislaki, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lähtökohtana on, että laki kattaa kaikki hallinnon toimintamuodot, varsinaisen hallintomenettelyn lisäksi myös julkisten palvelujen tuottamisen. Hallintolakia sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Lain esitöiden mukaan lakia sovelletaan aina silloin, kun jostakin sen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta ei säädetä muussa laissa. Hallintolain säännökset voivat

tulla noudatettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa erityislainsäädännössä olevien säännösten rinnalla.

Hallintolain esitöiden mukaan hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoiminnassa yleisesti paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa, myös niin sanotussa tosiasiallisessa hallinto-toiminnassa, kuten hoitotoimia suoritettaessa. Lain soveltamisen kannalta toinen keskeinen asiakokonaisuus koostuu hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevista säännöksistä. Hallintoasioita olisivat ehdotuksen mukaan kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen, kuten hallintopäätöksen tai esityksen tekemiseen tai lausunnon tai suunnitelman hyväksymiseen.

Tosiasiallinen hallintotoiminta jää hallinnollisen muutoksenhaun ulkopuolelle, mutta sitä koskevat hallintolain 2 luvussa mainitut hallinto-oikeudelliset periaatteet ja muut hyvän hallinnon vaatimukset. Sen sijaan puhtaasti suoritettava tosiasiallinen toiminta ei kuulu hallintolain soveltamisalan piiriin. Suoritettavaa tosiasiallista toimintaa on sosiaalihuollossa esimerkiksi kotiavun konkreettinen antaminen, kuten pyykinpesu tai ruoanlaitto.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Luku sisältää säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, neuvonnasta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta ja viranomaisten yhteistyöstä.

Hallintolain 26 §:n säännös tulkitsemisesta ja kääntämisestä hallintoasiassa täydentää sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n säännöstä. Säännöksen mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos: 1) romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä; tai 2) asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Viranomaisaloitteisia asioita ovat esimerkiksi päätös lapsen huostaanotosta tai päätös tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämisestä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan säännöksen sanamuoto kattaa myös sellaiset asiat, jotka voivat tulla vireille paitsi viranomaisen myös asianosaisen aloitteesta. Tällainen on esimerkiksi sosiaalihuollon antaminen sen ilmeisessä tarpeessa olevalle.

Hallintolain 34 §:ssä säädetään kuulemisessa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa luetellaan ne poikkeustilanteet, joissa kuulemismenettelystä voidaan poiketa. Hallintolain 43 ja 45 §:ssä säädetään hallintopäätöksen muodosta ja perustelemisesta.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetussa laissa (133/2010) säädetään Suomessa asuvan vammaisen henkilön oikeudesta Kansaneläkelaitoksen järjestämään tulkkauspalveluun tilanteissa, joissa vammaisen henkilö ei saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tulkkauspalvelua voidaan kuitenkin järjestää, jos muun lain nojalla annettavan palvelun saaminen viivästyy tai palvelun antamiseen on muu perusteltu syy. Oikeus tulkkauspalveluun on henkilöllä, jolla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ja joka vammansa vuoksi tarvitsee tulkkausta työssä käymiseen, opiskeluun, asiointiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen, harrastamiseen tai virkistykseen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilö kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan tulkkauksen avulla ja hänellä on käytössään jokin toimiva kommunikointikeino.

Edunvalvonta, vajaavaltaisen asema ja edunvalvontavaltuus

Holhustoimesta annetun lain (442/1998) tarkoituksena on valvoa niiden henkilöiden etua ja oikeutta, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan tai joiden etua on muutoin valvottava. Laki koskee pääasiassa taloudellisia suhteita mutta voi lähinnä täysi-ikäisen kohdalla koskea myös rajoitetusti henkilöä koskevia asioita. Lain 1 §:n 2 momentissa säädetään, että jos jonkun etua on valvottava muussa kuin taloudellisessa asiassa, holhustoimi huolehtii siitä siltä osin kuin laissa jäljempänä säädetään.

Lain mukaan vajaavaltaisella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä ja sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on julistettu vajaavaltaiseksi. Vajaavaltaisen taloudellisia ja muita holhustoimesta annetussa laissa tarkoitettuja asioita hoitaa edunvalvoja. Sille, joka ei ole vajaavaltainen, voidaan määrätä edunvalvoja, jos hän tarvitsee tukea asioittensa hoitamisessa. Jos edunvalvojan määrääminen ei riitä turvaamaan hänen etuaan, hänen toimintakelpoisuuttaan voidaan rajoittaa. Alaikäisen edunvalvojina ovat yleensä hänen huoltajansa. Täysi-ikäisen edunvalvojana on henkilö, jonka tuomioistuim tai holhousviranomainen on tehtävään määrännyt.

Jos täysi-ikäinen sairauden, henkisen toimintakyvyn häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista, jotka vaativat hoitoa eivätkä tule asianmukaisesti hoidetuksi muulla tavoin, tuomioistuin voi määrätä hänelle edunvalvojan. Holhousviranomaisen tulee tarvittaessa tehdä käräjäoikeudelle hakemus edunvalvojan määräämiseksi. Edunvalvojan tehtävä voidaan rajoittaa koskemaan määrättyä oikeustointia, asiaa tai omaisuutta. Tuomioistuin voi samoin perustein määrätä myös alaikäiselle edunvalvojan sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 17 vuotta. Tällöin edunvalvojan tehtävä alkaa, kun alaikäinen täyttää 18 vuotta. Tuomioistuimen ohella myös holhousviranomainen voi määrätä mainituissa tilanteissa edunvalvojan, jos se, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja pyytää tiettyä henkilöä määrättäväksi edunvalvojakseen.

Jos täysi-ikäinen on kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa eikä edunvalvojan määrääminen yksin riitä turvaamaan hänen etujaan, tuomioistuin voi laissa tarkemmin säädetyn tavoin rajoittaa hänen toimintakelpoisuuttaan. Vastaavasti voidaan rajoittaa alaikäisen, 17 vuotta täyttäneen henkilön toimintakelpoisuutta siitä alkaen, kun hän täyttää 18 vuotta.

Vajaavaltaisella ei ole oikeutta itse vallita omaisuuttaan eikä tehdä sopimuksia tai muita oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Jollei laissa toisin säädetä, vajaavaltaiseksi julistettu voi kuitenkin itse päättää henkilöään koskevista asioista, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Edunvalvojalla on kelpoisuus edustaa päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevista oikeustoimista, jollei tuomioistuin tehtävää antaessaan ole toisin määrännyt tai jollei toisin ole säädetty. Holhustoimilain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena. Hallituksen esityksessä todetaan, että asian luonteesta johtuu, että edunvalvojalla ei voida katsoa olevan tällaista huolenpitovelvollisuutta, jos hänet on määrätty hoitamaan ainoastaan tiettyä tarkoin rajattua asiaa.

Edunvalvontajärjestelmä on arvioitu liian raskaaksi, jotta sitä voitaisiin hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollossa laajasti. Yleisten edunvalvojien vastuulla voi olla useita satoja päämiehiä, jolloin esimerkiksi yksittäisen sosiaalihuollon asiakkaana olevan päämiehen hoitoa koskeviin

asioihin paneutumiseen ei ole riittävästi aikaa, vaikka edunvalvojan valtuutus tällaiset asiat kattaisikin.

Jos tuomioistuin niin määrää, edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestään myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Edunvalvojalla ei ole kuitenkaan kelpoisuutta päämiehensä puolesta antaa suostumusta avioliittoon tai adoptioon, tunnustaa isyyttä, hyväksyä isyyden tunnustamista, tehdä tai peruuttaa testamenttia eikä edustaa päämiestään muussa sellaisessa asiassa, joka on näihin rinnastuvien tavoin henkilökohtainen. Esimerkkinä muusta henkilökohtaisesta asiasta hallituksen esityksessä mainitaan suostumuksen antaminen psykiatriseen sairaalahoitoon. Jos päämies ei anna tai ei kykene antamaan suostumusta, hänet voidaan määrätä psykiatriseen sairaalahoitoon ainoastaan, jos mielenterveyslain mukaan edellytykset tahdosta riippumattomaan hoitoon ovat olemassa.

Jokainen voi ilmoittaa vaitiolovelvollisuuden estämättä holhousviranomaiselle edunvalvonnan tarpeessa ilmeisesti olevasta henkilöstä. Ilmoituksen saatuaan holhousviranomaisen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi ja tehdä tarvittaessa käräjäoikeudelle hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi.

Hallintolainkäyttölain 19 a §:ssä säädetään edunvalvojan määräämisestä oikeudenkäyntiä varten. Jos asianosainen sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan oikeudenkäynnissä tai jos asianosaisen edunvalvoja on esteellisyyden vuoksi tai muusta syystä estynyt käyttämästä siinä puhevaltaa, tuomioistuin, jossa oikeudenkäynti on vireillä, voi viran puolesta määrätä asianosaiselle edunvalvojan oikeudenkäyntiä varten. Edunvalvojaan sovelletaan tällöin holhoustoimilain säännöksiä.

Kehitysvammaisten henkilöiden palvelut

Kehitysvammaisuudella tarkoitetaan tilaa, jossa mielen kehitys on estynyt tai epätäydellinen. Diagnoosi edellyttää älyllisten kykyjen ja sosiaalisen sopeutumisen arviointia 18 vuoden ikään mennessä. Henkilön tarvitsemien tukitoimien laajuus voi vaihdella kaikenkattavasta avusta ajoittaiseen tukeen. Eri rekisterien pohjalta tehtyjen laskentojen mukaan kehitysvammaisten henkilöiden kokonaismäärä Suomessa on noin 40 000 henkilöä, joista noin 27 000 on erilaisen sosiaalihuollon palvelujen piirissä.

Kehitysvammainen henkilö on oikeutettu saamaan kunnan yleisiä palveluja, joita voidaan tarpeen mukaan täydentää erityispalveluilla. Kehitysvammaisille henkilöille järjestetään erityispalveluja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä *vammaispalvelulaki*, ja kehitysvammalain perusteella. Lait ovat toissijaisia sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa, opetusta ja muita palveluja koskevaan yleislainsäädäntöön nähden.

Vammaispalvelulaki koskee vamman laadusta tai diagnoosista riippumatta kaikkien vammaisten henkilöiden tarvitsemia erityispalveluja ja toimintoja. Vammaispalvelulain ja vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987), jäljempänä *vammaispalveluasetus*, mukaisia palveluja ja tukitoimia ovat kuntoutusohjaus, sopeutumisvalmennus ja muut lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeelliset palvelut, kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoiminta, henkilökohtainen apu, palveluasuminen, asunnon muutostyöt, asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet, ylimääräiset vaatetus- ja asumuskustannukset ja ylimääräiset erityisravintokustannukset.

Erityishuoltoa annetaan kehitysvammalain 1 §:n mukaisesti henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Kehitysvammalain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluja ovat muun muassa tutkimus yksilöllisen erityishuollon suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, terveydenhuolto, tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta, henkilökohtaisten apuvälineiden järjestäminen sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammaiselle henkilölle tulisi järjestää hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Lakien keskinäisellä soveltamisjärjestyksellä on merkitystä tilanteissa, joissa asiakkaan palvelutarpeeseen on mahdollista vastata kumman tahansa lain mukaisilla palveluilla. Tällöin tilannetta arvioidaan asiakkaan kokonaisedun näkökulmasta. Kehitysvammalaki voi tulla sovellettavaksi muun muassa silloin, kun sen mukainen palvelu on asiakkaalle taloudellisesti edullisempaa kuin vammaispalvelulain mukainen palvelu.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu vammaislainsäädännön uudistamista osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Tavoitteena on, että vammaispalvelulain ja kehitysvammalain sijaan vammaisten henkilöiden tarvitsemista erityispalveluista säädetään uudistetussa erityislaissa, joka koskisi yhdenvertaisesti kaikkia vammaisryhmiä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama Vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamista selvittänyt työryhmä on antanut vammaislainsäädännön uudistamista koskevan loppuraporttinsa 16 päivänä huhtikuuta 2015. Työryhmä ehdottaa, että säädettäisiin uusi laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista, joka täydentäisi sosiaalihuollon yleislakina sovellettavaa sosiaalihuoltolakia. Vammaisten henkilöiden tarvitsemaan terveydenhuoltoon ja lääkinnälliseen kuntoutukseen sovellettaisiin terveydenhuoltolakia. Uutta lakia sovellettaisiin henkilöön, joka tarvitsee pitkäaikaisen vamman tai sairauden aiheuttaman toimintarajoituksen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea suoriutuakseen tavantomaisessa elämässä. Kunnan olisi järjestettävä laissa tarkoitettuja erityispalveluja, jos vammaisen henkilö ei saisi muun lain nojalla yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisia palveluja. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi henkilöön, jonka toimintakyky on heikentynyt pääasiassa ikääntymiseen liittyvien sairauksien ja toimintarajoitteiden vuoksi.

Kehitysvammaisten erityishuollon järjestäminen eroaa muusta kunnan velvollisuudeksi säädetyn sosiaalihuollon järjestämisestä. Kuten edellä on selostettu, kehitysvammalain 6 §:n mukaan erityishuollon järjestämistä varten maa jaetaan erityishuoltopiireihin, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntayhtymässä, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli kehitysvammalain säännöksistä ei muuta johdu. Jos kunnan väestöpohja tai muut erityiset syyt vaativat, voi kunta yksin muodostaa erityishuoltopiirin. Kunnasta on tällöin soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuoltopiirin kuntayhtymästä on säädetty. Kunnan järjestäessä erityishuoltoa erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Kunnan järjestäessä erityishuollossa, sitä koskevassa päätöksenteossa ja erityishuolto-ohjelman laadinnassa tulee turvata lääketieteen, kasvatustieteen ja sosiaalihuollon asiantuntemus siten kuin kehitysvammalain 23 §:n 2 momentissa säädetään. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2015 antaman päätöksen (dnro 2807/4/14) mukaan erityishuollon palveluja järjestävän kunnan on suunniteltava toimintansa kehitysvammalain mukaan niin, että sen toimivaltaiset rakenteet mahdollistavat erityishuolto-ohjelmien laatimisen ja hyväksymisen erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille.

Kunnat on jaettu erityishuoltopiireihin erityishuoltopiireistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (1045/2008). Erityishuoltopiireihin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirien kuntayhtymissä lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia, joka muodostaa asetuksen mukaan yksin Helsingin erityishuoltopiirin. Kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat ovat lisäksi jäseninä erityishuollon kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on piirijaosta riippumatta jäsenkuntiansa ruotsinkielisen väestön erityishuollon järjestäminen. Ruotsinkielisistä erityishuollon palveluista huolehtii Kärkulla samkommun, jonka jäseninä ovat kaikki kaksikieliset ja ruotsinkieliset kunnat.

Kehitysvammalain 6 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi piirijaosta riippumatta määrätä erityishuollon kokonaan tai osittain yhden tai useamman kuntayhtymän järjestettäväksi, jos erityishuolto tai osa siitä sen vaativuuden, siinä tarvittavien erityisten edellytysten taikka muiden vastaavanlaisten syiden vuoksi on tarkoituksenmukaista järjestää suurempaa kuin yhden erityishuoltopiirin väestömäärää varten. Valtioneuvosto ei ole päättänyt erityishuollon järjestämisen keskittämistä tietyille erityishuoltopiireille, mutta erityishuoltopiirin kesken on tapahtunut erikoistumista erityishuollon eri osa-alueisiin, kuten psykiatrista hoitoa tarvitsevien, autististen, rikokseen syyllistyneiden tai haastavasti käyttäytyvien alaikäisten kehitysvammaisten erityishuoltoon.

Kehitysvammalain 68 ja 69 §:n säännökset mahdollistavat myös erityishuoltopiirin ja sairaanhoitopiirin sulautumisen. Tällä hetkellä yhdeksän erityishuoltopiiriä (Etelä-Karjalan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan erityishuoltopiirit) on sulautunut sairaanhoitopiiriin.

Kunnat ovat edellä kuvatulla tavalla jäseninä erityishuollon kuntayhtymissä, joiden tehtävänä on järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto. Lisäksi kunta voi kehitysvammalain 14 §:n mukaan järjestää erityishuoltoa itse. Riippumatta siitä, järjestääkö kunta erityishuollon osittain tai kokonaan itse, sen on kuuluttava erityishuollon kuntayhtymään. Kehitysvammalain 40 §:n nojalla erityishuollon järjestämisestä vankilassa taikka muussa valtion laitoksessa pidettävälle tai huollettavana olevalle sekä rikoksesta syytetyille, jota sen mukaan kuin erikseen säädetään, pidetään erityishuollon toimintayksikössä tai joka mielentilansa vuoksi on jätetty rangaistukseen tuomitsematta ja jolle on määrätty annettavaksi erityishuoltoa. Kehitysvammalain 40 § on kuitenkin jäänyt kuolleeksi kirjaimiksi sen jälkeen, kun 1980-luvun lopulla toteutetussa valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa luovuttiin valtionosuuksien maksamisesta erityishuoltopiireille, ja valtionosuudet alettiin maksaa suoraan kunnille. Käytännössä erityishuoltopiirit ovat tuottaneet erityishuollon palvelut rikoksesta syytetyille kehitysvammaisille henkilöille.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on päättänyt maakuntalailla oman erityishuoltopiirin muodostamisesta. Ahvenanmaan sairaanhoidon organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 1994 perustettiin nykyisiä Ahvenanmaan kehitysvammalaitoksia tuottava, Manner-Suomen erityishuoltopiirejä vastaava kuntayhtymä, Ålands Omsorgsförbund, johon kaikki Ahvenanmaan kunnat kuuluvat.

Erityishuollon yksilöllistä järjestämistä varten erityishuoltopiirin kuntayhtymässä on erityishuollon johtoryhmä. Erityishuollon johtoryhmän jäseninä on kehitysvammalain 23 §:n mukaan vähintään kolme kuntayhtymän johtavaa viranhaltijaa siten, että johtoryhmässä on edustettuna lääketieteellinen, kasvatustieteellinen ja sosiaalihuollollinen asiantuntemus. Erityishuollon antamisesta ja lopettamisesta päättää kehitysvammalain 31 §:ssä todetulla tavalla erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiirin johtosäännössä toisin määrätä. Kunnan jär-

jestässä erityishuoltoa asiasta päättää vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu monijäseninen toimielin.

Erytishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite tulee kehitysvammalain 31 §:n mukaisesti tehdä erityishuoltopiirin kuntayhtymälle tai vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilön kotikunnan monijäseniselle toimielimelle. Käytännössä asiakkaat hakeutuvat kunnan tai erityishuoltopiirin erityishuollon palveluihin yleensä omaisen aloitteesta tai kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaisen ohjaamana.

Erytishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä kehitysvammalain 34 §:ssä tarkoitettu erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen laillisen edustajansa sekä vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen monijäsenisen toimielimen kanssa. Erytishuolto-ohjelma sisältää suunnitelman kehitysvammalain mukaan annettavan erityishuollon toteuttamistavasta. Kehitysvammalain koskevan hallituksen esityksen mukaan erityishuolto-ohjelman laatimiselvöityksellä haluttiin korostaa erityishuollon yksilöllisyyttä. Erytishuollon sisältö jätettiin hallituksen esityksen mukaan tarkoituksella avoimeksi.

Erytishuolto-ohjelma on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, jonka lisäksi asiakkaalle usein laaditaan myös palvelusuunnitelma sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaisesti. Velvoitetta erityishuolto-ohjelman laatimiseen on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että kehitysvammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada erityishuoltoa mutta ei subjektiivista oikeutta saada tiettyä palvelua. Muita sosiaalipalveluja haetaan asuinkunnan sosiaaliviranomaiselta eikä niitä sisällytetä erityishuolto-ohjelmaan. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan ohjelmaan tulee kirjata kaikki erityishuollon toteuttamiseksi tarpeelliset palvelut ja se on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhdessä asianomaisen henkilön itsensä, hänen holhoojansa tai muun huoltajan kanssa. Erikseen laadittu palvelusuunnitelma ja sen sisältö tulee myös huomioida erityishuolto-ohjelmaa laadittaessa.

Vuoden 2004 tietojen mukaan kehitysvammaisten erityishuollon palveluja käyttää noin 27 000 henkilöä (STM:n selvityksiä 2007:30). Kustannuksilla mitaten kunnat tuottavat itse noin 32 prosenttia palveluista. Erytishuoltopiirit tuottavat noin 48 prosenttia ja yksityisiltä palvelujen tuottajilta hankitaan noin 20 prosenttia palveluista. Nykyisin erityishuollon kustannukset ovat arviolta 600 miljoonaa euroa vuodessa. Terveydenhuollon palveluja kehitysvammaisten henkilöiden tulisi saada ensisijaisesti kuntien ja sairaanhoitopiirien järjestäminä yleisinä palveluina. Käytännössä yleisten palvelujen saanti vaihtelee ja osissa kuntia kehitysvammaiset henkilöt ohjataan helposti erityishuollon palvelujen piiriin. Erytishuoltopiireillä on edelleen tarjottavana terveydenhuollon henkilöstöä ja kuntoutustoimintaa erityisesti kehitysvammaisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Kehitysvammaisista henkilöistä kehitysvammalaitoksissa asui vuoden 2013 lopussa 1 464, joista pitkäaikaisasukkaita oli 1 331 henkilöä. Autetun asumisen piirissä asui 7 037 henkilöä sekä ei-ympärivuorokautisten palvelujen piirissä noin 3 400 kehitysvammaista henkilöä. Omaisten luona asui noin 17 000 henkilöä, joista noin puolet on aikuisia kehitysvammaisia. Asumispalvelujen piirissä eriasteisesti tuettuna asui noin 12 500 ja perhehoidossa 1 270 kehitysvammaista henkilöä. Noin 9 000 kehitysvammaista henkilöä asui itsenäisesti.

Aikuisten laitoshoidon supistamisen ovat mahdollistaneet asumispalvelujen laajennuksen lisäksi työtoiminta, työhön valmennus ja päivätoiminta. Vammaispalvelulain ja kehitysvammalain mukaisen päivätoiminnan piirissä oli yhteensä 9 910 henkilöä vuonna 2013. Omaishoi-

dontuki sekä työ- ja päivätoiminta ovat myös hidastaneet uusien henkilöiden tuloa asumispalveluiden piiriin. Sen sijaan kunnallisten kotipalvelujen merkitys on nykyisin vähäinen.

Valtioneuvosto antoi tammikuussa 2010 ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman periaatepäätöksen ohjelmaksi kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisestä vuosina 2010—2015 (KEHAS-ohjelma). Kehitysvammaisten asumisohjelman tavoitteena on mahdollistaa kehitysvammaisille henkilöille yksilöllinen asuminen, joka vahvistaa heidän osallisuuttaan ja yhdenvertaisuuttaan yhteisössä ja yhteiskunnassa. Ohjelman tavoitteet ovat pitkälti yhtenevät YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklan määräysten kanssa.

Kehitysvammaisten laitoksessa annettavan erityishuollon vähentäminen ja aikuisten kehitysvammaisten henkilöiden lapsuudenkodeista muuttamisen mahdollistaminen edellyttää monia toimenpiteitä asuntotarjonnan lisäämisen ohella, tärkeimpinä yksilöllistä asumista tukevat palvelut sekä asumiskustannusten hallinta. Asumisohjelman lähtökohtana on asuminen tavallisilla asuinalueilla. Vammaisuus sinänsä ei edellytä asumista toisten vammaisten kanssa tai muuta erityistä asumisjärjestelyä. Asuminen tulisikin yhä useammin järjestää käyttäen hyväksi tavallista asuntokantaa ja etsiä sieltä sopivia asuntoja vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin. Kehitysvammaisten ihmisten palveluissa tarvittavan erityisosaamisen ylläpitäminen ja kehittyminen on turvattava, mutta se ei edellytä nykymuotoisia laitoksia vaan erityisosaamisen integroimista muihin palveluihin.

Ohjelman toimenpiteet jakautuvat kahteen kokonaisuuteen, joista pääosin ympäristöministeriön vastuulla ja ohjauksessa toteutetaan asuntotarjontaan ja asumiskustannusten hallintaan liittyvät toimenpiteet. Palvelujen kehittämiseen ja laitoshoidon vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden toimeenpanon ohjaus ja seuranta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Eräs peruseriaate asumisen ja palvelujen kehittämisessä on, että asumisolosuhteet olisi järjestettävä lähtökohtaisesti niin, että itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteitä ei tarvitse käyttää. Asumisyksiköihin ja asuntojen yhteyteen ei näin ollen rakenneta erillisiä tiloja, esimerkiksi eristys- tai rauhoittumishuoneita, joihin henkilöt ongelmatilanteissa siirrettäisiin.

Vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja oikeusturvan toteutuminen ovat keskeisiä lähtökohtia asumisessa. Henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiä asioita ovat oikeus valita asunto ja asuinpaikkakunta, oikeus valita se, kenen kanssa asuu, oikeus palvelusuunnitelmaan, oikeus sopiviin ja riittäviin palveluihin ja oikeus vuokrasopimukseen tai omistamansa asunnon hallintaan.

Valtioneuvosto on vuonna 2012 tehnyt periaatepäätöksen kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palvelujen turvaamisesta (STM:n julkaisuja 2012:15). Periaatepäätöksen tavoitteena on määritellä asumisohjelman seuraava vaihe ja linjata erityisesti laitosasumisen asteittaisen lakkauttamisen toimenpiteet sekä asumisen tukemiseksi tarvittavien palvelujen kehittäminen. Päämääränä on, että vuoden 2020 jälkeen yksikään vammaisen henkilö ei asu laitoksessa. Muina keskeisinä periaatteina ovat tietoisuuden lisääminen vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksista, vammaisten henkilöiden oikeuksien ja itsemääräämisen kunnioittaminen, palvelujen ja lähiyhteisöjen kehittäminen, organisaatioiden toimintakulttuurien kehittäminen, laadunvalvonta ja -seuranta sekä hallinnonalojen välinen yhteistyö.

Valtakunnallisessa suunnitelmassa todetaan, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevassa lainsäädännössä keskeinen tavoite on edistää asiakkaiden itsemääräämisoikeuden toteutumista ja minimoida rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Suunnitelmassa lähdetään siitä, että asumisen järjestäminen perustuu henkilön huoneenvuokralain mu-

kaiseen vuokrasuhteeseen tai johonkin muuhun asumiseen liittyvään hallintamuotoon ja siinä määriteltyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Kehitysvammalain mukaan asumisen järjestäminen on erityishuoltoon kuuluva palvelu. Lain mukaan yksilöllistä erityishuolto-ohjelmaa toteutettaessa on pyrittävä siihen, että sellaisen henkilön asuminen, joka ei voi asua omassa kodissaan mutta ei ole laitoshuollon tarpeessa, järjestetään muulla tavoin. Kehitysvammaisen henkilön asumista järjestettäessä hänen avun ja tuen tarpeensa arviointi pohjautuu käyttäjälähtöiseen tarvearviointiin. Avun ja tuen laajuus voidaan jakaa neljään tasoon seuraavasti: 1) vähäinen/lyhytaikainen tuki: tuen tarve joissakin itsestä huolehtimiseen liittyvissä asioissa tai kodin toiminnoissa taikka joillakin opiskelun ja työn osa-alueilla. Tuen tarve on usein lyhytaikaista; 2) kohtalainen/osittainen tuki: henkilöllä on tuen tarve useissa itsestä huolehtimiseen liittyvissä asioissa tai kotitalousrutiineissa ja useilla opiskelun ja työn osa-alueilla. Tuen tarve korostuu kriisien tai muutosten keskellä; 3) kattava/laaja-alainen tuki: henkilö ei kykene itsenäisesti huolehtimaan hyvinvoinnistaan ja hän tarvitsee tukea kaikilla tai lähes kaikilla elämän alueilla. Oman elämän ja elinympäristön kontrollointi on mahdollista vain osittain; 4) elintärkeä/erittäin vahva tuki: ilman tukea henkilöllä on hengenvaara tai vakava hyväksikäytön mahdollisuus. Käyttäjälähtöisessä tarvearvioinnissa voidaan käyttää apuna kehitysvammaisen henkilön toimintakyvyn kuvaamiseen välineitä, esimerkiksi niin sanottua Toimivälinettä. Toimintakyvyn kuvaaminen tarkoittaa kokonais kuvan muodostamista siitä, miten henkilö suoriutuu päivittäisen elämän tilanteista. Toimintakyvyn kokonaiskuva muodostuu useasta eri tekijästä: elinympäristö, elämänhallintataidot, kognitiiviset ja emotionaaliset voimavarat, sosiaaliset taidot, fyysinen kunto sekä terveydentila. Esimerkiksi laitoksesta muuttavien kehitysvammaisten henkilöiden asumisen järjestämisen katsotaan edellyttävän tavanomaista enemmän tukipalveluja sekä poikkeuksellisen vaativia tai kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon. Valtio tukee kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen palveluasuntojen ja -yksiköiden rakentamista ja perusparantamista erityisryhmien investointiavustuksella, ja edellä mainitut kriteerit täyttävä kohde voi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain (1281/2004) 3 ja 8 §:n mukaan saada korkeimman tukiluokan mukaista avustusta.

Kehitysvammaisten henkilöiden palveluiden painopisteen siirtyminen laitoksessa annettavasta erityishuollosta voimakkaasti kohti yksilöllistä asumista tuo aikaisempaa voimakkaammin esille myös henkilökunnan työturvallisuuden (esimerkiksi yksin työskentely), palvelujen valvontaan ja kotirauhan suojaan liittyviä kysymyksiä.

Lapsen asema

Perusoikeussuoja ei riipu henkilön iästä, ellei toisin ole erikseen säädetty. Perusoikeussuojan ulottumista alaikäisiin osoittaa myös perustuslain 6 §:n 3 momentti. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden yhdenvertaisina, periaatteessa yhdenvertaisesti perusoikeuksien piirissä olevina, että keskenään yhdenvertaisina. Toisaalta lapset tarvitsevat erityistä suojelua ja huolenpitoa. Kuitenkin on mahdollista, että alaikäisen puhevaltaa hänen perusoikeuttaan koskevassa asiassa käyttää hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n mukaan lapsen huoltajat päättävät lapsen hoidosta ja kasvatuksesta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Huoltaja myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei toisin ole säädetty. Lain 11 ja 15 §:ssä on säädetty lapsen toivomusten ja mielipiteiden selvittämisestä. Hallintolain 14 §:n mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää lähtökohtaisesti hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella, joka on täyttänyt 15 vuotta, on rinnakkainen puhevalta huoltajansa tai muun laillisen edustajansa

kanssa asiassa, joka koskee vajaavaltaisen henkilöä tai henkilökohtaista etua ja oikeutta. Lastensuojelulain 5 §:n nojalla lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavasti turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja esittää siitä mielipiteensä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta ei ollut mainintaa siitä, että lapsilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että lasten vaikutusmahdollisuuksia koskevalle säännökselle ei ole täysin luontevaa systemaattista paikkaa ehdotetussa perusoikeussäännöstössä. Tämän vuoksi valiokunta tyytyi lisäämään asiasta säännöksen 6 §:n 3 momenttiin, johon lakiehdotuksessa sisältyi yleisluonteinen lasten asemaa koskeva säännös.

Kehitysvammalain on katsottu olevan lastensuojelulakiin nähden erityislaki, eikä sosiaalilautakunta tai muu vastaava toimielin voi päättää välittömästi lastensuojelulain nojalla kehitysvammalain tarkoittaman erityishuollon antamisesta. Jos kehitysvammaisen lapsen kohdalla täyttyvät lastensuojelulain mukaiset perusteet huostaanotolle, on ensisijaisesti sovellettava lastensuojelulakia. Jos taas kyse on vain lapsen kehitysvammaisuudesta johtuvasta erityishuollon tarpeesta tai tahdonvastaisen erityishuollon antamiseen liittyvästä syystä, sovelletaan kehitysvammalakia. Jos kehitysvammaisen lapsi on otettu huostaan, sijaishuolto saa sisältönsä kehitysvammaiselle lapselle tehtävästä erityishuolto-ohjelmasta. Jos taas lapsen sijaishuollon pääasiallisena syynä on lapsen mielenterveydenhäiriö, sovelletaan ensisijaisesti mielenterveyslakia. Lastensuojelulaissa tarkoitettu huostaanotto on myös ensisijainen toimenpide päihdehuoltolain mukaiselle hoitoon määräämiselle.

Perusoikeuksien rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Perusoikeuksien rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa säädetään kehitysvammaisissa, mielenterveyslaissa, lastensuojelulaissa, päihdehuoltolaissa (41/1986) ja tartuntatautilaissa (583/1986). Mielenterveyslaissa ja päihdehuoltolaissa rajoitustoimenpiteiden käyttö on rajattu tahdosta riippumattomaan hoitoon ja lastensuojelussa rajoitustoimenpiteitä voidaan yhtä poikkeusta lukuun ottamatta käyttää ainoastaan laitoksessa annettavassa sijaishuollossa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu tartuntatautilain kokonaisuudistusta, jonka yhteydessä on valmisteltu myös tartuntatautien vastustamistyössä käytettäviä rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä. Seuraavassa tarkastellaan psykiatrasta sairaalahoitoa ja lastensuojelua koskevia säännöksiä perusoikeuksien rajoittamisesta. Sen jälkeen tarkastellaan lähemmin perusoikeuksien rajoittamista koskevia kehitysvammalain säännöksiä ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityishuollossa.

Psykiatrinen sairaalahoito

Mielenterveyslain 8 §:n nojalla henkilö voidaan ottaa hänen tahdostaan riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon vain:

- 1) jos hänen todetaan olevan mielisairas;
- 2) jos hän mielisairautensa vuoksi on hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveytään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta; ja
- 3) jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäviksi tai ovat riittämättömiä.

Mielenterveyslaissa mielisairaudella tarkoitetaan psykoosia, johon liittyy selvä todellisuudentajun häiriintyminen. Täysi-ikäisistä henkilöistä poiketen alaikäinen voidaan mielenterveyslain mukaan määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon myös muun vakavan mielenterveydenhäiriön kuin mielisairauden vuoksi.

Hoitoon määräämisen edellytysten selvittämiseksi henkilö voidaan ottaa tarkkailuun sairaalaan. Tarkkailusta vastaavan virkasuhteessa olevan lääkärin on annettava tarkkailuun otetusta kirjallinen tarkkailulausunto. Ennen hoitoon määräämistä on selvítettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Alaikäisen tarkkailuun otetun vanhemmille, huoltajille sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on ollut välittömästi ennen tarkkailuun ottamista, on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus tulla joko suullisesti tai kirjallisesti kuulluksi. Päätöksen tarkkailuun otetun määräämisestä hoitoon tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava virkasuhteessa oleva ylilääkäri tai, jos hän on esteellinen tai estynyt, muu tehtävään määrätty ensisijaisesti psykiatrian erikoislääkäri. Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä. Alaikäisen henkilön hoitoon määräämistä koskeva päätös on heti alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyä saadaan pitää hoidossa enintään kolme kuukautta. Jos ennen tämän ajan päättymistä näyttää ilmeiseltä, että hoidon jatkaminen on välttämätöntä sen jälkeenkin, mutta siitä ei päästä potilaan kanssa yhteisymmärrykseen, potilaasta on annettava uusi tarkkailulausunto sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Hoidon jatkaminen tai lopettaminen on ratkaistava mielenterveyslain 11 §:ssä tarkoitettujen lääkärin kirjallisella päätöksellä ennen kuin hoitoa on kestänyt kolme kuukautta. Päätös, jolla hoitoa jatketaan, on heti alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös, sairaalan on järjestettävä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle tämän pyynnöstä mahdollisuus saada hoitavan sairaalan ulkopuolisen, riippumattoman lääkärin arvio ja lausunto hoidon tarpeesta. Lisäksi potilaalle on annettava mahdollisuus pyytää omalla kustannuksellaan arvio tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta myös itse valitsemaltaan lääkäriltä ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös. Sairaalan järjestämän tai potilaan valitseman ulkopuolisen lääkärin arvio ei sido tarkkailulausunnon laativaa eikä päätöksen tekevää lääkäriä, mutta arvioissa esitetyt näkemykset on otettava huomioon päätöstä tehtäessä.

Hoidon jatkamista koskevan päätöksen nojalla potilasta saadaan pitää hoidossa hänen tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Tämän jälkeen on mielenterveyslain 9 a ja 10 §:ssä säädetyin tavoin selvítettävä uudelleen, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa. Tämä tarkoittaa uuden tarkkailulähetteen laatimista ja henkilön ottamista tarkkailuun, jos hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa. Tarkkailun jälkeen mahdollisesti tehtävän hoitoonmääräämispäätöksen nojalla potilasta voidaan pitää hoidossa enintään kolme kuukautta, jonka jälkeen hoitoa voidaan jatkaa jälleen enintään kuusi kuukautta.

Jos tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyä potilasta hoidettaessa käy ilmi, että edellytyksiä hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta ei ole, hoito on heti lopetettava ja potilas poistettava sairaalasta hänen sitä halutessaan. Lisäksi hoitoon määrättyllä on oltava mahdollisuus saada hoidon jatkamisen edellytykset arvioitavaksi hoidon kestäessä myös ennen enimmäisajan täyttymistä. Lääkärin päätökseen, joka koskee henkilön määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätöksestä on jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Mielenterveyslaissa säädetään eräiltä osin erikseen rikoksesta syytetyn tai rikoksesta mielentilansa vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön tahdosta riippumattomasta hoidosta ja tutkimuksesta. Näihin niin sanottuihin oikeuspsykiatriisiin potilaisiin sovelletaan samoja rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä kuin muihinkin tahdosta riippumattomassa hoidossa tai tutkimuksessa oleviin.

Kesäkuun alussa vuonna 2002 voimaan tulleella lailla (1423/2001) mielenterveyslakiin lisättiin uusi 4 a luku. Uusi luku täsmensi säännöksiä, joiden perusteella mielenterveyslain nojalla tarkkailuun otettuun taikka hoitoon tai tutkimukseen määrättyyn henkilöön voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä.

Perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä on säädetty mielenterveyslain 22 a §:ssä, jonka mukaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia saa mielenterveyslain 4 a luvun säännösten nojalla rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus taikka muun mielenterveyslain 4 a luvussa säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman turvallisesti ja potilaan ihmisarvoa kunnioittaen. Itsemääräämisoikeuden rajoitusta valittaessa ja mitoitettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota potilaan sairaalassa olon perusteeseen.

Näiden yleisten edellytysten lisäksi kunkin laissa mainitun rajoitustoimenpiteen käytön edellytyksistä on säädetty erikseen. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ei sellaisenaan oikeuta käyttämään rajoitustoimenpiteitä, vaan niiden yleisten ja erityisten edellytysten on täyttyvä tietyssä konkreettisessa tilanteessa, jotta niiden käyttö olisi lain mukaista.

Mielenterveyslain 22 a—22 j §:ssä säädetään seuraavista potilaan itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoituksista: psyykkisen sairauden hoito potilaan tahdosta riippumatta, ruumiillisen sairauden hoito, kun potilas ei kykene päättämään hoidostaan, mutta vastustaa hoitoa, liikkumisvapauden rajoittaminen, erityiset rajoitukset (eristäminen, voimakeinojen käyttö kiinnipitämiseksi, sitominen), omaisuuden haltuunotto, potilaan omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen, henkilöntarkastus ja -katsastus sekä yhteydenpidon rajoittaminen.

Aluehallintoviraston on erityisesti valvottava mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettujen itsemääräämisoikeuden rajoitusten käyttöä. Sairaalan psykiatrista hoitoa antavassa yksikössä tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet itsemääräämisoikeuden rajoitusten toteuttamisesta. Seurannan ja valvonnan turvaamiseksi hoitoyksikössä on pidettävä erillistä luetteloa rajoituksista.

Mielenterveyslaissa on säädetty erikseen alaikäisen potilaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevasta menettelystä. Alaikäinen voidaan täysi-ikäisistä henkilöistä poiketen määrätä hoitoon myös, kun hän on sen tarpeessa muun vakavan mielenterveydenhäiriön kuin varsinaisen psykoositasoisen mielisairauden vuoksi. Ennen hoitoon määräämistä koskevassa menettelyssä on kuitenkin selvítettävä alaikäisen tarkkailuun otetun oma mielipide. Lisäksi vanhemmille, huoltajille ja henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa henkilö on ollut välittömästi ennen tarkkailuun ottamista, on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Jos taas lapsen vanhemmat tai muut huoltajat laiminlyövät psykiatriseen hoitoon toimittamisen, saattaa kyseessä olla lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitettu edellytys huostaanotolle lapsen terveyden tai kehityksen uhatessa vaarantua lapsen huolenpidossa tai muissa kasvuolosuhteissa olevien puutteiden vuoksi. Mielenterveyslakiin sisältyy eräitä erityissäännöksiä alaikäisiin kohdistuvien toimien ja rajoitustoimenpiteiden käyttämisessä. Mielenterveyslain 8 §:n 3 nojalla tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevan alaikäisen hoito tulee järjestää yksikössä, jolla on edellytykset ja valmiudet hoitaa häntä. Alaikäistä tulee hoitaa erillään aikuisista, jollei katsota olevan alaikäisen edun mukaista menetellä toisin. Eri-

tyisten rajoitusten käyttöä koskevan 22 f §:n 2 momentin nojalla eristetyn tai sidotun alaikäisen potilaan tilaa on jatkuvasti seurattava siten, että hoitohenkilökunnalla on näkö- ja kuuloyhteys potilaaseen.

Lastensuojelu

Lastensuojelulaki on uudistettu hiljattain ja se sisältää hyvin yksityiskohtaiset säännökset itsemääräämisoikeuden rajoittamiselle asetetuista edellytyksistä ja niiden käytössä noudatettava menettelystä.

Lastensuojelulain 5 luvussa säädetään lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta. Lain 26 §:n nojalla lastensuojeluasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Lastensuojeluasia voi tulla vireille esimerkiksi siten, että lapsesta on tehty 25 §:ssä säädetty lastensuojeluilmoitus tai 25 a §:ssä säädetty uuden sosiaalihoitolain 35 §:n mukainen yhteydenotto tuen tarpeen arvioimiseksi. Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun lastensuojeluasian vireille tulon johdosta ryhdytään kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja palveluja tai muuta tukea ennen palvelutarpeen arvioinnin valmistumista.

Lastensuojelulain 8 luvussa säädetään lapsen kiireellisestä sijoituksesta ja 9 luvussa huostaanotosta. Lastensuojelulain 40 §:ssä eritellään perusteet, joiden toteutuessa lapsi on otettava huostaan ja hänelle on järjestettävä sijaishuolto. Lapsi voidaan vastaavin perustein myös sijoittaa kiireellisesti lastensuojelulain 38 §:n mukaisesti. Huostaanoton ja sijaishuollon järjestämisen edellytykset täyttyvät, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä, taikka lapsi vaarantaa vakavasti terveytään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään. Huostaanottoon ja sijaishuollon järjestämiseen voidaan kuitenkin ryhtyä vain, jos 7 luvussa tarkoitettujen avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka jos ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi ja sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaisena.

Lastensuojelulain 10 luvussa säädetään sijaishuollon järjestämisestä ja 11 luvussa sijaishuollossa toteutettavasta perusoikeuksien rajoittamisesta. Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuolto voidaan lastensuojelulain 49 §:n mukaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Rajoitustoimenpiteitä, joita voidaan käyttää lastensuojelun sijaishuollon aikana, ovat yhteydenpidon rajoittaminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus ja henkilönlkatsastus, omaisuuden ja lähetysten tarkastaminen ja lähetysten luovuttamatta jättäminen, kiinnipitäminen, liikkumisvapauden rajoittaminen, eristäminen ja erityinen huolenpito.

Perusoikeuksien rajoituksia on mahdollista pääsääntöisesti soveltaa ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa. Lapsen ja hänen läheistensä välistä yhteydenpitoa ja sen rajoittamista koskevia lastensuojelulain 61 §:n säännöksiä kuitenkin sovelletaan muista lastensuojelulain mukaisista rajoitustoimenpiteistä poiketen sekä perhe- että laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa.

Lastensuojelulaitoksen johtajalle tai muulle henkilöstölle annettua rajoitustoimivaltaa koskevia säännöksiä sovelletaan kaikissa julkisissa ja yksityisissä lastensuojelulaitoksissa riippumatta siitä, kuuluuko mainittu henkilöstö virkasuhteeseen tai muuhun henkilökuntaan, jolle erikseen lailla toisin säädetä. Lastensuojelulaki on esimerkki voimassa olevan perustuslain aikana säädetystä laista, jossa on annettu perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle.

Lastensuojelulaissa on kunkin yksittäisen rajoitustoimenpiteen osalta säädetty siitä, milloin lastensuojelulaitoksen johtaja on velvollinen ja oikeutettu tekemään päätöksen. Lisäksi on säädetty päätösten muutoksenhakukelpoisuudesta ja muutoksenhakutiestä. Lastensuojelulain 74 § edellyttää rajoitustoimenpiteiden käytön kirjaamista rajoitustoimenpiteiden käytön seurannan ja valvonnan turvaamiseksi. Kirjaamisen tulee sisältää rajoitustoimenpiteen kuvaus, toimenpiteen peruste ja kesto, toimenpiteestä päättäneen, sen käytännössä toteutaneen ja siinä läsnä olleen henkilön nimi sekä eräissä tapauksissa laissa tarkoitettu erityinen syy. Lisäksi on mainittava toimenpiteen mahdollinen vaikutus hoito- ja kasvatussuunnitelmaan. Kirjaamisessa on myös mainittava, miten lasta on kuultu ennen rajoitustoimenpiteestä päättämistä tai sen toteuttamista ja lapsen mielipide asiasta. Kirjaamisen sisältö on lähetettävä tiedoksi lapsen asioista vastaavalle sosiaaliryhtökijälle kuukausittain. Kirjaamisen sisällöstä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveystministeriön asetuksella.

Lain 64 § sisältää rajoitustoimenpiteiden käytölle asetetut yleiset edellytykset. Sen mukaan laitoshuoltona järjestettävän sijaishuollon aikana lapsen saa 65—73 §:n nojalla kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin sijaishuoltoon johtaneen päätöksen tarkoituksen toteuttaminen, lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muun mainituissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Lapselle saadaan suorittaa henkilöntarkastus lastensuojelulain 66 §:n nojalla edellä mainittujen 65 §:n 1 momentissa tarkoitettujen aineiden ja esineiden etsimiseksi lapsen vaatteista tai muutoin tämän yltä. Päihteiden käytön kontrolloimiseksi lapseen saadaan kohdistaa myös henkilönkatsastus, joka voi käsittää puhalluskokeen suorittamisen tai veri-, hius-, virtsa- tai sylkinäytteen ottamisen. Lisäksi 65 §:n 1 momentissa tarkoitettujen aineiden ja esineiden etsimiseksi taikka lapsen olinpaikan kiireelliseksi selvittämiseksi sijaishuollon tarkoituksen toteuttamiseksi lapsen käytössä olevat tilat ja hallussa oleva omaisuus saadaan tarkastaa lain 67 §:n nojalla. Myös lapselle osoitettu kirje tai siihen rinnastettava muu luottamuksellinen viesti taikka muu lähetys saadaan, kirjettä tai muuta luottamuksellista viestiä lukematta, tarkastaa 65 §:n 1 momentissa tarkoitettujen aineiden ja esineiden etsimiseksi. Kyseisten rajoitustoimenpiteiden suorittaminen edellyttää kussakin säännöksessä rajoitustoimenpiteen käytölle säädettyjen edellytysten täyttymistä kuten esimerkiksi perusteltua syytä epäillä aineiden tai esineiden hallussapitoa.

Lastensuojelulaki mahdollistaa myös lapsen liikkumisen rajoittamisen. Lastensuojelulain 68 §:n nojalla lapsesta voidaan pitää kiinni lapsen rauhoittamiseksi, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita. Kiinnipitäminen on oltava välttämätöntä lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi. Kiinnipitäminen voi pitää sisällään myös lapsen siirtämisen. Lapselle saadaan lain 69 §:n nojalla asettaa määräajaksi kielto poistua laitoksen alueelta, laitoksesta tai tietyn asuinyksikön tiloista, jos se on lapsen huollon kannalta välttämätöntä ja lapsen edun mukaista. Edellytyksenä liikkumisvapauden rajoittamiselle on, että lapsen sijaishuoltoon johtanut päätös on tehty sillä perusteella, että hän on vaarantanut vakavasti terveystään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin

verrattavalla käyttäytymisellään tai lapsi käyttäytyy laitoksessa mainitulla tavalla. Lapsen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa myös, jos se on lapsen hoidon tai huollon kannalta muutoin tarpeen lapsen suojelemiseksi häntä itseään vakavasti vahingoittavalta käyttäytymiseltä. Rajoittaminen ei saa ilman uutta päätöstä jatkua yli seitsemää vuorokautta. Yhtäjaksoisesti rajoittaminen saa jatkua enintään 30 vuorokautta.

Lapsi saadaan 70 §:n perusteella eristää laitoksen muista lapsista, jos hän on käyttäytymisensä perusteella vaaraksi itselleen tai muille taikka jos eristäminen on muusta erityisen perustellusta syystä lapsen hengen, terveyden tai turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Eristämistä ei saa määrätä laajempaan eikä pidemmäksi ajaksi kuin lapsen huolenpito ja hoito välttämättä edellyttää, eikä sitä saa ilman uutta päätöstä jatkua yhtäjaksoisesti yli 24 tuntia. Enimmillään yhtäjaksoinen eristäminen voi kestää 48 tuntia.

Kehitysvammaisten erityishuolto

Kehitysvammalain 32 §:n mukaan tahdonvastaista erityishuoltoa voidaan antaa, jollei lastensuojelulain säännöksistä muuta johdu, kehitysvammaisissa kehitysvammaiseksi määritellylle henkilölle, jonka huoltoa ei muutoin voida järjestää ja jonka on syytä olettaa ilman huoltoa joutuvan vakavaan hengen- tai terveydenvaaraan tai jonka käytöksestä ja muista seikoista käy ilmi, että hän on vammaisuutensa vuoksi vaarallinen toisen henkilön turvallisuudelle ja välittömän erityishuollon tarpeessa. Tahdonvastaisen erityishuoltoon voidaan määrätä kirjallisen hakemuksen johdosta tehtävän tutkimuksen tulosten perusteella.

Kehitysvammalain 33 §:ssä säädetään tutkimukseen määräämisestä. Jos erityishuollon johtoryhmä katsoo olevan ilmeistä, että tahdonvastaiseen erityishuoltoon määräämisen edellytykset ovat olemassa, se voi määrätä henkilön tutkimukseen. Tutkimus on suoritettava viipymättä ja viimeistään viiden päivän kuluessa tutkittavaksi saapumisesta. Aluehallintovirasto voi pidentää määräaikaa erityisestä syystä. Tutkimuksen jälkeen erityishuollon johtoryhmä päättää erityishuollon antamisesta. Päätös on välittömästi ja viimeistään kahden viikon kuluessa sen tekemisestä alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hallinto-oikeuden on käsiteltävä asia kiireellisesti.

Jos vastoin tahtoa erityishuollossa olevaa henkilöä tutkittaessa tai huoltoa järjestettäessä käy ilmi, että kehitysvammaisissa säädetyt edellytykset tahdonvastaisen erityishuollon antamiselle puuttuvat, erityishuollon antaminen on kehitysvammalain 37 §:n mukaan lopetettava. Tahdonvastaisen erityishuollon lopettamista voi pyytää huollettava itse, edunvalvoja tai huoltaja, sosiaalihuollon toimielin tai sen määräämä viranhaltija taikka rangaistuslaitoksen johtaja.

Saman tutkimuksen perusteella huoltoa voidaan kehitysvammalain 38 §:ssä todetulla tavalla antaa enintään puolen vuoden ajan. Jos henkilö ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuoltoon eikä huollon antamista ole lopetettava, tahdonvastaiseen erityishuoltoon määräämisen edellytykset on selvitettävä vähintään puolivuositain. Muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät kehitysvammalain 81 ja 82 §:ään. Erityishuollon antamisesta vastoin tahtoa tai tahdonvastaisen erityishuollon jatkamisesta on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä on jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päättää mielenterveyslain 19 §:n ja kehitysvammalain 32 §:n mukaisesti rikoksesta syytetyn kehitysvammaisen henkilön tahdonvastaisesta erityishuollosta silloin, kun henkilölle on tehty tuomioistuimen määräyksestä mielenterveyslain 16 §:n mukainen mielentilatutkimus. Jollei ole perusteita henkilön määräämiseen tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon, mutta kehitysvammalain 32 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset

vastoin tahtoa annettavaan erityishuoltoon ovat olemassa, laitos päättää tahdonvastaisesta erityishuollosta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätös vastaa tällöin kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 33 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityishuollon johtoryhmän päätöstä. Päätöstä ei alisteta hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Jos Terveiden ja hyvinvoinnin laitos erityishuollon johtoryhmän esityksestä katsoo, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 32 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä vastoin tahtoa annettavaan erityishuoltoon ei enää ole, erityishuolto on heti lopetettava ja henkilö poistettava erityishuoltoa antavasta toimintayksiköstä hänen sitä halutessaan.

Käytännössä päätöksiä erityishuoltoon määräämisestä vastoin tahtoa tehdään harvoin. Tahdonvastaiseen erityishuoltoon määräämisen perusteina voivat olla yhtäältä vakaviin rikoksiin syyllistyminen, itsetuhoisuus ja päihteiden käyttö, epäsosiaalinen elämäntapa, psyykkinen sairaus ja väkivaltaisuus, toisaalta vaara joutua kaltoinkohdeksi tai hyväksikäytetyksi. Tahdonvastainen erityishuolto toteutetaan erityishuoltopiirien järjestämässä laitoshoidossa tai ympärivuorokautisissa asumispalveluissa. Tahdonvastaista erityishuoltoa järjestetään myös hankkimalla tarvittavat laitoshoidon palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Kehitysvammalain 42 §:n mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus vaatii. Erityishuollossa käytettävää pakkoa ei ole nimenomaisesti rajattu koskemaan vain tahdonvastaista erityishuoltoa. Pakotteiden ja rajoitusten käyttäminen on säännöksen nojalla katsottu mahdolliseksi myös vapaaehtoisuuteen perustuvassa erityishuollossa. Pakon käyttöä koskevaa säännöstä tulisi kuitenkin tulkita supistavasti. Tämä on todettu jo kehitysvammalain valmistelun yhteydessä, ja supistavaa tulkintaa korostavat myös perusoikeusuudistuksen voimaantulo ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevien kansallisten ja kansainvälisten normien kehitys.

Sosiaalhallitus antoi vuonna 1985 kehitysvammalaitoksille pakkotoimenpiteiden käyttöä koskevan kirjeen ja malliohjeen "Mahdollisten pakkotoimenpiteiden käyttäminen kehitysvammaisten erityishuoltoa toteutettaessa" (Sosiaalhallituksen kirje nro 642/89/85), jossa pakkotoimenpiteiksi luettiin eristäminen eristyshuoneeseen tai omaan huoneeseen, pakkolääkitys, osaston vaihto pakkotoimenpiteenä, lepositeiden käyttö, sitominen, hoitopaikan käyttö ja pakokosyöttäminen. Tämän ohjeen perusteella erityishuoltopiirit laativat tuolloin omat pakkotoimenpiteohjeensa. Vastaavaa ohjeistusta malleineen ei ole valtakunnan tasolla uusittu, ja ohjeistuksen yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että se on laadittu ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta. Vakiintuneena käytäntönä on kuitenkin edelleen, että kehitysvammalaitosten toteuttajatahot ovat tehneet omat ohjeensa pakon käytöstä, ja pakon käyttö on kirjattu näiden ohjeiden mukaisesti. Kehitysvammalaitoksissa ei ole säädetty pakon käytön kirjaamisesta.

Valvira teki vuonna 2012 selvityksen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä tehostetun palveluasumisen yksiköissä (Valviran selvityksiä 1:2013). Selvityksen kohteena oli muun muassa kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja ympärivuorokautisen asumispalvelun yksiköitä. Yhteensä 69 selvityksen kohteena olevasta yksiköstä vain 24 yksikössä (35 %) oli laadittu kirjalliset säännöt. Siitä huolimatta sääntöjen noudattamatta jättämisestä aiheutui seuraamuksia myös niissä yksiköissä, joissa sääntöjä ei ollut laadittu.

Vain kolmanneksessa selvityksen kohteena olevista yksiköistä oli laadittu ohjeet rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Rajoitustoimenpiteisiin oli turvauduttu riippumatta siitä, oliko yksikössä laadittu rajoitustoimenpiteitä koskevat ohjeet vai ei. Yksiköissä, joissa ei ollut ohjeita, rajoitustoimenpiteitä käytettiin enemmän kuin niissä yksiköissä, joissa ohjeet oli laadittu. Yksittäisten rajoitustoimenpiteiden lukumäärä vaihteli nolasta 1 576:een ja rajoitustoimenpiteen

kohteeksi joutuneiden henkilöiden lukumäärä nolasta 83:een. Eniten käytetyt rajoitustoimenpiteet olivat fyysinen ohjaus (67 %), rauhoittavat lääkkeet (54 %), liikkumisvapauden rajoittaminen (36 %) sekä aineiden tai esineiden haltuunotto (36 %). Lisäksi 27 yksikköä ilmoitti käytettynä rajoitustoimenpiteenä niin sanotun erityisen huolenpidon (39 %). Erityinen huolenpito on lastensuojelulain 71 §:n mukainen rajoitustoimenpide, jolla tarkoitetaan sijaishuollossa olevalle lapselle lastensuojelulaitoksessa järjestettävää moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa, jonka aikana lapsen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa laissa säädetyin edellytyksin. Valviran tekemässä lisäselvityksessä kävi ilmi, että kehitysvammaisten henkilöiden tehostetun palveluasumisen yksiköissä erityisen huolenpidon käsitteellä ymmärrettiin erityistä huolellisuutta, jota vaikeavammaisen asiakkaan hoidossa ja huolenpidossa tarvitaan. Muita selvitystä välittömästi edeltäneenä vuotena käytettyjä rajoitustoimenpiteitä olivat yllä mainittujen lisäksi erilaisten rajoittavien asusteiden ja välineiden käyttö (painopeitto, hoitopaita, turvakypärä, turvamatto, tavallinen matto, vaippapuku ja lepositeet), ovien lukitseminen, yhteydenpidon rajoittaminen, henkilöntarkastus, huonetarkastus, henkilönkatsastus (verikoe) ja eristäminen.

Vaikka kehitysvammalain 42 §:ssä käytetään ilmaisua ”pakon käyttö”, kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetuissa yksiköissä ja laitoksissa on syntynyt erilaisia käsitteitä kuvaamaan pakon käyttöä ja sen määritelmiä. Käytettyjä käsitteitä ovat esimerkiksi pakkotoimenpide, suoja- ja turvatoimenpide sekä huoltotoimenpide. Käytetystä käsitteestä riippumatta Valviran kyselyyn vastanneet yksiköt määrittelivät rajoitustoimenpiteen kehitysvammaisen henkilön hoitoon liittyväksi rajoittavaksi toimenpiteeksi, jota käytetään tilanteessa, jossa henkilön oma tai jonkun toisen henkilön taikka ympäristön turvallisuus on uhattuna, ja jonka tarkoituksena on suojata asianomaista henkilöä, jotakuta toista henkilöä tai ympäristöä. Kaikissa Valviralle toimitetuissa ohjeissa korostettiin ennaltaehkäisyä, pakon käytön viimesijaisuutta sekä toiminnan ammatillisuutta ja eettisyyttä.

Yhteensä 15 yksikköä ilmoitti valvovansa rajoitustoimenpiteiden käyttöä omavalvonnan keinoin. Osa yksiköistä ilmoitti omavalvontasuunnitelman olevan tekeillä. Yleisin tapa pyrki vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä oli toimintatapojen kehittäminen yksiköissä. Muina keinoina mainittiin esimerkiksi koulutus, työnohjaus, ennakointi, riittävä henkilöstömitoitus ja tilasuunnittelu. Seitsemässä yksikössä oli laadittu erityinen suunnitelma asiakkaiden itsemääräämisoikeuden kehittämiseksi. Valtaosassa yksiköitä oli käytössä asianmukaiset lomakkeet rajoitustoimenpiteiden seurantaan varten.

Henkilökohtaiset palvelusuunnitelmat olivat Valviran selvityksen mukaan useimmiten huolellisesti laadittuja. Asiakkaan kokonaistilanne oli kartoitettu sekä elämäntilanne, lähipiiri ja omat mieltymykset kirjattu. Samoin oli kirjattu tekijöitä, jotka saattavat laukaista haastavan käyttäytymisen, ja suunniteltu tapoja niiden minimoimiseksi. Toimintakyvyn arvioinnin mittarit ja erilaiset yksilölliset oman elämän kehittämisen mallit olivat yleisesti käytössä.

Laillisuusvalvojen käytäntöä rajoitustoimenpiteiden käytöstä erityishuollossa

Eduskunnan oikeusasiamiehen kehitysvammaisten erityishuollon laitoksiin tekemien tarkastusten eräs keskeinen näkökulma on 2000-luvulla ollut asiakkaiden perusoikeuksien kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, liikkumisvapauden ja yksityiselämän suojan toteutuminen. Monissa laitoksissa on kerrottu tarkastuksilla, että haastavasti käyttäytyvien asiakkaiden osuus on kasvanut laitoksissa ja erilaisten autististen piirteiden määrä on lisääntynyt. Lisäksi niin sanotut kriisihoitojaksot ovat lisääntyneet. Tästä huolimatta rajoitustoimenpiteitä ei käytetä kaikkien asiakkaiden erityishuollon toteuttamisessa.

Oikeusasiamies on kiinnittänyt tarkastuksillaan huomiota muun muassa palvelukeskusten liian yleispiirteisiin tai epätarkkoihin ohjeisiin (dnro 1243/06 ja dnro 474/04) sekä puutteisiin rajoitustoimenpiteiden käytön kirjaamisessa (dnro 1047/07 ja dnro 3813/07). Oikeusasiamies esitti vuonna 1996 ja uudelleen vuonna 2009 (dnro 3381/2/09) kehitysvammalain täsmentämistä siten, että erityishuollossa käytettävistä itsemääräämisoikeuden rajoituksista säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perusoikeusjärjestelmän edellyttämällä tavalla.

Erään laitoksen tarkastuksen jälkeen oikeusasiamies otti erikseen tutkittavaksi pakon käytön laitoksessa (dnro 1047/07). Oikeusasiamies ei voinut käytettävissään olevan aineiston pohjalta todeta laitoksen rajoitustoimenpiteiden käyttöä kehitysvammalain vastaiseksi. Hän korosti kuitenkin, että asukkaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö täyttää vaatimukset sen välttämättömydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Oikeusasiamiehen mukaan laitoksessa asuvan kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, tahtoa ja vapautta rajoittavia toimenpiteitä tulee käyttää ainoastaan suoja- ja turvaamistoimenpiteinä. Toimenpiteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Niiden minkäänlaista niin sanottuun laitosaltaan perustuvaa tai kasvatuksellista käyttöä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Oikeusasiamies korosti myös, että on tärkeää huomioida asukkaiden yksilöllisyys. Pakon käyttö ei voi hänen mukaansa perustua esimerkiksi yksinomaan siihen, että samassa huoneessa asuvien huoneen ovi lukitaan yöksi toisen asukkaan vuoksi. Tällainen menettely voi loukata sen asukkaan perusoikeuksia, jonka oma toiminta ei ole johtanut oven lukitsemisen tarpeeseen. Oikeusasiamies totesi vielä, että keskeistä rajoitustoimenpiteiden käytössä on myös niiden rajattu käyttöaika. Niitä tulee siis käyttää vain sen ajan, joka on tarpeen asiakkaan tai toisten henkilöiden välittömäksi suojaamiseksi tai turvaamiseksi. Lisäksi rajoitustoimenpiteitä saa käyttää vain tilanteissa, joissa muut toimet eivät riitä tai eivät ole sovellettavissa, ja turvautuminen niihin on siten välttämätöntä.

Eräässä päätöksessään (dnro 2756/06) oikeusasiamies on ottanut kantaa turvaliivin käyttöön todeten sen olleen perusteltua. Oikeusasiamies kuitenkin korosti sen olevan asiakkaan aggressiivisuuden hallitsemiseksi sallittua vain silloin, kun se on välttämätöntä ja lievempiä keinoja ei ole käytettävissä. Turvaliiviä ei saa käyttää kurinpidollisessa tai rangaistuksellisessa tarkoituksessa. Samassa kanteluasiassa oikeusasiamies totesi, että asiakkaan lukitsemisesta omaan huoneeseen turvaamistoimenpiteenä olisi tullut tehdä toimenpidemerkinnät kuntoutuskeskuksen ohjeiden mukaisesti.

Eräällä tarkastuksellaan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että palvelukeskuksessa oli käytetty rajoitustoimenpiteitä paljon (dnro 474/04). Tällä tarkastuksellaan oikeusasiamies korosti, että henkilökunnan sopivalla mitoituksella, asumisväljyyden lisäämisellä ja viriketoiminnan kehittämällä on osoitettu voivan vähentää kehitysvammaisten henkilöiden haastavaa käyttäytymistä. Tällöin myös tarve rajoitustoimenpiteiden käyttöön vähenee. Eräällä toisella oikeusasiamiehen tarkastuksella keskusteltiin keinoista alle 18-vuotiaan asiakkaan (dnro 3142/05) väkivaltaisen toiminnan katkaisemiseksi. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan asiakkaan käyttäytymistä pitäisi ensisijaisesti pyrkiä ohjaamaan myönteisillä asioilla ja siten, että asukkaiden koskemattomuuteen puututaan mahdollisimman vähän.

Oikeusasiamies on myös tehnyt tarkastushavaintoja monessa laitoksessa olevista erillisistä turvahuoneista tai eristyshuoneista, jonne väkivaltaisesti käyttäytyvä asukas voidaan viedä rauhoittumaan. Turvahuone on pääsääntöisesti paljas huone, jossa ikkuna on turvapeksin takana. Huoneessa voi olla askeettinen patja, joka on helposti puhdistettavissa ja vaikeasti hajotettavissa. Joissakin laitoksissa on luovuttu erillisestä turvahuoneesta, jolloin vain eristäminen omaan huoneeseen on mahdollista. Toisaalta tarkastuksilla laitoksen henkilökunta on todennut

turvahuoneen olevan hyvä vaihtoehto väkivaltaisen käyttäytymisen ennalta ehkäisyssä, sillä jo asiakkaan lähteminen turvahuoneeseen katkaisee tilanteen osastolla ennen väkivaltaista käyttäytymistä (dnro 3142/05). Eräällä oikeusasiamiehen tarkastuksella kiinnitettiin huomiota siihen, että laitoksen turvahuone sijaitsi osaston yleisen oleskelutilan yhteydessä, ja turvahuoneen ovesa oli ikkuna oleskelutilaan (dnro 117/08). Oikeusasiamies totesi olevan yksityiselämän suojan kannalta epäasianmukaista, että oven ikkunassa ei ollut verhoa. Toisaalta myös turvahuoneen sijainti yhteisen tilan yhteydessä saattaa olla häiriöksi muille asukkaille, jos turvahuoneessa oleva asukas käyttäytyy äänekkäästi.

Oikeusasiamies on korostanut eräissä päätöksessään (dnro 2756/06) sitä, että asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuoltoa järjestävän tahon kanssa. Myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki velvoittaa ottamaan asiakkaan mukaan palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Oikeusasiamies katsoi, että myös sosiaalihuoltoon liittyvät tosiasialliset toimenpiteet, kuten käytettävät rajoitustoimenpiteet, ovat palvelun suunnittelemista. Toisessa päätöksessään oikeusasiamies kiinnitti laitoksen johdon huomiota laitoksen ja omaisten yhteistyöhön jatkossa (dnro 117/08).

Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (dnro 3096/4/09) ottanut kantaa täysi-ikäisen kehitysvammaisen henkilön ja hänen omaisensa välisen yhteydenpidon rajoittamiseen ja katsonut tämän tietyillä edellytyksillä mahdolliseksi. Apulaisoikeusasiamies totesi, etteivät kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitusten olennainen sisältö, niiden laajuus ja täsmälliset edellytykset käy ilmi kehitysvammalaista sillä tavalla kuin perustuslaki edellyttää perusoikeuksia rajoitettaessa. Vaikka yhteydenpidon rajoittamista kehitysvammaisen henkilön perusoikeuksien suojaamiseksi ei voitu pitää täysin kiellettyinä, tällaisen toimenpiteen käytölle oli asetettavissa tiettyjä kehitysvammalain yleispiirteistä säännöstä tarkempia reunaehtoja. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan sekä kehitysvammaista henkilöä että hänen omaistaan olisi tullut kuulla ennen yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä ja yksityisen asumisyksikön johtajan olisi pitänyt liittää tekemäänsä päätökseen valitusosoitus. Yhteydenpidon rajoittamisessa olisi tullut ottaa huomioon myös suhteellisperiaatteen vaatimus siten, että kehitysvammaisen henkilö olisi voinut halutessaan tavata omaistaan esimerkiksi valvotusti. Lisäksi apulaisoikeusasiamies totesi, että palvelun järjestämistä vastaava kunta vastaa viime kädessä menettelyn oikeellisuudesta tilanteesta, jossa henkilön yhteydenpitoa on rajoitettu.

Hätävarjelu ja pakkotila

Perusoikeuksien rajoittaminen voi käytännössä tulla yksittäistapauksissa kyseeseen rikoslain (39/1889) 4 luvun 4 ja 5 §:ssä säädettyinä hätävarjeluna tai pakkotilassa sallittuna tekona silloin, kun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole rajoitustoimenpiteiden käyttöä ohjaavaa sääntelyä eivätkä vähemmän rajoittavat toimet tule kysymykseen. Hätävarjeluna tai pakkotilassa tehty teko täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön, mutta teko ei ole tunnusmerkistön mukaisuudesta huolimatta oikeudenvastainen (rikosoikeudellisesti rangaistava), kunhan toiminnassa pysytään tietyissä rikoslain säännösten mukaisissa rajoissa. Jos toiminta katsotaan hätävarjelu- tai pakkotilateoksi, tämä voi yksittäistapauksessa poistaa teon rangaistavuuden. Hätävarjelu ja pakkotila eivät ole kuitenkaan tarkoitettu varsinaisiksi eivätkä hyväksyttäviksi perusoikeuksien rajoitustoimenpiteiksi. Niiden edellytykset ovat tiukat ja ne rajautuvat palvelutarjonnassa äärimmäisiin tapauksiin.

Hätävarjelu merkitsee oikeutta tarpeellisena puolustustekona puolustautua voimakeinoin oikeudellisesti suojeltuun intressiin kohdistuvaa hyökkäystä vastaan. Rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan hyökkäyksen tulee olla oikeudeton ja aloitettu tai välittömästi uhkaava.

Hätävarjelu ei saa ylittää sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana, kun otetaan huomioon hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Siten hätävarjeluna tehtyä tekoa ja sen hyväksyttävyyttä arvioidaan suhteessa vallitsevaan tilanteeseen ja olosuhteisiin.

Koska hätävarjeluun käytön edellytyksenä on hyökkäys, toisin sanoen teko, on esimerkiksi sairauskohtauksesta johtuvaa toimintaa oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan arvioitava ei-tekona, johon hätävarjelua ei voida soveltaa. Oikeudettoman hyökkäyksen tunnusmerkistö edellyttää lisäksi, että teko on tahallinen tai aiheutuu huolimattomuudesta. Hyökkäyksen laadulla tarkoitetaan muun muassa sitä, kuinka yllättävästi se tapahtuu ja missä se toteutetaan. Voimakkuus viittaa lähinnä hyökkäyksen vaarallisuuteen. Puolustautujan ja hyökkääjän henkilön käsitteellä tarkoitetaan ensi sijassa henkilöön kiinteästi liittyviä ominaisuuksia kuten sukupuoli, ikä ja ruumiinvoimat, mutta käsitteeseen on katsottu sisältyvän myös muun muassa päihtymysaste, mielisairaus, koulutus ja ilmeinen erehdys. Muina olosuhteina huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa puolustusteolla suojeltavan intressin arvo, uhrattavan intressin arvo sekä puolustusteon laatu ja voimakkuus.

Hätävarjelu-oikeus kohdistuu kaikkiin oikeudellisesti suojeltuihin, niin yksilöllisiin kuin yleisiin, etuihin. Yksilölliset edut voidaan jakaa henkilöön yksilönä liittyviin, kuten henkeen, terveyteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kunniaan, vapauteen ja kotirauhaan, kuin myös omaisuuteen kohdistuviin. Yleisillä eli yhteisöllisillä eduilla ymmärretään ensi sijassa kaikkien käytettävissä olevia lain suojaamia etuja. Puolustautujan omien intressien lisäksi oikeusjärjestys antaa jokaiselle oikeuden puolustaa myös toiselle kuuluvia intressejä. Käytännössä hätävarjelu on mahdollista tilanteissa, joissa henkilö kohdistaa äkillisesti toisiin väkivaltaa, uhkaa sillä tai käyttäytyy muuten hyökkäävästi toisia kohtaan. Hätävarjeluuun saatetaan tällöin joutua turvautumaan esimerkiksi muiden asiakkaiden tai potilaiden taikka henkilökunnan terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi.

Hätävarjeluuun turvauttaessa toimet on kyettävä mitoittamaan oikein. Rikoslain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään hätävarjeluun liioittelusta. Sillä tarkoitetaan tilanteita, joissa puolustautuja on ylittänyt hätävarjeluun rajat. Vaikka puolustuksessa on ylitetty hätävarjeluun rajat (hätävarjeluun liioittelu), tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos olosuhteet olivat sellaiset, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista ottaen huomioon hyökkäyksen vaarallisuus ja yllätyksellisyys sekä tilanne muutenkin. Jos nämä edellytykset eivät täyty, hätävarjeluun liioittelu on rikosoikeudellisesti rangaistavaa.

Hätävarjeluun tilanteessa punnitaan suojattavaa oikeutta suhteessa siihen kohdistuvaan vääryyteen. Sen sijaan muusta kuin oikeudettomasta hyökkäyksestä aiheutuvalta vaaralta puolustautuminen, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko, voi tulla arvioitavaksi rikoslain 4 luvun 5 §:n 1 momentin mukaisena pakkotilatekona. Pakkotilassa pakottava vaara uhkaa jonkun omaa tai toisen henkilön etua. Pakkotilan soveltuminen edellyttää, että teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Toisin kuin hätävarjelussa, pakkotilassa on oikeus oikeutta vastassa. Pakkotilassa suojataan arvokkaampaa etua, joten se edellyttää etujen välistä punnintaa. Kyse voi olla selkeästi ennakoitavissa olevan merkittävän aineellisen vahingon syntymisen estäminen tai henkilön pelastaminen vaarasta. Teolle on asetettu tarpeellisuuden ja puolustettavuuden vaatimus. Puolustettavuuden arvioinnissa lähdetään vaaraan nähden ulkopuolisen etuihin puuttuttaessa siitä, että pakkotilateolla aiheutettu vahinko on olennaisesti vähäisempi kuin sillä torjuttu vahinko.

Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole pakkotilaa koskevan rikoslain säännöksen perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastausta vapaa, jos häneltä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Euroopan neuvosto

Ihmisoikeussopimus

Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Sopimus on muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella viitoittanut tietä perusoikeusuudistuksellemme. Sopimus toi yleiseen tietoisuuteen moniin ihmisoikeussopimuksiin liittyvän kansainvälisen valvontajärjestelmän sekä suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden soveltaa päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ja siten maamme oman oikeusjärjestyksen osaksi tulleita sopimusmääräyksiä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista sopimusvaltioissa turvaa valitusmenettely. Väitetyt ihmisoikeusrikkomukset voidaan saattaa joko yksilön tai valtio vireille panemina Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäviksi. Sen tuomiot ovat vastaajana olevaa sopimusvaltiota sitovia. Euroopan neuvoston ministerikomitea valvoo tuomioiden täytäntöönpanoa.

Ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Ratkaisussaan *Dodov v. Bulgaria* (17.1.2008) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valtio oli rikkonut 2 artiklaan (oikeus elämään) perustuvia positiivisia velvollisuuksiaan, kun dementiaa sairastava henkilö oli jätetty ilman valvontaa hoitokodin pihalle, josta hän oli kadonnut. Ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Määräys turvaa yleisesti asianmukaisten laitosolosuhteiden järjestämistä ja samalla suojaa laitoksessa olevan henkilön terveyttä ja integriteettiä sekä asettaa rajat fyysiselle kiinnipitämiselle, eristämislle ja kurinpidolliselle rankaisemiselle.

Ihmisoikeussopimuksen 5 artikla sisältää yksityiskohtaiset vapaudenriiston hyväksyttäviä perusteita ja laillisuutta koskevaa tuomioistuinkontrollia koskevat säännökset. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, lukuun ottamatta artiklassa erikseen luetelluissa tapauksissa. Tällöin vapaudenriiston on tapahduttava lain määräämässä järjestyksessä. Henkilöltä voidaan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan riistää vapaus esimerkiksi lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 14 artiklan mukaan vammaisuus ei oikeuta vapaudenriistoon. Vammaisella henkilöllä on oikeus vapauteen ja turvallisuuteen samoin perustein kuin muilla ihmisillä. Suomen perusoikeusuudistuksen myötä on siirrytty viranomaisia velvoittavaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan järjestelmään. Sen mukaan tulee valita tulkintavaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksia. Vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet. Jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutki-

taan viipymättä ja että hänet vapautetaan, jos toimenpide ei ole laillinen. Ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kappale sisältää sopimusvaltioita sitovan velvoitteen vahingonkorvaukseen henkilölle, joka on pidätetty tai jonka vapaus on muuten riistetty artiklan vastaisesti.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun vapaudenriiston laillisuus edellyttää muun ohella, että vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti (esimerkiksi tuomio *Winterwerp v. Alankomaat* 24.10.1979, kohta 45, ja tuomio *Wassink v. Alankomaat* 27.9.1990, kohta 24). Ihmisoikeustuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään muotoillut yleistä määritelmää siitä, minkälaisia viranomaismenettelyjä on pidettävä ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaletta sovellettaessa mielivaltaisina. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan mielivallan käsitteen sisältö vaihtelee jossakin määrin sen mukaan, millaisesta vapaudenriistosta on kysymys (esimerkiksi suuren jaoston tuomio *Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta* 29.1.2008, kohta 68).

Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut mielivaltaisen vapaudenriiston kiellon edellyttävän muun ohella, että vapaudenriistoa koskeva määräys ja sen täytäntöönpano ovat yhteensopivia kulloinkin kysymyksessä olevan, ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa säädetyn vapaudenriiston perusteen tarkoituksen kanssa (esimerkiksi *Winterwerp*, kohta 39). Vapaudenriiston perusteen sekä vapaudenriiston paikan ja olosuhteiden tulee lisäksi olla asianmukaisessa suhteessa toisiinsa. Vapaudenriistoa on pidetty mielivaltaisena tilanteissa, joissa viranomaisen toimintaan, vaikka se olisi sinänsä ollut kansallisen lain mukaista, on liittynyt erehdyttämisen tarkoitus tai muutoin vilpillinen mieli (esimerkiksi *Saadi*, kohta 69 oikeustapausviittauksineen).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella vapaudenriistoa ei ole pidettävä ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetulla tavalla laillisenä yksinomaan sillä perusteella, että kansallista lakia ja siinä säädettyjä menettelyjä on noudatettu. Myös kansallisen lain tulee olla ihmisoikeussopimuksen vaatimusten sekä sopimuksen ilmentämien yleisten periaatteiden, erityisesti laillisuusperiaatteen, mukainen. Kansallisen lain tulee taata, että käytettävissä ovat riittävät oikeussuojakeinot ja että päätöksentekomenettely on asiallinen ja oikeudenmukainen (esimerkiksi *Winterwerp*, kohta 45).

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vapaudenriisto on niin vakava toimenpide, että se on oikeutettu ainoastaan, jos lievempiä toimenpiteitä on harkittu ja ne on todettu riittämättömiksi turvaamaan niitä yksityisiä ja julkisia etuja, jotka edellyttävät henkilön vapauden riistämistä (esimerkiksi tuomio *Stanev v. Bulgaria* 17.1.2012, kohta 143). Lisäksi vapaudenriiston on oltava tilanteessa välttämätön. Lievempien toimenpiteiden riittävyuden ja soveltuvuuden sekä välttämättömyyden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen yleiseen tai yksityiseen intressiin, jonka perusteella vapaudenriistoon ryhdytään (esimerkiksi tuomio tapauksessa *Sykora v. Tšekki* 22.2.2013, kohta 62 eteenpäin).

Kun vapaudenriisto perustuu henkilön oman terveyden tai turvallisuuden vaarantumiseen, perusteita olisi syytä tulkita erityisen supistavasti ottaen huomioon, että kyse on haavoittuvassa asemassa olevista ihmisryhmistä (esimerkiksi *Pleso v. Unkari* 2.1.2013, kohta 65). Jos vapaudenriisto sisältää mahdollisuuden rajoitustoimenpiteiden käyttöön, tämäkin puoltaa erityisen varovaista tulkintaa. Tiettyyn rajaan saakka itsemääräämisoikeus sisältää oikeuden olla sairas. Hoidon antaminen sairauteen tahdosta riippumatta on mahdollista ainoastaan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaiset edellytykset täyttävän kansallisen lain nojalla. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt ratkaisukäytännössään erikseen huomiota henkilön kykyyn arvioida omaa tilaansa ja kykyä päättää hoitoon hakeutumisestaan (*Pleso*, kohdat 67 ja 68).

Sopimuksen 6 artiklan 1 kappale sisältää määräyksen oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa muun muassa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan.

Käytettäviä rajoitustoimenpiteitä arvioitaessa on huomioitava myös ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten mukaan yksityiselämä on laaja ilmaisu, joka ei ole määriteltävissä tyhjentyvästi. Se käsittää henkilön fyysisen ja henkisen koskemattomuuden sekä henkilön fyysiseen ja sosiaaliseen identiteettiin liittyvät seikat (mm. *Niemietz v. Saksa* 16.11.1992, *X ja Y v. Alankomaat* 26.3.1985).

Vaikka artikla suojaa yksilön vapauspiiriä ennen kaikkea viranomaisten taholta tulevaa puuttumista vastaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut artiklan edellyttävän valtiolta aktiivisia toimenpiteitä sen tarkoittamien oikeuksien turvaamiseksi myös yksityisten taholta tulevaa puuttumista vastaan.

Sopimuksen 13 artikla sisältää oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevan säännöksen. Sen mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan sosiaalinen peruskirja muodostaa Euroopan neuvoston ihmisoikeuslottuvuuden toisen puolen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Sen tavoitteena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa asettamalla sopimusvaltioille vähimmäisvaatimuksia, joihin niiden on sitouduttava.

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 43-44/1991) allekirjoitettiin vuonna 1961 ja se tuli voimaan vuonna 1965. Suomi allekirjoitti sen vuonna 1991. Sopimusta on myöhemmin täydennetty lukuisilla lisäpöytäkirjoilla. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002) tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Uudistettu peruskirja korvaa aikaisemman peruskirjan niiden maiden osalta, jotka ovat uuden ratifioineet. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa Euroopan sosiaalinen peruskirja vastaamaan peruskirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa. Nämä oikeudet on taattava kaikille jäsenvaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille ilman syrjintää. Peruskirjassa turvatut oikeudet koskevat muun muassa asumista, terveyttä, koulutusta, työntekoa, henkilöiden vapaata liikkuvuutta sekä lasten, ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden ja perheen suojelua. Osa peruskirjan turvaamista oikeuksista on turvattu myös muissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Euroopan unioni

Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu unionin kansalaisten ja kaikkien EU:n alueella asuvien henkilöiden kansalais-, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Perusoikeuskirja täydentää muita kansainvälisiä asiakirjoja, kuten Euroopan ihmisoikeussopimusta. Joulukuussa 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella perusoikeuskirjasta tehtiin perussopimusten kanssa samanarvoinen, oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Perusoikeuskirja suojaa muun muassa ihmisarvoa (1 artikla), oikeutta elämään (2 artikla), oikeutta ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen (3 artikla) sekä oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (6 artikla) ja kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun (4 artikla).

Yhdistyneet kansakunnat

Merkityksellisiä niin lainvalmistelussa kuin viranomaisissa ja tuomioistuimissa ovat myös YK:ssa laaditut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Ensiksi mainitun sopimuksen 10 artikla korostaa muun muassa perheelle annettavaa yhteiskunnan suojelua ja apua ja 12 artikla jokaisen oikeutta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.

Jälkimmäisen sopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella ihmisellä on synnynnäinen oikeus elämään. Sopimuksen 7 artiklan mukaan ketään ei saa kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 9 artikla määrittää muun muassa oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sopimuksen 10 artiklan mukaan kaikkia henkilöitä, joilta on riistetty heidän vapautensa, on kohdeltava inhimillisesti ja kunnioitettava ihmisen synnynnäistä arvoa. Sopimuksen 12 artikla korostaa valtion alueella laillisesti olevan liikkumisen vapautta ja oikeutta valita vapaasti asuinpaikkansa. Sopimuksen 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n yleiskokouksen täysistunto hyväksyi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan konsensuspäätöksellä 13 päivänä joulukuuta 2006 (A/RES/61/106). Yleissopimus ja pöytäkirja tulivat kansainvälisesti voimaan 3 päivänä tammikuuta 2008. Yleissopimuksella on tällä hetkellä 157 ja pöytäkirjalla 87 sopimuspuolta. Euroopan unionin maista ainoastaan Alankomaat, Irlanti ja Suomi eivät ole ratifioineet sopimusta. Yleissopimus tuli Euroopan unionin osalta voimaan vuonna 2011. Unioni ei ole liittynyt valinnaiseen pöytäkirjaan.

Suomi allekirjoitti sekä sopimuksen että sen valinnaisen pöytäkirjan allekirjoitustilaisuudessa 30 päivänä maaliskuuta 2007. Ulkoasiainministeriön keväällä 2011 asettama työryhmä luovutti mietintönsä (Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö) 17 päivänä tammikuuta 2014. Vammaisyleissopimuksen ja pöytäkirjan hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 284/2014 vp), joka viimeisteltiin mietinnön pohjalta, annettiin eduskunnalle 4 päivänä joulukuuta 2014. Hallituksen esityksessä todettiin, että yleissopimuksen ratifiointi edellyttää

voimassa olevan lainsäädännön muuttamista henkilön vapautta ja turvallisuutta koskevan yleissopimuksen 14 artiklan osalta. Esityksessä todettiin erityisesti, että 14 artiklan määräysten voimaan saattaminen edellyttää vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevien säännösten uudistamista. Eduskunta hyväksyi 3 päivänä maaliskuuta 2015 YK:n vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan edellyttäen kuitenkin, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan lausuma tarkoittaa käytännössä sitä, että mainittujen edellytysten tulee täytyä kansallisessa lainsäädännössä ennen kuin Suomi voi kansainvälisesti sitoutua yleissopimukseen tallettamalla ratifioimisasiakirjansa YK:n pääsihteerin huostaan. Tasavallan presidentti päätti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioinnista 10 päivänä huhtikuuta 2015. Tarkoituksena on, että Suomi tallettaa ratifioimisasiakirjansa tämän hallituksen esityksen sisältämän lain tultua hyväksytyksi ja vahvistettua.

Yleissopimus ei luo uusia ihmisoikeuksia. Se pyrkii erittelemään jo olemassa olevien oikeuksien täytäntöönpanokeinoja vammaisten henkilöiden olosuhteet huomioiden. Keskeisenä ajatuksena sopimuksessa on syrjinnän kieltäminen ja tasapuolisen kohtelun takaaminen kaikilla elämänalueilla. Sopimukseen liittyvät valtiot sitoutuvat kehittämään ja toteuttamaan käytäntöjä, lainsäädäntöä ja hallinnollisia toimenpiteitä oikeuksien tasapuoliselle toteuttamiselle sekä poistamaan lakeja, säädöksiä ja tapoja, jotka voidaan katsoa syrjiviksi. Yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja mahdollistaa vammaisten henkilöiden yksilövalitukset mahdollisesta sopimusrikkomuksesta sopimusta valvovalle komitealle sen jälkeen, kun kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Komitea vastaanottaa myös hallitusten määräaikaisraportit yleissopimuksen täytäntöönpanosta ja antaa suosituksia täytäntöönpanotoimien riittävydestä.

Vammaisiin kuuluvat sopimuksen 1 artiklan mukaan henkilöt, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Yleissopimuksen 3 artiklassa ovat sopimuksen yleisperiaatteet ja 4 artiklassa yleiset velvoitteet. Yleisperiaatteita ovat muun muassa henkilöiden synnynnäisen arvon, yksilöllisen itsemääräämisoikeuden, mukaan lukien vapaus tehdä omat valintansa, ja riippumattomuuden kunnioittaminen, syrjimättömyys, täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan ja mahdollisuuksien yhdenvertaisuus. Sopimuksen muita artikloja on tulkittava näiden sopimuksen yleisperiaatteiden ja yleisten velvoitteiden mukaisesti.

Sopimuksen 10 artikla korostaa jokaisen synnynnäistä oikeutta elämään. Sopimuksen 12 artikla määrittää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta lain edessä. Vammaisilla henkilöillä on artiklan mukaan oikeus tulla tunnustetuiksi henkilöiksi lain edessä kaikkialla ja vammaiset henkilöt ovat oikeudellisesti kelpoisia yhdenvertaisesti muiden kanssa kaikilla elämänaloilla. Sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään.

Sopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuspuolet varmistavat, että vammaiset henkilöt yhdenvertaisesti muiden kanssa nauttivat oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen eivätkä joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon. Sopimuksen 15 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 16 artikla edellyttää, että sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset, sosiaaliset, koulutukselliset ja muut toimet suojellakseen vammaisia henkilöitä sekä kotona et-

tä kodin ulkopuolella kaikilta hyväksikäytön, väkivallan ja pahoinpitelyn muodoilta, niiden sukupuoleen perustuvat näkökohdat mukaan lukien. Sopimuksen 17 artiklan mukaan jokaisella vammaisella henkilöllä on oikeus ruumiillisen ja henkisen koskemattomuutensa kunnioittamiseen yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen 18 artikla korostaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaista oikeutta liikkumisvapauteen, asuinpaikan valinnan vapauteen ja kansalaisuuteen. Sopimuksen 19 artikla määrittää vammaisten henkilöiden oikeutta elämiseen itsenäisesti ja osallisuuteen yhteisössä. Artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on muun muassa yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole velvoitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä. Sopimuksen 20 artiklassa edellytetään vammaisten henkilöiden mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen varmistamista. Sopimuksen 21 artikla korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen ja tiedonsaantiin yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sopimuksen 22 artiklan mukaan asuinpaikasta tai -järjestelyistä riippumatta kenenkään vammaisen henkilön yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon tai muunlaiseen viestintään ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä hänen kunniaansa ja mainettaan saa laittomasti loukata. Vammaisilla henkilöillä on oikeus lain suojaan tällaisen puuttumisen tai loukkauksen osalta. Sopimuksen 23 artiklan korostaa vammaisten henkilöiden kodin ja perheen kunnioittamista.

Sopimuksen 25 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Artikla edellyttää muun muassa, että sopimuspuolet vaativat terveydenhuoltoalan ammattihenkilöitä järjestämään vammaisille henkilöille samanlaatuista hoitoa kuin muille, myös vapaan ja tietoon perustuvan suostumuksen perusteella, muun muassa lisäämällä tietoisuutta vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista, arvosta, itsemääräämisoikeudesta ja tarpeista järjestämällä koulutusta sekä saattamalla voimaan julkista ja yksityistä terveydenhuoltoa koskevat eettiset ohjeet. Sopimuksen 26 artikla edellyttää kuntoutuspalvelujen ja -ohjelmien järjestämistä vammaisille henkilöille.

Yleissopimus lapsen oikeuksista

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991) turvaa osaltaan lasten yhdenvertaista kohtelua. Lasta ei saa syrjiä hänen tai hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa taikka muiden perheenjäsenten ominaisuuksien, mielipiteiden tai alkuperän vuoksi. Yleissopimuksen perusteella julkisen vallan lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapsen hyvinvoinnille välttämättömän suojelun ja huolenpidon huomioiden vanhempien, laillisten huoltajien tai muiden lapsesta oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet.

Lapsen molemmilla vanhemmilla on ensisijainen velvollisuus huolehtia lapsen tarvitsemasta huolenpidosta ja kasvatuksesta. Tässä tehtävässään vanhempia ohjaa määräävänä periaatteena lapsen etu. Sopimuksessa määrätään myös lapsen oikeudesta elää ensisijaisesti vanhempiensa kanssa ja lapsen etuun perustuen mahdollisuudesta erottaa lapsi vanhemmistaan. Lisäksi sopimusvaltiot takaavat lapsille mahdollisuuden ilmaista näkemyksensä omaa kehitystään vastaavasti itseään koskevissa asioissa. Lapsella on myös oikeus yksityisyyteen.

Vammaisilla lapsilla on oikeus nauttia täysipainoisesta ja hyvästä elämästä oloissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itseluottamusta ja helpottavat lapsen aktiivista osallistumista yh-

teisönsä toimintaan. Sopimusvaltioiden on myös taattava lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti.

Yleissopimuksen velvoitteiden noudattamista varten on perustettu lapsen oikeuksien komitea. Sopimusvaltiot antavat komitealle joka viides vuosi raportin suorittamistaan toimenpiteistä, joilla pannaan täytäntöön yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia, ja näiden oikeuksien nauttimisessa tapahtuneesta edistymisestä. Komitea käsittelee sopimusvaltioiden antamat raportit ja voi niiden johdosta tehdä ehdotuksia ja yleisiä suosituksia, jotka toimitetaan sopimusvaltioille.

Suomen neljännen määräaikaisraportin johdosta antamissaan päätelmissä vuonna 2011 (CRC/C/FIN/CO/4) lapsen oikeuksien komitea kehotti Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti. Edelleen komitea suositteli, että Suomi poistaa ikäraajat kansallisesta lainsäädännöstään ja varmistaa, että kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia kuullaan asianmukaisesti, heidän kehitystasonsa huomioon ottaen, heitä koskevissa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä. Lapsia olisi kuultava lapsiystävällisesti, lapsen edun periaate huomioon ottaen. Lasten, myös vammaisten lasten, mielipiteille olisi annettava asianmukainen paino lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lapsen kuulemista koskevassa päätelmässään lapsen oikeuksien komitea viittasi vuonna 2009 antamaansa yleiskommenttiin (CRC/C/GC/12), joka koskee yleissopimuksen 12 artiklaa. Yleisessä huomautuksessaan komitea suosittelee, etteivät sopimusvaltiot ottaisi laissa tai käytännössä käyttöön ikärajoja, jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi kaikissa häneen vaikuttavissa asioissa. Komitean mukaan 12 artikla edellyttää muiden kuin kielellisten viestintätapojen tunnustamista ja kunnioittamista. Tällaisia viestintätapoja ovat muun muassa leikki, kehonkieli, kasvojen ilmeet sekä piirtäminen ja maalaaminen, joiden avulla hyvin pienet lapset ilmaisevat käsityskykyään, valintojaan ja mieltymyksiään. Lapsella ei tarvitse olla kattavia tietoja häneen vaikuttavien asioiden kaikista näkökohdista, mutta hänellä on oltava riittävät tiedot, jotta hän voi muodostaa asianmukaisesti oman näkemyksensä. Edelleen sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että oikeus tulla kuulluksi toteutuu myös sellaisten lasten kohdalla, joiden on vaikeaa tuoda näkemyksiään esiin. Komitea mainitsee tässä yhteydessä erityisesti vammaiset lapset ja lapset, jotka eivät puhu enemmistökieltä.

Lapsen kuuleminen ei komitean mukaan ole riittävää, vaan lapsen näkemykset on myös otettava vakavasti heti, kun lapsi kykenee ilmaisemaan omat näkemyksensä. Komitea korostaa, että ikä yksin ei ratkaise lapsen näkemysten merkitystä, vaan lapsen näkemyksiä on arvioitava tapauskohtaisesti. Kehitystaso tarkoittaa lapsen valmiutta ilmaista järkevästi ja itsenäisesti näkemyksiään asioista. Myös käsiteltävän asian vaikutus lapseen on otettava huomioon. Mitä suurempi vaikutus lopputuloksella on lapsen elämään, sitä tärkeämpää on arvioida lapsen kehitystaso oikein.

Ikärajoja koskevista edellä mainituista huomioista huolimatta komitea lausuu terveydenhuoltoa koskevassa luvussa pitävänsä myönteisenä sitä, että joissakin maissa on vahvistettu ikäraja, jonka kohdalla oikeus suostumuksen antamiseen siirtyy lapselle. Komitea kehottaa sopimusvaltioita harkitsemaan tällaisen lainsäädännön hyväksymistä. Kyseisen iän saavuttaneella lapsella on komitean mukaan oikeus antaa suostumuksensa keskusteltuaan riippumattoman ja pätevän asiantuntijan kanssa ilman, että ammattilaisen tarvitsee arvioida yksilöllisesti lapsen valmiuksia. Komitea kehottaa kuitenkin sopimusvaltioita varmistamaan, että pieninkin lapsen

näkemyks otetaan asianmukaisesti huomioon silloin, kun hän osoittaa kykenevänsä ilmaise-
maan valistuneen näkemyksen omasta hoidostaan.

Ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen ja valvonta

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumi-
nen. Suomen kansainvälisoikeudellisista velvoitteista seuraa rajoituksia suomalaisten valtio-
elinten toimivallalle kajota moniin sellaisiin ihmisryhmien kannalta tärkeisiin oikeushyviin,
jotka Suomessa valtiosisäisesti turvataan erityisesti perusoikeussäännösten avulla. Perusoi-
keuksista säädettyjen poikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoittei-
den mukaisia.

Oikeusasiamiehen kansliaan on perustettu vuoden 2012 alusta Ihmisoikeuskeskus, jonka yh-
teydessä toimii ihmisoikeusvaltuuskunta. Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja
riippumaton mutta hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa. Ihmisoikeuskeskukselle
kuuluvat erilaiset yleiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan
liittyvät tehtävät, mutta se ei käsittele kanteluita. Tavoitteena on, että Ihmisoikeuskeskuksen
perus- ja ihmisoikeuksien asiantuntija-, koulutus-, neuvonta-, selvitys- ja tiedotustehtävät sekä
muut vastaavanlaiset tehtävät yhdessä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa
vastaisivat YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien niin sanottujen Pariisin periaat-
teiden mukaista kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänkuvaa.

Suomi on allekirjoittanut YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan
kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan syyskuussa
2003 ja ratifioinut sen 8 päivänä lokakuuta 2014. Pöytäkirja on tullut Suomen osalta voimaan
7 päivänä marraskuuta 2014. Pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa vapautensa menettänei-
den henkilöiden suojelua kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua
tai rangaistusta vastaan sekä korostaa valtioiden velvollisuutta ryhtyä tehokkaisiin toimiin ki-
dutuksen ehkäisemiseksi.

Pöytäkirjalla on perustettu kansainvälinen kidutuksen vastaisen komitean alakomitea. Sillä on
oikeus tehdä tarkastuksia kaikkiin sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluviin paikkoihin,
joissa viranomaisen määräyksen nojalla tai kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuk-
sella pidetään taikka voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltion perustamaan tai nimeämään yhden tai useamman riip-
pumattoman kansallisen valvontaelimen, jolla on vastaavanlainen oikeus tehdä tarkastuksia.
Eduskunnan oikeusasiamies on nimetty Suomessa tällaiseksi kansalliseksi valvontaelimeksi.

Eräiden ulkomaiden lainsäädäntö

Kehitysvammaisten henkilöiden ja vanhusten huollossa sovellettavista tahdosta riippumatto-
mista toimenpiteistä on säädetty useassa maassa. Sääntely voi olla erityislaissa tai osana jota-
kin muuta lakia, usein sosiaalipalvelulakia. Soveltamisalan sääntelyssä määritellään, minkä
palveluiden piirissä olevia ja millaisia henkilöitä se koskee. Tavoitteiden sääntely on keskeistä
ja se vaikuttaa muun sääntelyn sisältöön. Tarkemmin yleensä määritellään toimenpiteiden pe-
ruste ja sallitut toimenpiteet ja ketkä ovat oikeutettuja tekemään niiden käyttöä koskevan pää-
töksen tai ratkaisun tai toteuttamaan toimenpiteen. Myös menettelystä, valvonnasta, muutok-

senhausta ja seurannasta on säännöksiä. Sääntely eroaa yksityiskohdissa eri maissa. Kaikkialla sääntelyä ei kuitenkaan ole.

Ruotsi

Ruotsissa rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeva pohdinta lähtee Suomen tapaan liikkeelle perustuslaista. Myös Ruotsissa rajoitustoimenpiteiden käytön sääntely on ollut puutteellista tai puuttunut tiettyjen asiakas- ja potilasryhmien osalta kokonaan, vaikka perustuslaki edellyttäisi tällaisilta toimenpiteiltä laintasoista oikeusperustaa.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevia säännöksiä sisältyy Ruotsissa lastensuojelua koskevaan lakiin (Lagen med säskilda bestämmelser om vård av unga) sekä päihdehuollon lainsäädäntöön (Lagen om vård av missbrukare). Molemmat ovat sosiaalihuollon erityislakeja. Rajoitustoimenpiteiden käytöstä on Ruotsissa säädetty myös tahdosta riippumatonta psykiatrista hoitoa koskevassa laissa (Lagen om psykiatrisk tvångsvård), joka on osa terveydenhuollon erityislainsäädäntöä.

Muistisairaiden hoitoon liittyvää rajoitustoimenpiteiden sääntelyä on valmisteltu Ruotsissa 2000-luvulla. Tältä osin Ruotsissa ei kuitenkaan edelleenkään ole voimassa olevia laintasoisia säännöksiä. Näin ollen tahdosta riippumattomat toimenpiteet ovat voimassa olevan lainsäädännön mukaan sallittuja vain tilanteissa, jotka ovat luonteeltaan hätävarjelua.

Ehdotetun sosiaalihuollon pakko- ja rajoitustoimenpiteitä koskevan lain (SOU 2006:110) mukaan pakko- ja rajoitustoimenpiteiden tarkoituksena on estää tai rajoittaa riskiä, että laissa tarkoitettu henkilö asettaa itsensä tai toiset vakavalle vaaralle. Sen tarkoituksena on myös ehkäistä pakon käyttöä ja rajoittaa se välttämättömiin tilanteisiin. Ehdotettua lakia on tarkoitus soveltaa henkilöihin, joilta muistisairaudesta vuoksi puuttuu arvostelukyky suhteessa pakko- tai rajoitustoimenpiteeseen, joka on välttämätön tarkoituksenmukaisen hoidon toteuttamiseksi. Lakia sovellettaisiin kunnallisissa asumispalveluissa, päivätoiminnassa ja kotipalveluissa. Laissa lueteltaisiin sallitut rajoitustoimenpiteet, esimerkiksi ulko-oven lukitseminen. Kunkin toimenpiteen käytölle olisi säädetty toimenpidekohtaiset edellytykset.

Ehdotetussa laissa terveydenhuollon rajoituksista (SOU 2006:110) säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla lääketieteellisen hoidon antaminen olisi sallittua potilaan tahdosta riippumatta. Ehdotettua lakia sovellettaisiin muistisairaisiin henkilöihin, jotka saavat kunnan järjestämää asumispalvelua tai päivätoimintaa. Lakia ei sovellettaisi asukkaan omassa kodissa. Sen soveltaminen rajoittuisi ehdotuksen mukaan kunnan järjestämiin palveluihin.

Päätöksen rajoitustoimenpiteistä tekisi ehdotuksen mukaan useimmissa tapauksissa kunnan sosiaalilautakunta. Päätökseen olisi mahdollista hakea valittamalla muutosta lääninoikeudelta. Sosiaalilautakunta voisi tehdä eräistä rajoitustoimenpiteistä hakemuksen lääninoikeudelle, jolla olisi toimivalta päättää rajoitustoimenpiteestä.

Ruotsin dementiaokeskus on raportissaan vuonna 2010 (För vems skull? Om tvång och skydd i demensvården. Svenskt Demenscentrum 2010) katsonut, että dementiaa sairastavien hoidossa pakko- ja turvaamistoimenpiteistä on säänneltävä lailla, joka turvaa potilaiden tarpeet ja oikeusturvan. Lain soveltamisalaa ei kuitenkaan pitäisi säätää esimerkiksi muistisairausdiagnoosin perusteella, vaan sen tulisi koskea henkilöitä, joilla on vakava kognitiivinen häiriö. Vaikka lainsäädäntöä ei Ruotsissa kaikkien asiakas- ja potilasryhmien osalta ole, käytännössä on kuitenkin tavallista, että vapautta rajoittavia toimenpiteitä tehdään, esimerkiksi lukitaan ovia. Raportin mukaan tarvitaan laki, jossa selkeästi säädetään, millä edellytyksillä ja millaisia toi-

menpiteitä saadaan tehdä ilman henkilön suostumusta tai vastoin hänen tahtoaan. Raportissa ehdotetaan toimenpiteiden määrittämistä asteittain siten, että mitä voimakkaammin perusoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä on kysymys, sitä vahvempi oikeusturva asianomaisella henkilöllä olisi.

Norja

Kehitysvammaiseen henkilöön kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä on Norjassa säädetty vuonna 1999 voimaan tulleella ja myöhemmin tarkistetulla lailla. Vuonna 2004 voimaan tulleen sosiaalipalvelulain (Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.) 4 A luvun säännösten tarkoitus on estää kehitysvammaista henkilöä vahingoittamasta itseään tai muita sekä ehkäistä ja rajoittaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Lakia sovelletaan kehitysvammaisiin henkilöihin, jotka ovat tiettyjen laissa mainittujen palvelujen piirissä.

Pakon tai vallan käyttö tarkoittaa toimenpidettä, jota asiakas vastustaa, tai toimenpidettä, joka on luonteeltaan niin kajoava, että sitä on pidettävä pakkotoimenpiteenä riippumatta siitä, vastustaako asiakas sitä vai ei. Teknisen tarkkailun avulla suoritettavaa valvontaa pidetään aina pakon tai vallan käyttönä. Yleisiä kehotuksia, vähäistä käsin ohjaamista tai muuta vastaavaa fyysistä puuttumista ei pidetä mainitun luvun tarkoittamana pakon tai vallan käyttönä. Laissa säädetään myös oikeudesta osallisuuteen ja tiedonsaantiin sekä pakon ja vallan käytön edellytyksistä. Lisäksi laissa säädetään pakon ja vallan käyttöä ehkäisevistä toimenpiteistä.

Laissa määritellään myös tilanteet, joissa toimenpiteisiin voidaan ryhtyä. Rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vahingon torjumiseksi hätätilanteissa, suunnitellusti vahingon torjumiseksi toistuvissa hätätilanteissa tai toimenpiteessä, jonka tavoitteena on asiakkaan välttämättömien perustarpeiden kuten syömisen, juomisen, pukeutumisen, levon, unen, hygienian ja henkilökohtaisen turvallisuuden tyydyttäminen, mukaan lukien kasvatukselliset ja kuntoutukselliset toimenpiteet. Mekaanisista pakkokeinoista ja eristämisestä säädetään tarkemmin.

Menettelyä koskevat säännökset määrittelevät muun muassa sen, kuka saa tehdä kyseisen päätöksen ja tiedoksi antamisen valvovalle viranomaiselle. Muissa kuin hätätilanteissa tehtäville päätöksille on laissa yksityiskohtaisemmat menettelyohjeet. Päätös tulee alistaa lääninhallitukselle, jolloin alueellinen erityisosaamiskeskus voi antaa siitä lausunnon. Laissa ovat myös säännökset muutoksenhausta ja tilastoinnista. Lain soveltamisen perustana Norjassa on systemaattinen koulutus ja ohjaus.

Tahdosta riippumattomista toimenpiteistä on säädetty myös muussa lainsäädännössä, kuten potilaiden oikeuksia koskevassa laissa (Lov om pasient- og brukerretegheter). Lain 4 luvussa säädetään päätöksentekokyvystä. Monivuotisen valmistelun jälkeen lakiin tuli vuonna 2009 uusi 4 A luku. Sen tarkoituksena on selkiyttää hoitotoimenpiteiden oikeudellista perustaa, parantaa oikeusturvaa ja vähentää pakkotoimenpiteiden käyttöä.

Uudessa luvussa säädetään sellaisten potilaiden hoidosta, joilta puuttuu kyky muodostaa tahdonsa ja antaa pätevä suostumus ja jotka vastustavat hoitoa. Lain soveltaminen edellyttää, että potilaalta puuttuu päätöksentekokyky, potilas vastustaa hoitoa, toimenpide on välttämätön olennaisen terveysvahingon ehkäisemiseksi ja että luottamusta lisääviä toimenpiteitä on kehitetty. Jos päätöksentekoon kykenemätön potilas ei vastusta hoitotoimenpidettä, häntä voidaan hoitaa potilaslain yleisten säännösten mukaan. Tällöin edellytetään, että potilas olisi antanut suostumuksensa toimenpiteeseen, jos hän olisi ollut kykenevä päättämään terveyttään koskevasta asiasta. Lakia ei sovelleta psykiatristen potilaiden kohteluun. Laissa on säännöksiä lain soveltamisen tarkoituksesta ja henkilöstöstä. Lakia voidaan soveltaa hoitotoimenpiteestä päät-

tämiseen, jos hoidon antamatta jättäminen voisi johtaa olennaiseen vahinkoon potilaalle, hoitoa pidetään välttämättömänä ja hoitotoimenpiteet ovat oikeassa suhteessa hoidon tarpeeseen. Laissa on myös säännöksiä menettelystä hoidossa, päätöksenteosta, päätöksen tiedoksiannosta ja valitusmenettelystä.

Tanska

Aiheen kannalta merkityksellinen lainsäädäntö Tanskassa muodostuu yhtäältä sosiaalipalvelulain (lov om social service) 24 luvun säännöksistä, joissa säädetään muun ohella itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta sosiaalihuollossa. Toisaalta samaan lakiin sisältyy säännös huolenpitovelvollisuudesta. Itsemääräämisoikeuden käsite määrittyy näiden säännösten kautta.

Huolenpitovelvollisuutta koskevan sosiaalipalvelulain 82 §:n mukaan kunnan on järjestettävä palveluja henkilöille, joiden toimintakyky on merkittävästi alentunut. Palveluja voidaan antaa suostumuksesta riippumatta mutta ei pakkoa käyttäen. Kysymys on henkilöistä, jotka eivät kykene ymmärtämään suostumuksen merkitystä. Palveluja voidaan toisin sanoen antaa ilman suostumusta, jos asiakas on passiivinen, mutta ei silloin, kun hän vastustaa palvelujen antamista. Viimeksi mainitussa tilanteessa on noudatettava 24 luvun säännöksiä.

Sosiaalipalvelulain 24 luvussa säädetään yhtäältä lapsiin ja nuoriin, toisaalta aikuisiin kohdistuvista toimenpiteistä. Laissa on säännökset toimenpiteiden tarkoituksesta ja päätöksenteosta, sallituista toimenpiteistä, menettelystä niiden toteuttamisessa sekä päätöksentekomenettelystä ja muutoksenhausta.

Rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää hoidon korvikkeena, vapaaehtoiset toimet ovat aina ensisijaisia ja rajoitustoimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimenpiteitä voidaan soveltaa henkilöihin, joilla on merkittävä ja pysyvä henkisen toiminnan vamma, jotka saavat laissa tarkemmin määriteltyä apua ja jotka eivät ole antaneet suostumustaan laissa säädettyihin toimenpiteisiin. Sillä, että henkilö ei anna suostumustaan, tarkoitetaan joko aktiivista vastustamista tai passiivista suhtautumista.

Toimenpide voi olla esimerkiksi hälytysjärjestelmä tai kiinnipitäminen tietyin yksityiskohtaisin edellytyksin. Pakkoa voidaan käyttää, jos on välitön vaara siitä, että henkilö voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa itselleen tai toisille ja se on ehdottoman välttämätöntä kyseisessä tilanteessa. Mainittuja rajoitustoimia voi käyttää myös yksityinen palveluntuottaja. Pakko voi olla sallittua myös eräissä henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvissä tilanteissa, kun samalla pakon käyttö pyritään välttämään tulevaisuudessa ammatillisen suunnittelun avulla. Kunnallinen toimielin voi päättää henkilön pitämisestä kotona. Kunnallinen toimielin voi lisäksi päättää tietyistä suojatoimenpiteistä. Kunnallinen toimielin voi myös esittää yksityiskohtaisesti säädettyin edellytyksin muutoksenhakulautakunnalle henkilön sijoittamista ilman suostumusta tiettyyn asumisjärjestelyyn.

Päätöksenteosta ja päätöksentekomenettelystä on säädetty yksityiskohtaisesti. Kunnallisen toimielimen päätöksistä voi valittaa valituslautakunnalle. Valituslautakunta voi käsitellä myös yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuvia valituksia. Kunnallisen toimielimen on huolehdittava siitä, että henkilö saa kunnallista oikeusapua tietyissä tilanteissa. Muutoksenhaku on edelleen mahdollista kansalliseen vetoamuslautakuntaan. Tietyissä asioissa sen päätös voidaan käsitellä tuomioistuimessa. Laki antaa sosiaaliasioista vastaavalle ministeriölle toimivallan ohjeiden antamiseen.

Englanti ja Wales

The Mental Capacity Act (MCA) vuodelta 2005 on osa holhouslainsäädäntöä. Sitä voidaan soveltaa paitsi yksityisesti ja julkisesti annetussa hoidossa, myös omaisen kotona antamassa hoidossa. Lain mukaan rajoitustoimenpiteen suorittamisesta ei seuraa rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta, jos se tehdään laissa mainittujen edellytysten mukaisesti. MCA sisältää säännöksiä niiden henkilöiden aseman vahvistamiseksi ja suojelemiseksi, joilla on vaikeuksia tehdä itsenäisiä päätöksiä. Laissa säädetään eri tahojen valtuuksista ja siitä, kuinka henkilölle taataan mahdollisuus tehdä suunnitelmia sen varalle, että hän menettää myöhemmin kykynsä tehdä päätöksiä.

Lakia sovelletaan 18 vuotta täyttäneisiin henkilöihin, jotka ovat hoidettavina sairaaloissa tai rekisteröidyissä laitoksissa ja joilta puuttuu kyky suostua hoitoon, joka on välttämätöntä heidän suojelemiseksi vahingolta ja heidän oman etunsa mukaista. Laitokseen ottamisen edellytyksistä säädetään mielenterveyslaissa (Mental Health Act 1983). MCA:n soveltaminen edellyttää alentunutta päätöksentekokykyä riippumatta siitä, mikä sen on aiheuttanut.

Lakiin sisältyvän auttamisvelvollisuuden mukaan se, joka havaitsee avun tarpeen, on oikeutettu ja velvoitettu päättämään laissa tarkoitettua toimenpiteestä.

MCA:n yleisten periaatteiden mukaan henkilöllä oletetaan olevan päätöksentekokyky, ellei toisin osoiteta. Henkilöä ei saa pitää päätöksentekokyvyttömänä, ellei kaikkea ole tehty hänen itsenäisen päätöksentekonsa tukemiseksi. Henkilöä ei saa myöskään pitää päätöksentekokyvyttömänä sen takia, että hän tekee huonon päätöksen. Kaikki, mitä lain nojalla tehdään, tulee tehdä henkilön edun mukaisesti. Laissa tarkoitettut toimet on toteutettava niin vähäisin henkilön oikeuksien tai liikkumisvapauden rajoituksin kuin mahdollista.

Päätöksentekijä on tavallisesti päivittäinen hoitaja tai muu sosiaali- tai terveydenhuollon ammattilainen, kuten lääkäri, hoitaja tai sosiaalityöntekijä.

Päätöksentekokyvyn arvioiminen alentuneeksi edellyttää, että 1) henkilöllä on vamma tai häiriö, joka vaikuttaa tajuntaan tai aivojen toimintaan, ja 2) vamma tai häiriö aiheuttaa sen, että henkilö ei kykene tekemään tarvittavia päätöksiä. Laissa on säädetty tarkemmin toimenpiteelle asetettavista vaatimuksista. Toimenpiteen tulee olla välttämätön ja kohtuullinen. Edellytyksenä on perusteltu epäily siitä, että henkilö todennäköisesti kärsii vahinkoa, ellei toimenpiteeseen ryhdytä. Hoidon suorittamisen helpottaminen ei siis saa olla toimenpiteen perusteena. Sallittuja toimenpiteitä ei ole lueteltu, vaan yleisiä edellytyksiä sovelletaan tapauskohtaisesti.

Lakiin liittyvien soveltamisohjeiden (The Code of Practice to the Mental Capacity Act 2005) mukaan esimerkiksi liikkumisvapauden rajoittaminen on sallittua lain mukaisin edellytyksin. Sen sijaan vapaudenriisto ei ole lain nojalla sallittua. Eroa on selvitetty oikeuskäytännössä ja ohjeissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien antaman päätöksen (H.L. v. Yhdistynyt kuningaskunta 5.1.2005) johdosta MCA:ta täydennettiin vuonna 2009 voimaan tullein vapaudenriistoa koskevin suojakeinoin. Mainitut suojakeinot sisältävien säännösten nojalla vapaudenriistolle voidaan eräin edellytyksin myöntää lupa, jos vapaudenriisto katsotaan asianomaisen henkilön edun mukaiseksi. Lupamenettely on käytännössä osoittautunut niin raskaaksi, että MCA:han on sen vuoksi kohdistunut uudistuspainetta.

2.3 Nykytilan arviointi

Kehitysvammaisten erityishuoltoa annettaessa joudutaan toisinaan tilanteisiin, joissa erityishuollossa olevan henkilön tai muun henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen tai muu painava yhteiskunnallinen tarve (muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaaminen) edellyttää erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuden tai muiden perusoikeuksien rajoittamista. Erityishuollossa olevan henkilön perusoikeuksien rajoittamista koskeva lainsäädäntö on kuitenkin monilta osin puutteellista eikä vastaa perustuslain tai kansainvälisten sopimusten vaatimuksia. Kehitysvammalain 42 §:n yleissäännös pakon käytöstä erityishuollossa ei vastaa täsmällisyyden tai tarkkarajaisuuden osalta voimassa olevaa perus- ja ihmisoikeussääntelyä. Sama koskee eräitä muita erityishuollon järjestämistä sääntelevän kehitysvammalain 3 luvun säännöksiä. Kehitysvammalaissa ei säädetä perusoikeuksien rajoittamisen perusteista, sallituista rajoitustoimenpiteistä, niiden sisällöstä tai laajuudesta, rajoituksista päättämään oikeutetusta henkilöstä tai erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvakeinoista. Koska sääntely on aukollista tai puuttuu kokonaan, on erityishuollon toimintayksiköissä jouduttu laatimaan omia ohjeistuksia erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuden tai muiden perusoikeuksien rajoittamisesta tilanteissa, joissa perusoikeuden rajoittaminen on katsottu välttämättömäksi pääsääntöisesti jonkin toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Asiantilaa ei voida pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, sillä perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin. Lainsäädännön puutteellisuus on johtanut myös siihen, että joidenkin erityishuollossa olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta tai muita perusoikeuksia rajoitetaan ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta. Rajoittavan toimenpiteen ei edes aina mielletä tarkoittavan puuttumista perusoikeuksiin. Siltä osin kuin lainsäädäntöä ei tällä hetkellä ole olemassa, vaihtelevat erityishuollossa olevien henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista koskevat käytännöt toimintayksiköittäin. Vallitseva hoitokulttuuri vaikuttaa merkittävästi siihen, miten erityishuollossa olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön suhtaudutaan.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa perustuslain 124 §:n mukaan muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perusoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä ja rajoitustoimenpiteen käytännön toteuttamisessa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Rajoitustoimivallan antamisesta muille tahoille kuin julkisyhteisön toimielimille tai virkasuhteiselle henkilöstölle tulisi siten säätää lailla perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset täyttäen.

Käytännössä myös yksityisissä erityishuollon palveluissa on rajoitettu erityishuollossa olevien henkilöiden perusoikeuksia. Erityishuollossa olevien henkilöiden oikeusturvakeinot rajoitustoimenpiteitä käytettäessä ovat nykyisellään puutteelliset. Rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta asiakasasiakirjoihin ei ole säädetty tarkemmin, minkä vuoksi asiakasasiakirjamerkinnot ovat usein puutteellisia. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä ei pystytä valvomaan asianmukaisesti puutteellisten säännösten ja puutteellisten asiakirjamerkintöjen vuoksi.

Tarkkarajaisen ja täsmällisten säännösten puuttuessa valvontaviranomaiset ovat joutuneet yksittäistapauksissa arvioimaan erityishuollossa olevan henkilön perusoikeuksien rajoittamisen oikeutusta perusoikeussäännösten keskinäisen punninnan avulla. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat todenneet jo vuodesta 1996 lähtien antamissaan päätöksissä, ettei kehitysvammalain 42 §:n säännös täytä perusoikeuksien rajoittamista koskevalta sääntelyltä edellytettäviä vaatimuksia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Kehitysvammalain säännökset ovat monin osin vanhentuneet ja puutteelliset. Lainsäädännössä olevat puutteet mahdollistavat epäasianmukaisten rajoitustoimenpiteiden käytön kehitysvammaisia henkilöitä kohtaan. Ne myös vaarantavat henkilöstön oikeusturvan ja, kuten eduskunnan oikeusasiamies on todennut vuonna 2009 antamassaan päätöksessä (dnro 3381/2/09), vaikeuttavat kehitysvammahuollossa tehtävää vaativaa työtä. Ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on mahdollistaa kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen täysimääräinen toteutuminen. Mainittuun tavoitteeseen kuuluu velvoite vähentää pakon käyttöä. Kaikesta huolimatta tulee vastaisuudessaakin olemaan tilanteita, joissa kehitysvammaisen henkilön oman terveyden tai turvallisuuden taikka jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi joudutaan käyttämään asianomaisen henkilön perusoikeusturvaan kajoavia rajoitustoimenpiteitä. Ehdotuksen toisena tavoitteena on säätää rajoitustoimenpiteiden käytöstä perusoikeusjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Mainituissa tarkoituksissa kehitysvammalakiin tehtävät muutokset varmistavat sen, että laki täyttää YK:n vammaisyleissopimuksen 14 artiklan määräykset.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Valmistelun kuluessa esillä on ollut kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan kehitysvammalakia täydennettäisiin itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevin säännöksin.

Toisen vaihtoehdon mukaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevat säännökset lisättäisiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin, jolloin säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vammaisyleissopimuksen piiriin kuuluviin henkilöihin.

Vammaisyleissopimuksen ratifiointin loppuun saattamiselle varattu kireä aikataulu on puoltanut etenemistä ensimmäisen vaihtoehdon mukaisella tavalla. Sen jälkeen, kun yleissopimuksen edellyttämät muutokset kehitysvammalakiin ovat valmistuneet, itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan lainsäädännön valmistelua on tarkoitus jatkaa laajempaa kokonaisuutena.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen tukeminen

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. Tehokkaan osallistumisen toteuttamiseksi ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kohtuullisia mukautuksia koskeva velvoite. 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 ennakkolisissa keinoissa, joiden avulla on tarkoitus ennakoita ja ehkäistä haastavia tilanteita sekä vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Ennakolliset toimet, kuten yksilöllinen suunnittelu, tilaratkaisut, henkilöstön perehdytys ja täydennyskoulutus, olisivat aina ensisijaisia suhteessa rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Erityishuolto on järjestettävä pääsäännön mukaan yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevassa lainsäädännössä säädetään. Vaikka kehitysvammalain säännökset oikeuttaisivat tietyissä tilanteissa poikkeamaan tästä 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 asianomaisen henkilön kohdalla arvioidaan rajoitustoimenpiteen käyttöön johdaneita syitä ja keinoja, joiden avulla vastaisuudessa voidaan vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Tahdosta riippumaton erityishuolto

Tahdonvastaista erityishuoltoa koskeva 32 §:n 1 momentin säännös on nykyisessä muodossaan vastoin vammaisyleissopimuksen vapautta ja turvallisuutta koskevaa 14 artiklaa. Artiklan mukaan sopimusapuolten on varmistettava, että vammaiset henkilöt eivät joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi, mahdollinen vapaudenriisto tapahtuu lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapauden riistämiseen. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun mukaan vammaisyleissopimuksen solmimisen jälkeen kansallinen lainsäädäntö, joka sallii henkilön sijoittamisen laitokseen hänen vammaisuutensa perusteella ilman hänen vapaata ja tietoon perustuvaa suostumustaan, loukkaa yhdenvertaisuutta. Ihmisoikeusvaltuutetun kannan mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä toimiin mainitunlaisen lainsäädännön kumoamiseksi. Erityisen tärkeää on ihmisoikeusvaltuutetun mukaan, että oikeuden rajoittamisen oikeudellista perustetta ei kytketä vammaisuuteen. Rajoitusperusteen tulee olla määritelty neutraalilla tavalla siten, että se soveltuu kaikkiin henkilöihin yhdenvertaisesti. Lain 32 §:n 1 momentin säännös on katsottava myös perustuslain vastaiseksi. Vammaisuutta sinänsä ei voida pitää sellaisena perustuslain tarkoittamana hyväksyttävänä perusteena, jonka nojalla perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen saataisiin rajoittaa.

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin säännöksen mukaan vammaisuus ei enää olisi peruste määrätä henkilöä tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon. Säännös on kirjoitettu neutraalilla tavalla niin, että sen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sekä vammaisyleissopimuksen että perustuslain kanssa.

Raja tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä ei kaikissa tapauksissa ole tarkka ja ehdoton voimassa olevassa sääntelyssä. Rajaa ei ole katsottu olevan mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tehdä selväpiirteisemmäksi lainmuutoksen yhteydessä. Syynä ovat kehitysvammalain tarkoitetun erityishuollon erityispiirteet. Lain 38 §:n säännöksestä ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan. Toisaalta vapaaehtoisen erityishuollon järjestäminen ei aina perustu kehitysvammaisen henkilön omaan tahdonilmaisuun. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut eikä nytkään ole tarkoitus asettaa rajaa vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon välille niin jyrkäksi ja ehdottomaksi, että se muodostuisi esteeksi kussakin yksittäistapauksessa tarvittavan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämiselle. Lähtökohtaisesti henkilön määrääminen tahdostaan riippumatta erityishuollon toimintayksikköön kuitenkin merkitsee vakiintunutta tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä vastaa-

valla tavalla edelleen sitä, ettei asianomainen henkilö saa poistua toimintayksikön tiloista omasta tahdostaan.

Vaikka tahdosta riippumaton ja vapaaehtoisuuteen perustuva erityishuolto eivät sisällöllisesti ole täysin erotettavissa toisistaan, tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen menettelystä säädetään kehitysvammalaisissa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Ehdotuksen mukaan tahdosta riippumaton erityishuolto voitaisiin toteuttaa vain sellaisissa tehostetun, toisin sanoen ympärivuorokautisesti tuetun, palveluasumisen yksikössä tai laitoksessa, jossa on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seurantaa varten. Erityishuollon olemassa olevan palvelurakenteen vaatimukset huomioon ottaen tahdosta riippumaton erityishuolto voitaisiin nykyiseen tapaan toteuttaa myös yksityisen ylläpitämässä tehostetun palveluasumisen yksiköissä tai laitoksissa. Lakiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole tarkoitus laajentaa tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskevan sääntelyn käyttöalaa. Tahdosta riippumattoman erityishuollon antaminen edellyttää monialaista ja pitkäjänteistä erityisosaamista, ja sen tavoitteena on aina mahdollistaa henkilön itsenäinen elämä vapaaehtoisuuteen perustuvien palvelujen tuella.

Rajoitustoimenpiteiden käyttö

Voimassa olevan lain pakon käyttöä koskeva 42 §:n säännös on yleispiirteisyydessään vastoin vammaisyleissopimuksen määräyksiä ja perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Perusoikeuden rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Lain 42 § ei nykyisellään täytä mainittuja vaatimuksia. Säännös ehdotetaan korvattavaksi sellaisin perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävin säännöksin, jotka ovat sopusuhteissa vammaisyleissopimuksen kanssa. Rajoitustoimenpiteisiin voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin turvautua vain silloin, kun erityishuollossa olevan henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen tai merkittävän omaisuusvahingon torjuminen sitä välttämättä edellyttää. Rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiin edellytyksiin kuuluvat hyväksyttävyyden lisäksi välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja oikeusturvavaatimukset. Mainittuja perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia tarkastellaan lähemmin luvussa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”.

Laissa säädetyjä rajoitustoimenpiteitä olisivat kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto, henkilöntarkastus sekä lyhytaikainen erillään pitäminen. Muiden rajoitustoimenpiteiden käyttö ei olisi sallittua.

Ehdotettu sääntely painottuu erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsestä suoriutumista edistäviin toimiin, erityishuollon laadullisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöä ennalta ehkäiseviin keinoihin. Laissa ehdotetaan säädettäväksi vain sellaisista rajoitustoimenpiteistä, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä erityishuollon asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Ratkaisu perustuu esityksen valmistelun aikana saatuun palautteeseen, jossa johdonmukaisesti nousi esille itsemääräämisoikeuden vahvistamisen tarkeys ja tarve vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Sääntelyn ydinalaa olisivat turvaamistoimenluonteiset rajoitustoimenpiteet. Ne on tarkoitettu korvaamaan hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten soveltamista siten, että terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti uhkaavat tilanteet ovat saatavissa hallintaan. Sääntelyn rajamisella mainitunlaisiin rajoitustoimenpiteisiin on myös säännösten soveltamisalaan ulottuvia

vaikutuksia. Kehitysvammaisten erityishuollossa on katsottu, että rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa myös muihin kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oleviin henkilöihin. Tämä on lähtökohtana myös ehdotetussa sääntelyssä. Syynä ehdotettuun ratkaisuun on yhtäältä, että osalla vapaaehtoisessa erityishuollossa olevista henkilöistä esiintyy siinä määrin haastavaa käyttäytymistä, että rajoitustoimenpiteiden käytön salliminen on perusteltua. Toisaalta kaikissa edellä mainituissa asiakasryhmissä on henkilöitä, joiden oman terveyden tai turvallisuuden suojaaminen esimerkiksi ulkopuoliselta taholta uhkaavalta vaaralta saattaa edellyttää rajoitustoimenpiteen käyttämistä. Kysymys palautuu keskusteluun vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon eroavuuksista ja yhtäläisyyksistä sekä niiden välisen rajanvedon tarkoituksenmukaisuudesta.

Rajoitustoimenpiteiden käytön soveltamisala on ehdotettu rajattavaksi sellaisiin ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköihin ja laitoksiin, joiden käytettävissä on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus. Toisin kuin tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskevassa sääntelyssä, rajoitustoimenpiteitä koskevassa sääntelyssä ei edellytettäisi, että mainitunlaista asiantuntemusta edustavia henkilöitä olisi jatkuvasti läsnä toimintayksikössä. Riittävää olisi, että sellainen asiantuntemus olisi käytettävissä esimerkiksi kahden tai useamman toimintayksikön yhteisen asiantuntijatyöryhmän palveluina.

On erityisen tärkeää huomata, että rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä ei tule käsittää kyseisten rajoitustoimenpiteiden lakisääteiseksi oikeuttamiseksi. Rajoitustoimenpiteen käyttö merkitsee aina puuttumista rajoitustoimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön perusoikeus-suojaan. Laissa säädettäväksi ehdotettujen rajoitustoimenpiteiden ennakoitu, rutiininomainen tai toistuva käyttö ei olisi sallittua. Rajoitustoimenpiteen käytön tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja viimesijainen keino. Jos erityishuollossa olevaan henkilöön joudutaan toistuvasti kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä, olisi arvioitava, onko kyseinen yksikkö hänelle sopiva ja tarkoituksenmukainen paikka. Yksikön toimintakäytännöt tulisi aina arvioida myös kokonaisuutena. Rajoitustoimenpidettä voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä toisen, rajoituksen kohteena olevaa perusoikeutta painavamman perusoikeuden turvaamiseksi. Rajoitustoimenpiteeseen ei näin ollen koskaan saisi turvautua kurinpidollisessa tai kasvatuksellisessa tarkoituksessa.

Rajoitustoimenpiteistä on erotettava perushoitoon kuuluvat toimenpiteet, jotka eivät luonnollisesti rajaudu vain kehitysvammalaissa tarkoitettuun erityishuoltoon, vaan joilla turvataan hyvää hoitoa ja huolenpitoa myös muun muassa iäkkäiden palveluissa ja terveydenhuollon palveluissa. Perushoitoon kuuluvat henkilön hyvinvointiin olennaisesti vaikuttavista toiminnoista kuten levosta, ruokailusta ja puhtaudesta samoin kuin psyykkisistä ja sosiaalisista perustarpeista huolehtiminen. Henkilöä voidaan avustaa peseytymään ja vaihtamaan vaatteensa, jos hän ja/tai hänen vaatteensa ovat tahriutuneet esimerkiksi ruokaan tai ulosteisiin. Henkilön turvallinen lepo, ruokailu tai ulkoilu voidaan mahdollistaa käyttämällä erilaisia apuvälineitä kuten sängynlaitoja, tuoliin kiinnitettäviä sylitarjottimia tai pöytiä taikka välineitä, jotka estävät pyörätuolissa istuvan henkilön putoamisen tai liukumisen tuolista. Apuvälineitä ovat myös erilaiset henkilön ylle tai hänen asuntoonsa kiinnitettävät tai asennettavat hälytysjärjestelmät, joita henkilö voi käyttää itse tai jotka aktivoituvat automaattisesti hädän hetkellä. Epilepsiaa sairastavalla henkilöllä voidaan puolestaan käyttää turvakypärää niin, ettei hän vahingoita päätään mahdollisen kohtauksen sattuessa. Eräissä erittäin harvinaisissa sairauksissa henkilö pyrkii syömään ulosteitaan tai vaippojaan. Silloin hänellä voidaan käyttää niin sanottua hygieniahäälaria, jottei hän tukehtuisi muovinkappaleisiin tai sairastuisi vakavasti.

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, yksityisyy-

den 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. Apuvälineen käyttäminen muutoin kuin sen käyttö-tarkoituksen mukaisesti tai pitemmän aikaa kuin on tarpeellista välineen käyttötarkoitus huomioiden on niin ikään kiellettyä.

Raja toisaalta hyvän hoidon ja huolenpidon, toisaalta rajoitustoimenpiteen käytön välillä ei aina ole selkeä ja tarkkarajainen. Riippumatta siitä, onko kysymyksessä terveydenhuollon, erityishuollon vai iäkkäille tarkoitettujen palvelujen yksikkö, sen toimintakulttuurissa tulee vallita yksikössä olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta kunnioittava asenneilmapiiri sekä itsenäistä suoriutumista tukevat ja edistävät toimintamallit. Henkilöstön ohjeistuksella, perehdyttämisellä ja kouluttamisella on pyrittävä ammatillisen osaamisen järjestelmälliseen kehittämiseen niin, että rajoitustoimenpiteitä voidaan vähentää tehokkaasti ja pakon käyttö tunnustaa sellaisena kuin se tosiasiallisesti on: perusoikeuksiin kajoavana toimintana. Arvioitaessa käytetyn toimenpiteen luonnetta on kiinnitettävä huomiota toimenpiteen keston ja pakottavuuteen sekä asianomaisen henkilön omaan tahtoon ja näkemykseen toimenpiteen suhteen. Mitä selvemmin toimenpide rajoittaa perusoikeutta, mitä enemmän asianomainen henkilö vastustaa toimenpiteen suorittamista ja mitä pitempään toimenpiteeseen turvaudutaan, sitä kauemmaksi loitonnutaan perushoidon käsitteestä ja sitä ilmeisemmin on kysymys perusoikeus-suojaa loukkaavasta kielletystä toiminnasta.

Poistumisen estämistä koskevaa itsemääräämisoikeuslain säännöstä ei ole pidetty tarpeellisena ottaa nyt ehdotettuun lakiin. Esitystä valmisteltaessa on päädytty kantaan, jonka mukaan kehitysvammalain 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 järjestäytyneitä yhteiskuntia. 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 kehitysvammalaisissa tarkoitettun 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.

Oikeusturva

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellisiä ovat lakiehdotuksessa säädetyt erityishuollon toimintayksikön henkilökunnan asiantuntemusta, riittävyttä ja koulutusta koskevat säännökset. Mainittujen vaatimusten täyttymisellä voidaan oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen katsoa olevan ratkaiseva merkitys lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lakiin on sen vuoksi ehdotettu otettavaksi asetuksenantovaltuus. Sen mukaan edellä mainituista seikoista voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Oikeusturvanäkökohtien jatkuvan huomioimisen ja valvonnan asianmukaisuuden kannalta kehitysvammalakia on ehdotettu täydennettäväksi käytetyistä rajoitustoimenpiteistä ilmoittamisesta, käytettyjen rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja jälkiselvittelyä sekä tehostettua viranomaisvalvontaa koskevilla säännöksillä. Lakiin on ehdotettu myös otettavaksi erityishuollon henkilöstön virka- ja vahingonkorvausvastuuta koskeva säännös.

Erityishuollossa olevan henkilön edun ja oikeuksien valvonta saattaa usein olla keskeisiltä osin hänen laillisen edustajansa taikka hänen omaisensa tai muun läheisensä varassa. Erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta on esitystä valmisteltaessa pidetty tärkeänä, että henkilön laillisen edustajan tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa hänen omaisensa ja muun läheisensä asemaa vahvistetaan muun muassa siten, että heillä on oikeus hakea muutosta henkilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttaviin päätöksiin.

Voimassa olevan lain muutoksenhakusäännökset ovat yleisesti vanhentuneet ja epäselvät. Niitä ehdotetaan ajanmukaistettaviksi ja selkiytettäväksi muun muassa siten, että hallinnon sisäiset valitusmenettelyt ehdotetaan korvattaviksi aluehallintovirastolle tehtävällä oikaisuvaatimuksella, ja muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupa. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle ehdotetaan kuitenkin asian laadun ja merkittävyyden vuoksi jätettäväksi tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämistä koskeva päätös. Sitä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi ehdotuksen mukaan edelleenkin hakea muutosta tekemällä jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat pääasiassa kuntiin ja valtioon mutta myös yksityisiin palveluntuottajiin. Valtio korvaa kunnille palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kokoaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon, päivähoidon, esi- ja perusopetuksen, kirjastot, yleisen kulttuuritoimen ja asukasperustaisen taiteen perusopetuksen. Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen. Se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla kunnan valtionosuus lasketaan siten, että kullekin kunnalle erikseen lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Yhdistetyissä valtionosuuksissa on yksi kiinteä valtionosuusprosentti, joka kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Vuonna 2015 valtionosuusprosentti on 25,44 prosenttia. Kuitenkin vuodesta 2015 alkaen uusissa ja laajentuviissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on sata prosenttia mainittujen tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä (kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentti). Valtionosuusjärjestelmään perustuva valtion rahoitus on kunnille yleiskatteellista rahaa, jonka kohdentamisesta kunnan sisällä kunta itse päättää.

Kustannusneutraalit ehdotukset

Lakiehdotukseen sisältyy pääasiassa johtamisen, työnjaon, työmenetelmien ja toimintatapojen kehittämistä edellyttäviä säännöksiä, joilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi ehdotetut säännökset henkilöstön perehdytyksestä, täydennyskoulutuksesta ja ohjeistuksesta sekä tilaratkaisuista (42 a §:n 5 momentti), itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta (42 §), rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä (42 d §) sekä rajoitustoimenpiteistä (42 f—42 i §). Täydennyskoulutusvelvoite sisältyy jo muihin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä oleviin koulutusvelvoitteisiin. Uusien työmenetelmien ja toimintatapojen käytön omaksuminen edellyttää kuitenkin riittävää henkilöstömitoitusta.

Lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset (42 d § sekä 42 f—42 i §) täsmenävät ja tarkentavat erityishuoltoa toteuttavien tahojen toimivaltuuksia tilanteissa, joissa erityishuollon järjestämiseen sisältyy erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimia. Lakiehdotuksen ei käytännön työn, itsemääräämisoikeutta rajoittavien toimenpiteiden käytön ja sen edellyttämän riittävän henkilöstömitoituksen osalta arvioida juuri edellyttävän ammattihenkilöstön lisäämistä ja aiheuttavan lisäkustannuksia, vaan riittävä henkilöstömitoitus kuten myös riittävän asiantuntemuksen käytettävyys toteutuu pääasiassa nykyisen lainsäädännön nojalla.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lisäksi muutettavaksi ja täsmennettäväksi osaa 3 luvun säännöksistä, jotka koskevat lähinnä tahdosta riippumatonta erityishuoltoa. Kysymys on kuitenkin pääsääntöisesti lain sanamuotoon tehtävistä muutoksista, joilla ei ole taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia käytännön työhön tai menettelyyn määrättäessä henkilöä tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon. Tahdonvastaisen erityishuollon sijasta käytettäisiin ehdotuksen mukaan tahdosta riippumattoman erityishuollon käsitettä. Lisäksi tahdosta riippumattoman erityishuollon edellytyksiä koskeva 32 §:n 1 momentti muutettaisiin YK:n vammaisyleissopi-

muksen vaatimusten mukaiseksi. Tahdosta riippumaton erityishuolto olisi toteutettava ympärivuorokautisesti palveluja antavassa palveluasumisen yksikössä tai laitoksessa, jossa on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus. Käytännössä tahdosta riippumattomasti erityishuoltoa toteutetaan jo nyt pitkälti kuvatuissa toimintayksiköissä. Myöskään 39 §:n säännöksellä koskien erityishuollon järjestäjän velvollisuutta huolehtia erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntayhtymän toimintayksiköiden välillä ei ole taloudellisia vaikutuksia, sillä kysymyksessä on asetustasoisien säännöksen nostaminen lain tasolle.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää huomioida itsemääräämisoikeuslakia koskeva hallituksen esitys. Vaikka esitys on rauennut, sosiaalihuollon palvelujen tuottajat ovat jo useamman vuoden ajan varautuneet lain toimeenpanoon muun muassa kouluttamalla henkilöstöä. Esimerkiksi erityishuoltopiirit ovat suurelta osin menelleet itsemääräämisoikeuslain edellyttämällä tavalla laatimalla asiakaskohtaisia suunnitelmia ja ohjeistamalla rajoitustoimien käyttöä.

Ehdotettu laki ei edellytä tietojärjestelmämuutoksia, vaan laissa tarkoitetut kirjaamiset voidaan toteuttaa nykyisissä järjestelmissä. Dokumentointi toisin sanoen tapahtuu samoihin tietojärjestelmiin, jotka nytkin ovat käytössä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen operatiivisen toiminnan ohjaus -yksikkö (OPER) ohjeistaa kirjaamiskäytännöt ja tukee niiden toimeenpanoa Kansakoulu -hankkeen avulla. Siinä vaiheessa, kun tietojärjestelmiä uudistetaan osana sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpanohanketta (Kansa), kehitysvammalain muutokset yhdistetään kyseiseen hankekokonaisuuteen. OPER tekee tuolloin yhtenäiset kansalliset määräykset tietorakenteista. Lainmuutos ei aiheuta lisäkustannuksia tietojärjestelmäratkaisujen osalta.

Kehitysvammahuollossa henkilöstömitoitus on jo nykyisellään hyvä ja parempi kuin esimerkiksi vanhustenhuollossa. Kysymys on pikemminkin henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja käytäntöjen yhtenäistämistä kuin uusista tehtävistä. Vaatimus riittävästä henkilöstömitoituksesta sisältyy muun muassa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n 1 ja 2 momenttiin. Lain 6 §:n 2 momentin nojalla annetussa Valviran määräyksessä 1/2014 edellytetään, että toimintayksikön omavalvontasuunnitelmaan kirjataan, miten henkilöstövoimavarojen riittävyys varmistetaan. Lisäksi vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisten asumispalvelujen valvontaohjelman (Valviran valvontaohjelma 6:2012) mukaan palveluyksikön henkilökunnan osaamisen ja määrän tulee vastata asiakkaiden tarpeita. Valvontaohjelma edellyttää, että kaikissa työvuoroissa on oltava asianmukaisesti koulutettuja työntekijöitä. Lainmuutos ei aiheuta lisäkustannuksia henkilöstömitoituksen osalta.

Lainmuutos ei edellytä henkilöstölisäyksiä, mutta se aiheuttaa jonkin verran koulutustarpeita nykyiselle henkilöstölle (42 a §:n 5 momentin 1 ja 2 kohta). Yhtäältä henkilökunnan koulutus järjestetään Kansa-hankekokonaisuuteen kuuluvan Kansakoulu -hankkeen puitteissa. Kansakoulu -hankkeessa kehitetään sosiaalialan henkilöstön osaamista ja valmiuksia tuottaa asiakastyön dokumentteja. Hankkeen yhtenä tavoitteena on, että sosiaalipalveluja tuottavissa – esimerkiksi kehitysvammahuollon palveluja tarjoavissa – yksiköissä on valmius kehittää sosiaalihuollon tiedonhallintaa lainsäädännön ja sosiaalipalvelujen muutosten edellyttämällä tavalla. Henkilökunnan koulutuksen osalta Kansakoulu -hanketta täydentää kehitysvammaisten asumisohjelmaan (KEHAS) sisällytetty velvoite vahvistaa henkilöstön osaamista ja uudistaa toimintatapoja asiakaskeskeisyyden toteutumiseksi. KEHAS-ohjelman puitteissa henkilöstön osaamista täydennetään yhteistyössä työelämän toimijoiden ja koulutusyksikköjen kanssa.

Toisaalta täydennyskoulutus sisältyy jo nyt lainsäädännön mukaisiin velvoitteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon AMK-koulutettu henkilöstö saa nykyään keskimäärin 3,6 ja perustutkinnon suorittanut henkilöstö keskimäärin 2,4 päivää täydennyskoulutusta. Tarkoituksena on, että yk-

si henkilöstön nykyisistä täydennyskoulutuspäivistä käytettäisiin kohdentamalla Kansa-koulu-hankkeen ja KEHAS-ohjelman puitteissa tapahtuva koulutus ehdotetun 42 a §:n 5 momentin 1 ja 2 kohdassa mainittuihin seikkoihin. Kysymys on olemassa olevan täydennyskoulutusvelvoitteen suuntaamisesta uuden lainsäädännön mukaisesti. Lainmuutos ei aiheuta lisäkustannuksia henkilöstön koulutuksen osalta.

Itsenäistä suoriutumista tukevia tila-, kaluste- ja välineratkaisuja koskevan 42 a §:n 5 momentin 4 kohdan sääntelyä vastaavia velvoitteita sisältyy useisiin voimassa oleviin lakeihin. Uuden sosiaalihuoltolain 22 §:n 2 momentin mukaan laitospalveluja toteutettaessa henkilölle on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää kuntoutumista, omatoimisuutta ja toimintakykyä. Lain 30 §:n 4 momentissa säädetään lisäksi, että toimitilojen suunnittelussa ja käytössä on huomioitava asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja edellytykset, esteettömyys ja yksityisyyden suoja. Asiakkaiden käytössä olevien toimitilojen on lisäksi tuettava asiakkaiden sosiaalista vuorovaikutusta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja varusteet. Toimitilojen tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva. Vammaispalveluasetuksessa säädetään vaikeavammaisen henkilön palveluasumisen järjestämisestä (11 §) sekä asunnon muutostöistä, asuntoon kuuluvista väliaineista ja laitteista (12 §). Viimeksi mainitussa säännöksessä asetetaan huomattavasti täsmällisemmät asuntoa sekä siihen kuuluvia välineitä ja laitteita koskevat edellytykset kuin nyt ehdotetussa 42 a §:n 5 momentin 4 kohdassa.

Koska kehitysvammaisten henkilöiden asumista on jo kehitetty ja edelleen kehitetään sekä lisätään asianmukaista rakennuskantaa muun muassa KEHAS-ohjelman myötä, mahdollisesti tarvittavat tilojen muutokset voidaan toteuttaa osana laajempaa kehitystyötä. Näin ollen lainmuutos nivoutuu muuhun sääntelyyn ja vammaispoliittisiin ohjelmiin siten, että se ei aiheuta lisäkustannuksia tila-, kaluste- ja välineratkaisujen osalta.

Ehdotetussa 42 a §:n 1 ja 3 momentissa säädettäisiin erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan kirjattavista toimenpiteistä, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palvelu- ja hoitosuunnitelman laatiminen tapahtuu osana jo nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädetyn ja käytännössä toteutetun toiminnan mukaisesti. Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaan henkilölle on laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakaslainsäädännössä säädetään. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Asiakkaalle pitää selvittää erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sillä tavoin, että asiakas riittävästi ymmärtää niiden sisällön ja merkityksen. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Mainitut sosiaalihuollon asiakaslain säännökset ovat korostetun velvoittavia silloin, kun asiakkaana on henkilö, jolla on kehitysvamma. Niiden noudattaminen vaatii työntekijältä erityistä paneutumista palvelujen suunnitteluun ja useimmiten myös avustavien henkilöiden mukaan ottamista työskentelyyn.

Edellä selostettua palvelusuunnitelmaa voidaan luonnehtia kokonaisuutena siitä avun, tuen ja palveluiden yhdistelmästä, mitä kehitysvammaisen henkilö tarvitsee voidakseen elää mahdollisimman yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä. Kehitysvammalain 34 §:ssä tarkoitettu yksilöllinen erityishuolto-ohjelma puolestaan sisältää yksilöllisen suunnitelman kehitysvammalain mukaan annettavan erityishuollon toteuttamistavasta. Se vahvistaa kehitysvammaisen henkilön asemaa palveluiden käyttäjänä. Erityishuolto-ohjelmaan tulee kirjata palvelut, joita henkilölle myönnetään kehitysvammalain nojalla riippumatta siitä, mikä taho palvelut todellisuudessa järjestää. Ehdotetun 42 a §:n 1 ja 3 momentin säännökset näin ollen lähinnä

kokoaisivat yhteen yksilöllistä suunnittelua koskevat voimassa olevan lainsäädännön säännökset.

Erityishuoltopiireissä on voimassa olevan kehitysvammalain 42 §:n nojalla itsemääräämisoikeutta rajoitettaessa menetelty käytännössä monilta osin lakiehdotuksen mukaisesti asiakaskohtaisia suunnitelmia laatimalla. Esimerkiksi Valviran selvityksessä ”Itsemääräämisoikeuden toteutuminen sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa palveluissa” (Valviran selvityksiä 1:2013) todetaan kehitysvammaisille henkilöille ympärivuorokautisia palveluja tuottavista yksiköistä, että henkilökohtaiset palvelusuunnitelmat ovat pääsääntöisesti huolellisesti laadittuja. Asiakkaan kokonaistilanne oli kartoitettu ja elämäntilanne, lähipiiri ja omat mieltymykset ja kiinnostukset kirjattu. Samoin oli kirjattu tekijöitä, jotka saattavat laukaista haastavan käyttäytymisen ja suunniteltu tapoja näiden minimoimiseksi. Toimintakyvyn arvioinnin mittarit sekä erilaiset yksilölliset oman elämän kehittämisen mallit olivat yleisesti käytössä. Pääsääntöisesti yksiköissä oli myös asianmukaiset lomakkeet rajoitustoimenpiteiden seurantaan varten.

Ehdotetun lain suunnitteluelvoitteet nivoutuvat yhteen myös muun voimassa olevan lainsäädännön mukaisten suunnitteluelvoitteiden kanssa. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n nojalla annetussa Valviran määräyksessä 1/2014 edellytetään muun muassa, että sosiaalihuollon toimintayksikön omavalvontasuunnitelmaan kirjataan, miten yksikössä vahvistetaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Omavalvontasuunnitelmaan tulee kirjata myös itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevat periaatteet, asiakkaiden fyysisistä, psyykkistä ja kognitiivista sekä sosiaalista toimintakykyä ja hyvinvointia edistävät palvelu- ja hoitoperiaatteet sekä niitä tukevat käytännöt. Näin ollen suunnitteluelvoitteiden kustannusvaikutusten voidaan arvioida jäävän vähäisiksi.

Kustannusvaikutteiset ehdotukset

Voimassa olevan kehitysvammalain 42 §:n mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Vaikka kehitysvammalain säännökset vaikenevat asiasta, hallintolain nojalla on edellytetty, että tahdonvastaiset toimet perustellaan ja niistä tehdään kirjallinen päätös. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeviin säännöksiin sisältyvien hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvien uusien tai laajenevien menettelyllisten velvoitteiden arvioidaan kuitenkin edellyttävän lisävoimavaroja.

Kuten edellä on mainittu, erityishuoltopiirit ovat itsemääräämisoikeuslakia ennakoidessaan kehittäneet toimintaansa lakiehdotuksen säännösten edellyttämällä tavalla. Nyt ehdotettuja rajoitustoimenpiteen jälkiselvittelyä ja kirjaamista koskevaa 42 j §:ää vastaavat säännökset sisältyivät itsemääräämisoikeuslakiin. Lisäksi terveydenhuollon oikeusturvakeskus (nykyisin Valvira) on jo vuonna 2008 antanut ohjeen liikkumisvapauden rajoittamisesta. Ohjeen mukaan rajoitustoimenpidettä koskeva päätös on aina perusteltava asiakkaalle ja/tai hänen omaiselleen. Valvira puolestaan on vuonna 2013 antanut ohjeen (Valviran ohje 2/2013) sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta, joka koskee niin julkisia kuin yksityisiäkin sosiaalihuollon palvelujen tuottajia. Ohjeen mukaan tilannekohtainen rajoittamispäätös ja muut yksityiskohtaiset tiedot on kirjattava asiakastietoihin. Kirjaukset tulee tehdä asianmukaisesti ja ymmärrettävästi ja niistä pitää käydä ilmi tapahtuman ajankohta, rajoittamiseen johtaneet syyt/peruste ja toimenpide, toimenpiteen kesto ja suorittaja sekä todettu vaikutus. Yksikökohtainen seuranta rajoitustoimenpiteiden käytöstä auttaa henkilökuntaa arvioimaan rajoittamiseen johtavia syitä ja pohtimaan, millä keinoilla rajoittamisen tarvetta voidaan vähentää. Lisäksi ohjeessa todetaan, että riittäväillä ja asiallisilla kirjauksilla varmistetaan, että käytäntöjen asianmukaisuutta voidaan tarvittaessa arvioida myös jälkikäteen.

Vaikka kehitysvammaisten erityishuollossa toimitaan pitkälti lakiluonnoksen 42 j §:n mukaisella tavalla ja vaikka viranomaisohjeistuksessa tätä edellytetään, erityisesti jälkiselvittely mutta myös kirjaaminen edellyttävät jonkin verran lisävoimavaroja.

Lakiehdotuksen 42 k §:ssä tarkoitetut rajoitustoimenpidettä koskeva selvitys ja tiedoksianto ovat uusia velvoitteita, ja niiden edellyttämä työmäärän lisäys on otettava huomioon taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa.

Edellä mainittujen velvoitteiden arvioidaan lisäävän asiakaskohtaista työtä vuositasolla kaiken kaikkiaan noin 14 tunnilla vuodessa. Rajoitustoimenpiteitä koskevien kirjallisten päätösten tekeminen kuuluu toimintayksikön vastaavalle johtajalle. Asiakaskohtaisen työn lisäyksen arvioidaan vuositasolla olevan vastaavan johtajan osalta neljä ja muun henkilöstön osalta 14 henkilötyövuotta, mistä arvioidaan aiheutuvan lisäkustannuksia yhteensä noin 820 000 euroa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei puututtaisi kunnan tai kuntayhtymän järjestämistä vastuuseen eikä suoraan kunnan käytössä oleviin palvelujen tuotantotapoihin. Palvelu- ja hoitosuunnitelmia tehdään nykyäänkin sosiaalihuollon asiakaslain, potilaslain ja vammaispalvelulain nojalla, ja niihin sisältyy ehdotettujen säännösten mukaista suunnittelua. Erityishuoltopiireissä on käytännössä menetelty itsemääräämisoikeutta rajoitettaessa tulevan lainsäädännön suuntaisesti laatimalla asiakaskohtaisia suunnitelmia ja ohjeistamalla rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Lainmuutos ei laajenna valvontaviranomaisten valvontavelvoitteita. Niiden tehtäviin kuuluu nykyisinkin sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta sisältäen myös tosiasiallisen perusoikeuksien toteutumisen valvonnan. Ehdotettujen uusien säännösten soveltamista ja toimeenpanoa valvottaessa kuitenkin myös valvontaan kohdistuu hieman lisäresurssitarpeita. Toisaalta ehdotettavat rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat säännökset osoittaisivat nykyistä täsmällisemmin, millä edellytyksillä rajoitustoimenpiteitä voidaan toteuttaa ja antaisivat siten pelkkiä perusoikeussäännöksiä selkeämpää taustatukea valvontaviranomaisten työlle ja tukisivat valvontaa. Ehdotetussa 42 a §:ssä säädettäisiin erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen ja sen mahdolliseen rajoittamiseen liittyvästä suunnitteluelvoitteesta. Ehdotetun 42 j §:n 1 momentin mukaan rajoitustoimenpiteen käyttöä olisi arvioitava erityishuollossa olevan henkilön kanssa viipymättä sen jälkeen, kun rajoitustoimenpiteen käyttö on päättynyt. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeva kirjaamisvelvollisuus. Se tukisi aluehallintovirastojen nykyistä tehokkaampaa ohjaus- ja valvontatyötä, kun rajoitustoimenpiteiden käyttö voitaisiin todentaa asiakasasiakirjoista. Lisäksi ehdotetun 42 k §:n mukaan erityishuollossa olevalle henkilölle sekä hänen lailliselle edustajalleen taikka täysikäisen henkilön palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaisella tai muulla läheisellä olisi viipymättä annettava selvitys rajoitustoimenpiteen sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Mainitut lakiin sisältyvät, erityishuollossa olevan henkilön osallistamista ja informointia koskevat velvoitteet ovat omiaan vähentämään erityishuollossa olevan henkilön ja henkilöstön välistä vastakkainasettelua ja ristiriitatilanteita, ja niiden voidaan sen vuoksi olettaa vähentävän tarvetta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin.

Lain toimeenpanon tukemisesta aiheutuu jo ennen sen voimaantuloa lisää työtä sosiaali- ja terveysministeriölle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, Valviralle ja aluehallintovirastoille. Tehtävänä on muun muassa toimeenpanon suunnittelu, tiedottaminen, kouluttaminen, toimeenpanoa tukevan materiaalin tuottaminen ja kehittäminen. Ehdotuksen ei arvioida käytännössä lisäävän hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi tulevien tapausten määrää. Ehdotetussa

laissa mahdollistettaisiin muutoksenhaku ainoastaan lain 42 g §:ssä tarkoitettuun omaisuuden haltuunottoa koskevista päätöksistä.

4.3 Vaikutukset erityishuollossa olevan henkilön asemaan

Lakiehdotuksen mukaisten rajoitustoimenpiteiden kohteena olevista erityishuollossa olevista henkilöistä tai käytettävien rajoitustoimenpiteiden määrästä ei ole täsmällistä, koottua tietoa. Rajoitustoimenpiteiden soveltamisalan piirissä arvioidaan olevan tuhannesta kahteen tuhatta kehitysvammaista henkilöä.

Ehdotus edistäisi ja tukisi erityishuollossa olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista. Uudet säännökset itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta parantaisivat erityishuollossa olevien henkilöiden asemaa ja korostaisivat heidän erityistarpeitaan. Lakiehdotuksessa painotetaan ennakkollisten keinojen ensisijaisuutta suhteessa rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Palvelujen järjestäjän ja tuottajan tulisi osaltaan huolehtia siitä, että kaikki lain edellyttämät yleiset ja yksilölliset toimet olisi toteutettu asianmukaisesti. Erityishuollossa oleviin henkilöihin ei olisi sallittua kohdistaa esimerkiksi henkilöstön riittämättömyydestä tai toimintakulttuurista johtuvia rajoitustoimenpiteitä.

Erityishuollon palveluja järjestetään tavanomaisesti, kuten muitakin sosiaalipalveluja, pidempiaikaisesti tai jatkuvana henkilön arjessa suoriutumisen ja hänen omien voimavarojen tukemiseksi ja vahvistamiseksi sekä henkilön voimavarojen ollessa riittämättömät hänen hoivansa ja huolenpitonsa turvaamiseksi. Tällaisissa tilanteissa mahdollisuudet hyödyntää ennaltaehkäiseviä keinoja ovat paremmat kuin äkillisesti eteen tulevissa akuuttitilanteissa. Niissä tilanteissa, joissa rajoitustoimenpiteitä edelleen jouduttaisiin käyttämään, niiden käyttö olisi entistä harkitumpaa ja säännellympää, erityishuollossa olevan henkilön näkemykset huomioivaa ja siten mahdollisesti myös vähemmän rajoittavaksi koettavaa.

Lähtökohtaisesti lakiesityksen ei arvioida aiheuttavan erityishuollossa olevien henkilöiden siirtämistä toiseen toimintayksikköön, sillä ehdotettuja säännöksiä voitaisiin soveltaa kehitysvammalaitosten lisäksi myös tehostetun asumispalvelun yksiköissä sekä vastaavissa yksityisissä toimintayksiköissä. Jos erityishuollossa olevia henkilöitä jouduttaisiin kuitenkin siirtämään toiseen toimintayksikköön heidän tarpeisiinsa sopivien toimitilojen ja riittävän henkilöstömitoituksen turvaamiseksi, tulisi tämä toteuttaa yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön sekä tarvittaessa hänen laillisen edustajansa, omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

4.4 Vaikutukset sosiaalihuollon palveluntuottajiin ja toimintayksiköihin

Ehdotetuilla säännöksillä on vaikutuksia sekä julkisiin että yksityisiin kehitysvammapalvelujen tuottajiin ja toimintayksiköihin. Arvioidut vaikutukset ovat pitkälti samanlaisia riippumatta siitä, onko kysymys julkisesta vai yksityisestä palvelujen tuottajasta, sillä ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin julkisia kehitysvammapalveluja vastaavalla tavalla myös yksityisiin kehitysvammapalveluihin.

Lainmuutoksen voimaantulon myötä toimintatapoja tulisi muuttaa niissä toimintayksiköissä, joiden käytännöt eivät täytä ehdotetuissa säännöksissä asetettuja vaatimuksia. Lakiehdotus korostaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja sen vahvistamista toiminnan lähtökohtana. Käytännön hoito- ja hoivatyössä tulisi tunnistaa ja lopettaa rajoitustoimenpiteiksi nykyisin tunnistamaton perusoikeuksien rajoittaminen. Kun tosiasialliset rajoitustoimenpi-

teet tunnistettaisiin ja rajoitustoimenpiteiden käytön perusteisiin kiinnitettäisiin enemmän huomiota, rajoitustoimenpiteiden käyttöä pystyttäisiin vähentämään.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan yleisiä velvollisuuksia erityishuollossa olevan henkilön itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi (42 ja 42 a §). Ehdotukseen sisältyy myös erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen ja sen mahdolliseen rajoittamiseen liittyvä suunnitteluelvoite (42 a §:n 1 ja 2 momentti). Vaikka kyse on uudesta suunnitteluelvoitteesta, on vastaavanlaista suunnittelua käytännössä jo nykyisinkin tehty, eikä siitä sen vuoksi arvioida aiheutuvan merkittävää lisäystä hallinnolliseen työhön.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan velvollisuutta henkilöstön perehdyttämiseen, täydennyskoulutukseen ja ohjeistamiseen (42 a §:n 5 momentti). Säännös täsmentää itsemääräämisoikeuden näkökulmasta jo nykyisellään muun muassa työsuojelun toimintaohjelmaan, omavalvontasuunnitelmiin sekä täydennyskoulutukseen liittyvää lainsäädäntöä. Se edellyttää kuitenkin henkilöstölle järjestettävän perehdytyksen, täydennyskoulutuksen ja ohjeistuksen kohdentamista lainmuutoksen toimeenpanon kannalta keskeisiin kokonaisuuksiin ja myöhemmin osaamisen ylläpitoa. Asiakastyön suunnitelmallisuus ja ennakoivuus sekä henkilöstön ohjaus tukevat myös henkilöstön työturvallisuuden parantumista. Uudistus parantaisi lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön oikeusturvaa täsmentämällä sallitun ja kielletyn toiminnan rajoja.

4.5 Sukupuolivaikutukset

Kehitysvammaisten palveluissa miehiä on hieman enemmän asiakkaina kuin naisia. Vuonna 2011 kehitysvammalaitosten pitkäaikaisasiakkaita 61 prosenttia oli miehiä. Autetussa asumisessa ja ohjatussa asumisessa miesasiakkaita oli samana ajankohtana 55 prosenttia. Asiakasjakautuman perusteella rajoitustoimenpiteen kohteena voidaan arvioida olevan hieman useammin mies kuin nainen.

Kehitysvammahuolto kuten muukin sosiaalihuolto on naisvaltainen ala. Työturvallisuuden parantuminen kohdentuu näin ollen merkittävästi naisiin.

4.6 Vaikutukset lasten asemaan

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Se, että perustuslaissa ei aseteta 18 ikävuoden ohella muita ikärajoja, on sopusoinnussa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan kanssa. Mainitun artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Artiklaa tulkitaan vakiintuneesti siten, että jo hyvin pienilläkin lapsilla on oikeus tulla kuulluksi kaikissa häneen vaikuttavissa asioissa. Sen vuoksi lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt myös muiden kuin kielellisten viestintätapojen tunnustamista ja kunnioittamista. Tällaisina viestintätapoina komitea mainitsee kehonkielen, kasvojen ilmeet, leikin sekä piirtämisen ja maalaamisen.

Lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että sopimusvaltiot eivät ota lainsäädännössään tai käytännössä käyttöön ikärajoja, jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi häneen vaikuttavissa asioissa. Komitea on vuonna 2011 kehottanut Suomea poistamaan ikäraajat kansallisesta lainsäädännöstään. Lasten mielipiteille on komitean suosituksen mukaan annettava asian-

mukainen painoarvo lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapsen näkemyksiä on aina arvioitava tapauskohtaisesti, eikä lapsen iällä ole ratkaisevaa merkitystä.

Ehdotetun 42 d §:n 3 momentin säännös perustuu Suomen perustuslakiin ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Kyseisen ehdotetun säännöksen mukaan rajoitustoimenpidettä toteutettaessa on otettava huomioon alaikäisen henkilön etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Lapsen etu on asetettava ensisijaiseksi tavoitteeksi siten, että rajoitustoimenpiteestä päätettäessä ja sen toteuttamisessa otetaan huomioon lapsen yksilölliset olosuhteet, tilanne ja tarpeet. Lapsen etu määritellään häntä kuullen. Lapsen näkemys ei ole ainoa asiassa vaikuttava seikka, mutta hänen etunsa ja hänen näkemyksensä ovat erittäin tärkeitä. Jos lapsen näkemyksistä poiketaan, asia tulisi aina perustella.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallitus antoi eduskunnalle 28 päivänä elokuuta 2014 esityksen (HE 108/2014 vp) laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksen tavoitteena oli muun muassa saattaa asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskeva sääntely vammaisyleissopimuksen edellytysten mukaiseksi niin, että yleissopimus olisi voitu ratifioida hallituskauden aikana. Eduskunta ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä hallituksen esitystä loppuun vaalikauden aikana, ja esitys raukesi.

Hyväksyessään vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan 3 päivänä maaliskuuta 2015 eduskunta edellytti, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä.

Vammaisyleissopimuksen edellyttämät säädösmuutokset on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun tukena toimi keväällä 2015 sosiaali- ja terveysministeriön johdolla epävirallinen työryhmä, johon eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö ja ulkoasiainministeriö nimesivät edustajansa. Lisäksi valmistelun kuluessa kuultiin relevanttien järjestöjen edustajia ja asiantuntijoita.

Esillä oli kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan kehitysvammalakiä täydennettäisiin itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevilla säännöksillä. Erityisesti oikeusministeriö piti tärkeänä, että vammaisyleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattamiseksi valmistellaan kiireellisesti vain ratifioinnin edellyttämät välttämättömät muutokset kehitysvammalakiin. Toisen vaihtoehdon mukaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevat säännökset olisi lisätty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000), jolloin säännösten soveltamisala olisi ollut laajempi kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa. Vammaisyleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattaminen mahdollisimman pian on puoltanut etenemistä ensimmäisen vaihtoehdon mukaisella tavalla. Sen jälkeen, kun yleissopimuksen edellyttämät muutokset kehitysvammalakiin ovat valmistuneet, itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan lainsäädännön valmistelua on tarkoitus jatkaa laajempaan kokonaisuuteen.

Hallituksen esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa siten kuin kuntalain (410/2015) 11 §:ssä säädetään.

5.2 Kuulemistilaisuus ja lausunnot sekä niiden huomioon ottaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi luonnoksesta hallituksen esitykseksi lausuntoja 46 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntojen antamiselle varattu aika oli viisi viikkoa. Syynä lausuntoajan lyhyteen oli lainvalmistelun kireä aikataulu, mikä johtui sekä budjettilakiaikataulusta että vammaisyleissopimuksen ratifioinnin aikataulusta. Lausuntokierroksen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö järjesti 21 päivänä elokuuta 2015 suomenkielisen kuulemistilaisuuden esitysluonnoksen johdosta. Kuulemistilaisuuteen osallistui 30 eri tahoja edustavaa henkilöä. Valtaosa mainituista tahoista toimitti sosiaali- ja terveysministeriölle myös kirjallisen lausuntonsa. Lausuntoja vastaanotettiin yhteensä 41 taholta.

Lausunnonantajat pitivät lakiehdotuksen tarkoitusta ja tavoitteita yleisesti tarpeellisina ja perusteltuina. YK:n vammaisyleissopimuksen ratifioinnin loppuun saattamista pidettiin tärkeänä tavoitteena, mutta keinoista tavoitteen saavuttamiseksi vallitsi eriäviä mielipiteitä. Joidenkin lausunnonantajien mielestä nyt valittu etenemismalli oli hyväksyttävissä lyhyen aikavälin ratkaisuna, kun taas osa lausunnonantajista katsoi, että uudistus olisi pitänyt toteuttaa sosiaalihuollon asiakaslakiin tehtävin muutoksin. Pieni osa lausunnonantajista katsoi, että itsemääräämisoikeuslain jatkovalmistelu olisi tullut saattaa pikaisesti päätökseen nyt ehdotetun osittaisuudistuksen sijaan. Merkittävä osa lausunnonantajista piti kehitysvammalain muuttamista vammaisyleissopimuksen ratifioinnin edellyttämänä välttämättömänä väliaikaisratkaisuna siihen asti, kunnes itsemääräämisoikeuslaki voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan.

Ehdotetun sääntelyn katsottiin yleisesti painottuvan liiaksi rajoitustoimenpiteisiin ja liian vähän itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen vahvistamista tarkoitaviin toimenpiteisiin. Yleinen käsitys oli, että rajoitustoimenpiteistä säätäminen voidaan tulkita oikeutukseksi pakon käyttöön, minkä pelättiin johtavan rajoitustoimenpiteiden lisääntyvään käyttöön erityishuollossa. Saadun palautteen johdosta itsemääräämisoikeuden merkitystä korostettiin muun muassa sijoittamalla sitä koskevat säännökset ehdotetun 3 a luvun alkuun, muuttamalla otsikointia niin, että se ilmaisee paremmin itsemääräämisoikeuden ensisijaisuuden, sekä täydentämällä ehdotettua 42 a §:ää yksilöllistä suunnittelua koskevin tarkennuksin ja kohtuullisia mukautuksia koskevin säännöksin. Lisäksi 3 a lukuun lisättiin virkavastuuta, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämistä ja tehostettua viranomaisvalvontaa koskevat säännökset.

Lausuntopyyntöön liitettyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi oli kahdeksan rajoitustoimenpidesäännöstä. Koska lausunnoissa arvosteltiin yleisesti sääntelyn painottumista rajoitustoimenpiteisiin ja koska erityisesti rajoittavien välineiden ja asusteiden käyttöä, hoidollisia rajoitustoimenpiteitä, poistumisen estämistä ja yhteydenpidon rajoittamista koskevien säännösten katsottiin mahdollistavan perusoikeuksiin kajoamisen tavalla, jota tarkoitettavaa toimivaltaa ei voida perustuslain 124 § huomioon ottaen antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mainitut rajoitustoimenpidesäännökset päädyttiin poistamaan lakiehdotuksesta. Rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely rajattiin näin ollen koskemaan lähinnä turvaamistoimenluonteisia toimenpiteitä. Ne on tarkoitettu korvaamaan hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten soveltamista siten, että terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti uhkaavat tilanteet ovat saatavissa hallintaan. Turvaamistoimenluonteisia rajoitustoimenpiteitä voidaan lakiehdotuksessa säädetyin edellytyksin käyttää yhtäläisesti tahdosta riippumattomassa ja vapaaehtoisessa erityishuollossa ilman, että oikeudellinen ero niiden välillä sen vuoksi hämärtyisi. Perustuslain säännökset eivät lähtökohtaisesti aseta esteitä turvaamistoimenluonteisten rajoitustoimenpiteiden käytölle myöskään yksityisen ylläpitämissä erityishuollon toimintayksiköissä.

Lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti ehdotettua soveltamisalasäännöstä kohtaan. Mahdollisuutta käyttää rajoitustoimenpiteitä päivä- ja työtoiminnassa arvosteltiin päivä- ja työtoiminnan voimaannuttavan ja kuntouttavan luonteen vuoksi. Päivä- ja työtoiminnan perimmäisenä tarkoituksena on edistää erityishuollossa olevan henkilön osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa, ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä olisi pidettävä erityisen vaikeasti perusteltavissa tällaisessa toiminnassa. Lisäksi monet lausunnonantajat huomauttivat, että päivä- ja työtoiminnan henkilöstöllä ei yleensä ole sosiaali- tai terveysalan koulutusta vaan sen sijaan esimerkiksi kokin, artesaanin tai muu vastaava koulutus. Päivä- ja työtoiminnan henkilöstöllä ei toisin sanoen ole rajoitustoimenpiteiden asianmukaisen ja turvallisen käytön edellyttämää koulutusta. Edellä mainituista syistä johtuen päivä- ja työtoiminta päätettiin jättää rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Myös muut kuin ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköt päädyttiin jättämään rajoitustoimenpidesäännösten soveltamisalan ulkopuolelle syistä, jotka olivat osin oikeudellisia, periaatteellisia ja käytännöllisiä. Uuden sosiaalihuoltolain 21 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun palveluasumisen, toisin sanoen ei-ympärivuorokautisen palveluasumisen, piirissä asuu kehitysvammaisia henkilöitä, joiden avun ja tuen tarve on yleensä vähäistä, lyhytaikaista tai rajoittuu jollekin tietylle elämän osa-alueelle. Palveluasumisen piirissä olevien kehitysvammaisten henkilöiden itsenäistä suoriutumista on pidettävä pääsääntönä, eikä rajoitustoimenpiteiden käyttö ole perusteltua heidän osaltaan. Lisäksi rajoitustoimenpiteiden käytön varsinainen tarkoitus, asianomaisen henkilön oman tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen sitä uhkaavalta vaaralta, voisi toteutua vain satunnaisesti, koska yksikössä ei ole läsnä henkilökuntaa ympäri vuorokauden. Rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten soveltamisala päädyttiin siten rajaamaan ainoastaan tehostetun palveluasumisen yksiköihin ja laitospalvelun yksiköihin riippumatta siitä, ovatko ne julkisyhteisön vai yksityisen ylläpitämiä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain 1 §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi sana ”vika”. Sanaa on pidettävä vanhentuneena ja ihmisarvoa loukkaavana kehitysvammalain tarkoittamassa asiayhteydessä. Sana ”palveluksia” on vanhentunut, eikä sen merkitys vastaa tarkoitettua asiayhteyttä. Sana ehdotetaan korvattavaksi sanalla ”palveluja”.

7 §. Suurten kustannusten tasausjärjestelmää koskevat säännökset kumottiin vuoden 2006 alusta lukien. Pykälä ehdotetaan sen vuoksi tarpeettomana kumottavaksi.

32 §. Pykälän 1 momentin säännös on nykyisessä muodossaan vastoin YK:n vammaisyleissopimuksen vapautta ja turvallisuutta koskevaa 14 artiklaa. Artiklan mukaan sopimusosapuolten on varmistettava, että vammaiset henkilöt eivät joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi, mahdollinen vapaudenriisto tapahtuu lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon. Momentin sanamuoto on myös perustuslain vastainen. Vammaisuutta sinänsä ei voida pitää sellaisena perustuslain tarkoittamana hyväksyttävänä perusteena, jonka nojalla perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen voitaisiin rajoittaa. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan edellä mainituista syistä muutettavaksi.

Voimassa olevassa 32 §:n 1 momentin säännöksessä käytetty ilmaisu ”vastoin tahtoa voidaan erityishuoltoa antaa” ehdotetaan korvattavaksi ilmaisulla ”henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta”. Ehdotetulla muutoksella pyritään osoittamaan nykyistä selkeämmin, että myös sellainen henkilö, jonka tahdosta ei esimerkiksi syvän kehitysvammaisuuden vuoksi voida saada selvitystä, on mahdollista saattaa hänelle välttämättömän hoidon ja huolenpidon piiriin esimerkiksi tilanteessa, jossa kaltoinkohtelu tai seksuaalinen hyväksikäyttö taikka vakavat puutteet kotona annettavassa hoidossa vaarantavat hänen henkensä tai terveytensä. Ehdotettu ilmaisu on yhdenmukainen mielenterveyslain 2 luvussa käytetyn ilmaisun kanssa. Lisäksi tahdosta riippumattoman erityishuollon antaminen on ehdotetulla muutoksella tarkoitettu rajata sellaisiin toimintayksiköihin, joiden käytettävissä ovat riittävät ja asianmukaiset voimavarat tahdosta riippumattoman erityishuollon järjestämiseksi.

Ehdotetun 32 §:n 1 momentin mukaan vammaisuus sinänsä ei enää olisi peruste ryhtyä säännöksessä tarkoitettuun erityishuoltoon. Jotta henkilö voitaisiin määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta, tulisi kolmen momentissa säädetyn edellytyksen olla käsiällä yhtä aikaa: Henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia, hän todennäköisesti vakavasti vaarantaa terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta ja hänen hoitoaan ja huolenpitoaan ei voida järjestää muulla tavoin.

Momentin 1 kohdan edellytys viittaa henkilön alentuneeseen kognitiiviseen toimintakykyyn. Kognitiiviset toiminnot ovat tiedon vastaanottoon, käsittelyyn, säilyttämiseen ja käyttöön liittyviä psyykkisiä toimintoja. Kognitiivisen toimintakyvyn käsite pitää sisällään yleisen päättelykyvyn, ymmärryksen tekojen seurauksista, harkintakyvyn ja kyvyn säännellä omaa käyttäytymistä. Kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvät aistitiedon käsittelyn vaikeudet ja häiriöt voivat aiheuttaa esimerkiksi virheellistä tiedon käsittelyä ja johtaa sen myötä tahattomaan uhkaavaan tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Momentin 1 kohdan edellytys täytyisi silloin, kun

henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia harkittuja ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä ja tekojensa seurauksia.

Momentin 2 kohdassa tarkoitettua vaaran tulisi olla vakava ja todennäköinen. Lisäksi sen tulisi kohdistua asianomaisen henkilön omaan tai jonkun toisen henkilön terveyteen tai turvallisuuteen. Vakavaa vähäisempi terveys- tai turvallisuusvaara taikka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuva vaara ei siten mahdollistaisi henkilön määräämistä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Lisäksi edellytettäisiin vaaran todennäköisyyttä, millä tarkoitetaan yhtäältä sitä, ettei tahdosta riippumatonta erityishuoltoa tarkoittavan menettelyn käynnistämiseksi ole tarpeen odottaa, että asianomainen henkilö olisi jo vahingoittanut itseään tai jotakuta toista henkilöä. Toisaalta tahdosta riippumatonta erityishuoltoa tarkoittavan menettelyn käynnistämiseksi ei riittäisi pelkkä mahdollinen vaara, vaan kynnys on asetettu korkeammalle edellyttämällä todennäköisyysarviointia.

Momentin 3 kohdassa asetettaisiin edellytykseksi, ettei henkilön tarvitsemaa hoitoa ja huolenpitoa voida järjestää muutoin kuin määräämällä hänet erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Ensisijaisesti tulisivat kysymykseen vammaispalvelulain tarkoitetut avohuollon tukitoimet ja palvelut sekä kehitysvammalain nojalla järjestettävät vapaaehtoisuuteen perustuvat palvelut. Henkilön määrääminen erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta tulisi kysymykseen ainoastaan siinä tapauksessa, että edellä mainitut tukitoimet ja palvelut olisivat tilanteeseen soveltumattomia tai riittämättömiä. Myös käytännössä menetellään niin, että kehitysvammaista henkilöä tuetaan ensisijaisesti hänen omassa toimintaympäristössään. Jos henkilöä ei kyetä auttamaan avohuollon tukitoimien avulla riittävässä määrin, hänet pyritään saamaan erityishuollossa tarjolla olevan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen piiriin vapaaehtoisesti. Vapaaehtoista kuntoutusta koskevat neuvottelut kehitysvammaisen henkilön kanssa saattavat käytännössä kestää useita viikkoja. Tahdosta riippumaton erityishuolto on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi, johon myös käytännössä turvaututaan vasta sen jälkeen, kun henkilöä ei muilla keinoilla saada hänen tarvitsemansa hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen piiriin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, minkä seurauksena nykyisestä 2 momentista tulee uusi 3 momentti ja vastaavasti nykyisestä 3 momentista tulee uusi 4 momentti. Ehdotettua uuden 2 momentin mukaan tahdosta riippumaton erityishuolto toteutettaisiin uuden sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostetun palveluasumisen yksikössä tai 22 §:ssä tarkoitettua laitoksessa taikka vastaavassa yksityisessä yksikössä tai laitoksessa, jossa on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten. Tehostetun palveluasumisen käsite on yleiskäsite, jota kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelujen järjestämisessä vastaa autetun asumisen käsite. Käytetystä käsitteestä riippumatta ratkaisevaa on, että asumispalvelut ovat ympärivuorokautiset. Niiden tulee sisältää asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito kaikkina vuorokauden aikoina. Lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemusta koskevalla vaatimuksella on haluttu varmistaa, että tahdosta riippumaton erityishuolto järjestetään toimintayksikössä, jolla on riittävät ja asianmukaiset voimavarat järjestää sellainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta sekä kuntoutus kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön tarpeet edellyttävät.

Asuminen tehostetun palveluasumisen yksikössä eroaa laitosasumisesta muun muassa siinä, että Kela on hyväksynyt asumisyksiköt avohoidon yksiköiksi ja asiakas maksaa erikseen vuokran ja käyttämänsä palvelut. Asiakas saa asumiseensa Kelan myöntämää eläkkeensaajien asumistukea. Asuminen tehostetun palveluasumisen yksikössä perustuu pääsääntöisesti asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995), jäljempänä huoneenvuokralaki, mukaisiin vuokrasopimuksiin, jotka asukkaat itse, heidän edunvalvojansa tai muut lailliset edustajansa

tekevät. Lähtökohtana on toisin sanoen myös kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla normaali asuminen. Esimerkiksi valtioneuvoston vuonna 2012 antamaan periaatepäätökseen kehitysvammaisten henkilöiden asumisen ja palvelujen kehittämistä sisältyy toimenpideehdotus, jonka mukaan asumisen järjestämisen tulee perustua joko omistusasumiseen tai huoneenvuokralain mukaiseen vuokrasuhteeseen ja siinä määriteltyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Vuokrasopimuksen tekeminen ei vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen karkotuksesta annetun lain (604/2001) 11 §:n ja aravarajoituslain (1190/1993) 4 §:n mukaan ole nykyisin pakollista valtion tukemissa palveluasunnoissa, jos kysymys on erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevista henkilöistä. Ympäristöministeriössä on kuitenkin valmisteilla lainmuutos, jonka johdosta vuokrasopimuksen tekemistä edellytettäisiin myös vanhusten, vammaisten ja muiden erityistä hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevien henkilöiden osalta valtion tukemissa palveluasunnoissa, ellei kyseessä ole lyhytaikainen, intervallityyppinen asuminen.

Ehdotetun 32 §:n 2 momentin mukaan tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätyn henkilön asuminen voitaisiin järjestää joko laitospalveluna tai tehostetun palveluasumisen yksikössä. Silloin nousee esiin kysymys mahdollisesta ristiriidasta tahdosta riippumattoman erityishuollon antamisen ja huoneenvuokralain sopimusperusteisuuden välillä. Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna kyse on samasta ristiriidasta toisaalta yksilönvapauden ja toisaalta henkilön oman ja toisten henkilöiden elämän, terveyden ja turvallisuuden varmistamisen välillä kuin esityksessä ehdotettujen rajoitustoimenpiteidenkin osalta. Jos huoneenvuokralain sopimusperusteisuudelle annettaisiin tässä asiassa etusija, tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätyn henkilön asuminen olisi mahdollista järjestää ainoastaan laitoksessa. Tämä olisi kuitenkin selkeästi ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että laitosasumisesta luovutaan vuoteen 2020 mennessä. Mainitun tavoitteen mukaan jokaisella kehitysvammaisella ihmisellä on oikeus asua samoin kuin muutkin kuntalaiset ja saada tarvitsemansa palvelut. Näin ollen asia tulee ratkaista siten, että kehitysvammalaki on erityislaki, joka syrjäyttää tahdosta riippumattoman erityishuollon ja siihen mahdollisesti liittyvien rajoitustoimenpiteiden osalta yleislakina sovellettavan huoneenvuokralain. Kehitysvammalain etusija on perusteltu ottaen huomioon, että erityishuollon tarkoituksena on turvata kehitysvammaisen henkilön tarvitsema hoito, huolenpito ja kuntoutus. Siten lain sääntely toteuttaa perustuslain 19 §:n mukaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja julkiselle vallalle vastaavaa velvoitetta järjestää jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Lisäksi on huomattava, että jos henkilö ei itse kykene tekemään vuokrasopimusta, sen voi tehdä hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Ehdotetun lain 32 §:n 1 momentin tilanteessa on todennäköistä, että henkilö ei itse kykene sopimuksen tekemiseen.

Pykälän 2 momentissa säädetyn riittävän asiantuntemuksen vaatimuksen tarkoituksena on turvata, että jokaisen tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön yksilöllinen kokonaistilanne tulee asianmukaisesti selvitettyksi ja huomioonotetuksi. Tahdostaan riippumattomaan erityishuoltoon määrättyjen henkilöiden taustaa leimaavat monet, usein pitkittyneet ongelmat kuten esimerkiksi psyykkiset ja somaattiset ongelmat, päihdeongelmat sekä arjen hallintaan ja omatoimisuuteen liittyvät ongelmat. Kunkin henkilön yksilölliset tarpeet huomioivan laaja-alaisen ja moniammatillisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestäminen mahdollistaa, että henkilö voi tahdosta riippumattoman erityishuollon päätyttyä siirtyä tai palata avohuollon palvelujen piiriin. Käytössä olevia kuntoutusmuotoja ovat esimerkiksi toimintaterapia, kompetenssivalmennus, aggression hallinta, psykofyysinen fysioterapia, neuropsykiatrinen valmennus, kuvataidepsykoterapia ja musiikkiterapia. Kunkin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevan henkilön yksilöllisiä tarpeita vastaavien kuntoutusmuotojen suunnittelu, seuranta ja arviointi edellyttävät, että toimintayksikössä työskentelee monialainen työryhmä, jolla on paitsi lääketieteen, psykologian ja sosiaalialan koulutus, myös tosi-asiallinen, käytännön työkokemuksen kautta saatu osaaminen kehitysvamma-alan kysymyksissä. Niissä erityishuollon toimintayksiköissä, joissa annetaan tahdosta riippumatonta erityis-

huoltoa, työskentelee säännöksessä mainittua asiantuntemusta edustavien ammattihenkilöiden lisäksi esimerkiksi fysioterapeutteja, puheterapeutteja, seksuaaliterapeutteja, musiikkiterapeutteja ja toimintaterapeutteja. Asianmukaisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen turvaamisen lisäksi moniammatillinen asiantuntemus on välttämätöntä kriisitilanteissa, joiden äkillisen sekä usein vakavan ja uhkaavan luonteen vuoksi avun on oltava välittömästi saatavilla.

Koska moniammatillista asiantuntemusta koskevalla vaatimuksella on oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, asiasta voitaisiin 42 l §:n mukaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Pykälän 3 momentti vastaa pääosin nykyistä 2 momenttia. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi sama tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskeva terminologinen muutos kuin 1 momenttiin. Pykälän 3 momentin jälkimmäistä virkettä ehdotetaan ajanmukaistettavaksi kehitysvammalain voimaantulon jälkeen tapahtuneiden säädösmuutosten johdosta. Holhouslaimesta annetun lain (442/1999) 4 §:ssä säädetään vajaavaltaiten henkilöiden edunvalvonnasta. Säännöksen mukaan alaikäisen henkilön edunvalvojina ovat pääsääntöisesti hänen huoltajansa, kun taas täysi-ikäisen vajaavaltaisen henkilön edunvalvojana on henkilö, jonka tuomioistuimien tai holhousviranomaisen on tehtävään määrännyt. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 9 § koskee itsemääräämisoikeutta erityistilanteissa. Säännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi silloin, kun sosiaalihuollon asiakas ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon tai huolenpidon järjestelyistä. Tällöin asiakkaan tahtoa on 9 §:n 1 momentin mukaan selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Asiakkaan omaisella tarkoitetaan lähinnä aviopuolisoa, lapsia, vanhempia ja sisarusia. Muu läheinen henkilö voi olla muun muassa asiakkaan avopuoliso tai muu asiakkaan kanssa pysyvästi asuva henkilö taikka muutoin läheinen ystävä.

Tahdosta riippumattoman erityishuollon antamisesta voidaan päättää paitsi kehitysvammalain 32 §:n nojalla, myös mielenterveyslain 19 §:n ja 22 §:n 3 momentin mukaan. Mielenterveyslain 19 § koskee mielentilatutkimuksessa olleen rikoksesta syytetyn ja 22 §:n 3 momentti mielentilan vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön määräämistä vastoin tahtoa annettavaan erityishuoltoon. Jos Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteaa, ettei edellytyksiä psykiatriseen sairaalahoitoon määräämiseen henkilön tahdosta riippumatta ole, mutta että kehitysvammalain 32 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset tahdosta riippumatta annettavaan erityishuoltoon ovat olemassa, laitos päättää rikoksesta syytetyn tai rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön tahdosta riippumattomasta erityishuollosta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen päätös vastaa tällöin kehitysvammalain 33 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityishuollon johtoryhmän päätöstä. Päätöstä ei kuitenkaan alisteta hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos myös päättää tahdosta riippumatta annettavan erityishuollon lopettamisesta erityishuollon johtoryhmän esityksestä, jos se katsoo, ettei kehitysvammalain 32 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä tahdosta riippumatta annettavaan erityishuoltoon enää ole.

Ero vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon välillä on voimassa olevan kehitysvammalain 32 §:n valossa melko vaikeasti hahmotettavissa. Asiaa on vakiintuneesti tulkittu niin, että vapaaehtoisesti erityishuollon piiriin tullut henkilö voi milloin tahansa poistua toimintayksiköstä ilman, että hänet noudetaan sinne takaisin. Jos vapaaehtoisessa erityishuollossa olevan henkilön kuitenkin arvioidaan poistumisellaan saattavan itsensä tai jonkun toisen vakavaan vaaraan, asiasta ilmoitetaan poliisille. Tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oleva henkilö ei sitä vastoin ole lähtökohtaisesti vapaa poistumaan toimintayksiköstä. Monet tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevat henkilöt voivat kuitenkin poistua toimin-

tayksikön tiloista, jos asiasta erikseen niin sovitaan. Yleensä kysymys on niin sanotusta kotilomasta tai saattajan kanssa tapahtuvasta ulkoilusta.

Tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon rajaa ei ole lainmuutoksen yhteydessä katsottu olevan mahdollista selkiyttää aiemmasta sääntelystä. Syynä ovat kehitysvammalaissa tarkoitetun erityishuollon erityispiirteet. Vapaaehtoisen erityishuollon järjestäminen ei kaikissa tapauksissa tosiasiallisesti perustu kehitysvammaisen henkilön omaan tahdonilmaisuuksiin. Toisaalta voimassa olevasta kehitysvammalain 38 §:n säännöksestä ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan (”Jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuoltoon”). Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut eikä nytkään ole tarkoitus asettaa rajaa vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon välillä niin jyrkäksi ja ehdottomaksi, että se muodostuisi esteeksi kussakin yksittäistapauksessa tarvittavan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämiselle. Lähtökohtaisesti henkilön määrääminen tahdostaan riippumatta erityishuollon toimintayksikköön kuitenkin merkitsee vakiintunutta tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä vastaavalla tavalla edelleen sitä, ettei asianomainen henkilö saa poistua toimintayksikön tiloista omasta tahdostaan.

33 §. Pykälän 1 ja 3 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi sama tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskeva terminologinen muutos kuin 32 §:n 1 momenttiin.

34 §. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi holhoustoimilain ja sosiaalihuollon asiakaslain säätämisestä johtuvat muutokset, joita on käsitelty 32 §:n 3 momentin perusteluissa.

37 §. Käytännössä tahdosta riippumaton erityishuolto lopetetaan välittömästi, kun 32 §:n 1 momentissa tarkoitetut edellytykset eivät enää ole olemassa. Lopettamista koskevan päätöksen tekee erityishuollon johtoryhmä tai, silloin kun kysymys on mielenterveyslain (1116/1990) 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rikoksesta syytetyn kehitysvammaisen henkilön erityishuollon lopettamisesta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos erityishuollon johtoryhmän esityksestä. Asianomaisen henkilön tai hänen laillisen edustajansa taikka 32 §:n nykyisessä 3 momentissa tarkoitetun viranomaisen pyyntöä ei ole edellytetty. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan vakiintunutta käytäntöä ja perustuslain säännöksiä. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Näin ollen tahdosta riippumaton erityishuolto on lopetettava heti, kun laissa säädettyjä perusteita ei ole enää olemassa.

38 §. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi sama tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskeva terminologinen muutos kuin 32 §:n 1 momenttiin.

39 §. Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla, ei lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) 3 §:ssä oleva säännös ehdotetaan sen vuoksi siirrettäväksi asiasisällöltään muuttumattomana lain 39 §:ään.

40 §. Säännöstä ei ole sovellettu sen jälkeen, kun 1980-luvun lopulla toteutetussa valtiosuusjärjestelmän uudistuksessa luovuttiin valtiosuusmaksamisesta erityishuoltopiireille, ja valtiosuudet alettiin maksaa suoraan kunnille. Säännös ehdotetaan sen vuoksi kumottavaksi.

41 §. Lain 41 § ehdotetaan kumottavaksi samoin perustein kuin 40 §.

3 a luku **Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö erityishuollossa**

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a luku, jossa säädettäisiin toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeudenvahvistamiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta, rajoitustoimenpiteitä koskevasta selvityksestä ja tiedoksiannosta, virkavastuusta sekä asetuksenantovaltuudesta.

Ehdotetun 3 a luvun 42 ja 42 a §:n soveltamisalan piiriin kuuluisivat henkilöt, joille on laadittu 34 §:ssä tarkoitettu yksilöllinen erityishuolto-ohjelma riippumatta siitä, ovatko he erityishuollon piirissä vapaaehtoisesti, ehdotetun 32 §:n 1 momentin nojalla tahdostaan riippumatta vai mielenterveyslain 19 §:n tai 22 §:n 3 momentin nojalla vastoin tahtoaan. Luvun 42 b §:ssä säädettäisiin rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisalasta. Viimeksi mainitun säännöksen soveltamisala olisi suppeampi kuin itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevien 42 ja 42 a §:n soveltamisala. Ehdotetun 42 b §:n mukaan rajoitustoimenpiteitä voitaisiin luvussa jäljempänä säädetyin edellytyksin käyttää vain järjestettäessä uuden sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostettua palveluasumista taikka 22 §:ssä tarkoitettuja laitospalveluja.

Ehdotetussa 3 a luvussa tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä olisi sallittua käyttää myös muissa kuin julkisyhteisön ylläpitämässä toimintayksiköissä. Erityishuoltoa antavat myös yksityiset palveluntuottajat, esimerkiksi Rinnekoti-Säätiö. Jos rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua ainoastaan julkisyhteisön ylläpitämässä toimintayksiköissä, nyt ehdotetut säännökset johtaisivat siihen, että merkittävä osa yksityisten palveluntuottajien ylläpitämässä erityishuollon toimintayksikössä asuvista kehitysvammaisista henkilöistä olisi siirrettävä julkisyhteisön ylläpitämiin yksiköihin. Erityishuollossa olevan henkilön siirtämistä hänelle tutusta ympäristöstä vain rajoitustoimenpiteen käytön mahdollistamiseksi on pidettävä epätarkoituksenmukaisena. Pahimmassa tapauksessa siirto toiseen yksikköön vaarantaisi asianomaisen henkilön oikeuden saada sisällöltään ja laadultaan hänelle sopivaa ja hänen etujensa mukaista hoitoa, huolenpitoa ja kuntoutusta.

Mahdollisuutta 3 a luvussa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen ei ole rajoitettu tahdosta riippumattomassa tai tahdonvastaisessa erityishuollossa oleviin henkilöihin, vaan kaikkia 42 f—42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä voitaisiin jäljempänä säädetyin edellytyksin käyttää erityishuollon piirissä myös vapaaehtoisesti oleviin henkilöihin. Syynä ehdotettuun ratkaisuun on yhtäältä, että osalla vapaaehtoisessa erityishuollossa olevista henkilöistä esiintyy siinä määrin haastavaa käyttäytymistä, että rajoitustoimenpiteiden käytön salliminen on perusteltua. Toisaalta kaikissa edellä mainituissa asiakasryhmissä on henkilöitä, joiden oman terveyden tai turvallisuuden suojaaminen ulkopuoliselta taholta uhkaavalta vaaralta saattaa edellyttää rajoitustoimenpiteen käyttämistä. Kuten yllä on mainittu, vapaaehtoisen erityishuollon järjestäminen ei aina perustu kehitysvammaisen henkilön omaan tahdonilmaisuuksiin. Toisaalta voimassa olevan kehitysvammalain sääntelystä ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdonvastaiseen erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut asettaa rajaa vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon välillä niin ehdottomaksi, että se muodostuisi esteeksi kussakin yksittäistapauksessa tosiasiallisesti tarvittavan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämiselle.

42 §. Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Itsemääräämisoikeus kuuluu Suomen perusoikeusjärjestelmään osana yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaaa ihmisen fyysisen vapauden ohella

myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Yksilön itsemääräämisoikeuden, oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan, on todettu perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä olevan monien muiden oikeuksien käytön perustana.

Itsemääräämisoikeus liittyy kiinteästi myös perustuslain 10 §:n säännökseen yksityiselämän suojasta. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

Sosiaalihuollon asiakaslaki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämiseen, hyvään kohteluun, oikeusturvaan ja osallisuuteen liittyvät oikeusperiaatteet. Yksi tärkeimmistä sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista on lain 4 §:ssä tarkoitettu oikeus hyvään kohteluun. Hyvä kohtelu tulee lain mukaan toteuttaa ilman syrjintää ja asiakkaan ihmisarvoa, yksityisyyttä ja vakaumusta kunnioittaen sekä asiakkaan omat toivomukset ja mielipiteet huomioon ottaen. Laki korostaa sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta palveluprosessissa. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta on lain 8 §:n mukaan kunnioitettava, ja asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen ja suunnitteluun.

Kehitysvammalain soveltamisalalla itsemääräämisoikeuden sisältönä on ennen muuta yksilön oikeus osallistua hoitoaan ja huolenpitoaan koskevien palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Lain 42 §:n säännöksessä korostuu erityishuollossa olevan henkilön oikeus itsemääräämiseen, koska yksilön itsemääräämisoikeus on yksi YK:n vammaisyleissopimuksen kantavista periaatteista.

42 a §. *Toimenpiteet itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi.* Pykälässä säädettäisiin positiivisista toimintavelvoitteista erityishuollossa olevan henkilön itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi ja edistämiseksi. Mainitut toimintavelvoitteet koskisivat kaikkia erityishuollossa olevia henkilöitä riippumatta siitä, ovatko he erityishuollossa vapaaehtoisesti, tahdostaan riippumatta vai mielenterveyslain 19 §:n tai 22 §:n 3 momentin nojalla vastoin tahtoaan ja joudutaanko heidän erityishuollossaan käyttämään rajoitustoimenpiteitä vai ei. Pykälän 1 momentin mukaan erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan tai muuhun vastaavaan suunnitelmaan olisi kirjattava toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palvelu- ja hoitosuunnitelman laatimisesta säädetään myös sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä. Uuden sosiaalihuoltolain 39 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään asiakassuunnitelmaan tai muuhun vastaavaan suunnitelmaan kirjattavista tiedoista. Asiakassuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Myös ehdotetussa 42 a §:ssä tarkoitettu palvelu- ja hoitosuunnitelmaa olisi tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Sanalla ”tarvittaessa” on tarkoitettu viitata tilanteisiin, joissa erityishuollossa olevan henkilön tilanteessa tai olosuhteissa tapahtuu muutos, jonka johdosta suunnitelman tarkistaminen on aiheellista. Palvelu- ja hoitosuunnitelmaa tarkistettaessa tulisi erityisesti arvioida mahdollisesti käytettyjä rajoitustoimenpiteitä ja sitä, miten jatkossa menettellään niin, ettei rajoitustoimenpiteiden käyttöön tarvitsisi turvautua. Jos rajoitustoimenpiteen käytön arvioitaisiin olevan välttämätöntä asianomaisen henkilön kohdalla, tulisi arvioida, miten rajoitustoimenpiteen käyttöä voitaisiin vähentää samoin kuin sitä, onko nykyinen toimintayksikkö tarkoituksenmukainen asianomaiselle henkilölle. Koska mainitulla arvioinnilla on merkitystä paitsi palvelu- ja hoitosuunnitelman, myös asianomaiselle henkilölle laaditun erityishuolto-ohjelman kannalta, tulisi sen vaikutusta arvioida myös jälkimmäisen näkökulmasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksilöllisestä suunnittelusta. Sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakaslaissa ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa säädetään, palvelu- ja hoitosuunnitelma sisältäisi tiedot toimenpiteistä henkilön itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi, kohtuullisista mukautuksista, henkilön käyttämistä kommunikaatiomenetelmistä, keinoista, joilla henkilön erityishuolto toteutetaan ensisijaisesti ilman rajoitustoimenpiteitä sekä rajoitustoimenpiteistä, joita henkilön erityishuollossa arvioidaan jouduttavan käyttämään.

Henkilön itsenäistä suoriutumista voitaisiin tukea ja edistää sekä hänen itsemääräämisoikeuttaan vahvistaa momentin 1 kohdan mukaisella tavalla esimerkiksi suunnittelemalla erityishuolto asianomaisen henkilön tarpeista lähteväksi, vahvistamalla hänen mahdollisuuttaan osallistua ja vaikuttaa erityishuollossa toteutettaviin toimenpiteisiin, puuttamalla ympäristöstä aiheutuviin esteisiin ja mahdollisiin häiriötekijöihin sekä tukemalla erityishuollossa olevaa henkilöä hänen toiminnassaan.

Ehdotetussa 2 momentin 2 kohdassa on otettu huomioon YK:n vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) sääntely kohtuullisista mukautuksista. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan vammaisyleissopimuksen mukaan tarvittaessa yksittäistapauksissa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta, ja joilla varmistetaan vammaisten ihmisten mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tavoitteena on mahdollistaa vammaisten ihmisten täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuuslain 15 § velvoittaa palvelujen tuottajaa tekemään asianmukaiset ja kulloisesakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Mukautukset ovat yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Toimenpide katsotaan tarvittavaksi esimerkiksi silloin, kun jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Mukautus voi tällaisessa tilanteessa olla esimerkiksi toimintakykyä edistävän apuvälineen hankkiminen, henkilökohtainen avustaminen tai toimintayksikön tilojen uudelleen järjestely. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuutta arvioidessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen tuottajan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Kohtuullisia mukautuksia koskeva sääntely nivoutuu muun muassa vammaispalvelulain ja -asetuksen sääntelyyn, esimerkiksi henkilökohtaista apua koskevaan lain 8 c §:ään ja palveluasumiseen liittyviä palveluja koskevaan asetuksen 10 §:ään, samoin kuin KEHAS-ohjelmaan, jonka puitteissa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) sekä Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tuella on vuosina 2010—2015 tuotettu yhteensä 3 600 asuntoa kehitysvammaisille henkilöille. ARA:n ja RAY:n investointiavustuksia myönnettäessä kriteerinä on ollut, että asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluja ja että asunto-olojen järjestäminen edellyttää poikkeuksellisen vaativia taikka kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon asukkaiden kehitysvamman takia.

Momentin 3 kohdan säännöksellä pyritään ehkäisemään kommunikointivaikeuksien aiheuttamia ristiriitatilanteita, jotka saattaisivat johtaa rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Suunnitelmaan tulisi kirjata erityishuollossa olevan henkilön äidinkieli sekä hänen yksilöllisten tarpeidensa perusteella puhetta tukevat ja korvaavat kommunikoinnin keinot. Viimeksi mainittuja ovat erityisesti viittomat ja graafiset merkkijärjestelmät mutta myös ilmeet, eleet ja muut vastaavat kommunikoinnin keinot.

Momentin 4 kohdan mukaan suunnitelmaan tulisi sisällyttää maininta keinoista, joilla henkilön erityishuolto toteutetaan ensisijaisesti ilman rajoitustoimenpiteitä. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi asianomaisen henkilön kanssa keskusteleminen ja hänen ohjaamisensa tilanteessa tai siitä pois, uudenlaisten tilajärjestelyjen toteuttaminen sekä henkilön käytökseen vaikuttavien tekijöiden ennakkollinen arvioiminen ja huomioon ottaminen. Esimerkiksi henkilön altistumista levottomuutta tai kiihtymystä aiheuttaville ärsykeille tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Käytännössä suuri merkitys voi olla lääketieteellisesti asianmukaisin menetelmin toteutetulla henkilön totuttamisella (siedättämisellä) sellaisiin aistimuksiin, esimerkiksi fyysiseen kontaktiin tai ääniin, jotka hän on kokenut liian voimakkaina ja joita hän on sen vuoksi vältellyt tai jotka ovat aiheuttaneet hänessä levottomuutta tai kiihtymystä. Yksilöllisellä suunnittelulla on käytännössä ratkaiseva merkitys niin, että henkilökunnan tiedossa on, rauhoittaako asianomaista henkilöä parhaiten tuttu ohjaaja, lempeä puhe, jämäkkä ohjaus, laulaminen vai hiljaa vieressä oleminen.

Momentin 5 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin pääsääntöisesti yhdessä asianomaisen henkilön kanssa keskustellen rajoitustoimenpiteet, joiden käyttöön hänen erityishuollossaan joudutaan varautumaan. Säännöksellä pyritään mahdollisten rajoitustoimenpiteiden ennalta tarkoin harkittuun käyttöön siten, että niitä ei äkillisesti esiintyvissä tilanteissa käytettäisi laajemmin kuin välttämättä on tarpeen.

Pykälän 3 momentin tarkoituksena on taata erityishuollossa olevan henkilön itsensä samoin kuin hänen laillisen edustajansa taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet palvelu- ja hoitosuunnitelmaa laadittaessa. Säännöksessä mainittua sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momenttia on selvitetty 32 §:n 3 momentin perusteluissa. Säännöksen tarkoittama ilmeinen este olisi kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun asianomaista henkilöä ei yrityksistä huolimatta tavoiteta tai hänen osallistumisensa palvelu- ja hoitosuunnitelman laatimiseen olisi selvästi vastoin erityishuollossa olevan henkilön etua esimerkiksi erityishuollon tarpeeseen johtaneen kaltoinkohtelun tai hyväksikäytön vuoksi.

Pykälän 4 momentin säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että 3 a luvussa tarkoitetuissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä on riittävästi 1 päivänä maaliskuuta 2016 voimaan tulevassa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilökuntaa. Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan sosiaalityöntekijät, sosionomit ja geronomit. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat myös ne henkilöt, joilla on mainitun lain nojalla oikeus käyttää sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattinimikettä. Nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeistä ja ammattinimikkeen edellyttämästä koulutuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Terveysdenhuollon ammattihenkilöitä ovat terveysdenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan muun muassa lääkärit, psykologit, puheterapeutit, sairaanhoitajat, toimintaterapeutit ja muut lain 5 §:n 1 momentissa luetellut ammattihenkilöt. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan terveysdenhuollon ammattihenkilöitä ovat myös ne henkilöt, joilla on mainitun lain nojalla oikeus käyttää terveysdenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä. Terveysdenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) nimikesuojattuja ammattihenkilöitä ovat muun muassa psykoterapeutit. Ehdotetussa 3 a luvussa säädetty velvoitteet, ennen muuta erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemista ja vahvistamista tarkoittavat positiiviset toimintavelvoitteet, edellyttävät riittävää henkilöstömitoitusta. Koska henkilökunnan riittävyyttä koskevalla vaatimuksella on oikeusturvanäkökohtat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, asiasta voitaisiin 42 l §:n mukaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Pykälän 5 momentin 1 kohdan mukaan erityishuoltoa annettaessa olisi huolehdittava, että toimintayksikön henkilökunta perehdytetään ja ohjeistetaan työmenetelmiin ja keinoihin, joiden avulla tuetaan ja edistetään erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Perehdytys- ja ohjeistusvelvoite ei rajoittuisi toimintayksikössä työskenteleviin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöihin, vaan velvoitteen piiriin kuuluisivat kaikki henkilökuntaan kuuluvat. Erityisen tärkeää on perehdyttää ja ohjeistaa ne toimintayksikössä työskentelevät henkilöt, joiden työhön sisältyy merkittävässä määrin erityishuollossa olevien henkilöiden kohtaamista. Perehdytyksessä ja ohjeistuksessa olisi myös huomioitava kunkin erityishuollossa olevan henkilön yksilöllisyys ja erityispiirteet sekä niiden asettamat vaatimukset toiminnalle.

Momentin 2 kohdassa tarkoitettu koulutus olisi merkityksellistä erityishuollossa olevien henkilöiden hyvän kohtelun ja pakon käytön minimoinnin kannalta. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvat sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöt tulisi kouluttaa yksilöllisten tarpeiden huomioonottamiseen, tarkoituksenmukaisten ohjauskeinojen käyttöön, kommunikaatiohäiriöistä ja ilmaisun puutteista aiheutuvien ongelmien ennaltaehkäisemiseen, mielekkäaseen tekemiseen ohjaamiseen, mielenterveyshäiriöiden ja kehitysvaiheiden ymmärtämiseen sekä asianmukaisten toimintamallien käyttöönottoon. Jos rajoitustoimenpiteen käyttö osoittautuu välttämättömäksi, koulutuksen avulla pyrittäisiin huolehtimaan siitä, että toimenpide toteutetaan kunnioittaen asianomaisen henkilön ihmisarvoa sekä huolehtien hänen terveydestään ja turvallisuudestaan.

Koska henkilökunnan koulutusta koskevalla vaatimuksella on oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys ehdotetun sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, asiasta voitaisiin 42 l §:n mukaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Momentin 3 kohdan mukaan toimintayksikössä olisi edistettävä rajoitustoimenpiteille vaihtoehtoisten ja kuntouttavien toimintatapojen käyttöön ottamista muun muassa selvittämällä, mitkä tekijät aiheuttavat haastavaa käyttäytymistä tai rajoitustoimenpiteiden käytön tarvetta ja puuttamalla niihin muiden keinojen avulla. Arvaamattoman käytöksen taustalla saattaa olla jokin terveydellinen ongelma, esimerkiksi kipu, somaattiset sairaudet tai lääkkeiden haittavaikutukset, joka olisi parannettavissa tai lievitetävissä asianmukaisella hoidolla, korvaamalla käytössä oleva lääke toisella valmisteella tai muulla vastaavalla tavalla. Rajoitustoimenpiteiden käytölle vaihtoehtoisia toimintatapoja olisivat lisäksi erityishuollossa olevan henkilön itseilmaisun, vuorovaikutustaitojen ja rentoutumistaitojen kehittäminen, hänelle soveltuvien viestintä- ja kommunikaatiokeinojen käyttäminen sekä hänen fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöönsä vaikuttaminen.

Palvelujen tuottajan olisi momentin 4 kohdan mukaan tuettava ja edistettävä erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta asianmukaisin kalustein, välinein ja tilaratkaisuin. Palvelujen tuottajan tulisi huomioida mainittu velvoite tilojen suunnittelussa. Esimerkiksi saneerattaessa ja uutta rakennettaessa yhden ja kahden hengen huoneiden sekä pienten yksiköiden lisääminen on tarpeen. Itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen tähtäävä tavoite tulisi huomioida kalusteita ja välineitä tilattaessa. Itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista tukeviin tila-, kaluste- ja välineratkaisuihin kuuluvat muun muassa esteettömyys, saavutettavuus, asumisympäristön väljyys sekä asianmukaiset apuvälineet ja valaistus. Vastaavista velvoitteista on säädetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa asetuksessa (759/1987).

42 b §. *Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisala.* Pakon käyttöä koskeva 42 §:n yleissäännös ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa oleva säännös on vastoin

YK:n vammaisyleissopimuksen 14 artiklaa. Pakon käytön edellytyksistä säädetään 42 §:ssä lisäksi sillä tavoin yleisellä tasolla, että edellytykset eivät täytä perusoikeuksien rajoitukselle asetettavia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perusoikeuden rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Kehitysvammalain nykyinen 42 §:n säännös ei täytä mainittuja edellytyksiä.

Nykyinen 42 § ehdotetaan korvattavaksi uuden 3 a luvun soveltamisalaa koskevalla säännöksellä. Ehdotetun 42 b §:n 1 momentin mukaan 42 f—42 i §:ssä tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua niissä sosiaalihuollon toimintayksiköissä, joissa erityishuolto-ohjelman mukaiset, 1 momentissa luetellut palvelut järjestetään. Lain 42 f—42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä (kiinnipitäminen, aineiden ja esineiden haltuunotto henkilöntarkastus sekä lyhytaikainen erillään pitäminen) voitaisiin käyttää järjestettäessä erityishuoltoa uudessa sosiaalihuoltolaissa tarkoitetuissa tehostetun palveluasumisen ja laitospalvelujen yksiköissä sekä edellä mainittuja yksiköitä vastaavissa yksityisissä toimintayksiköissä. Tehostetun palveluasumisen käsite on yleiskäsite, jota kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelujen osalta vastaa autettu asuminen ja vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Käytetystä käsitteestä riippumatta ratkaisevaa on, että asumispalvelut ovat ympärivuorokautiset. Niiden tulee sisältää asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito kaikkina vuorokauden aikoina.

Pykälän 2 momentin mukaan 42 f—42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää ainoastaan sellaisissa tehostetun palveluasumisen yksiköissä tai laitoksissa, joiden käytettävissä olisi lisäksi riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus. Mainitut kriteerit täyttävissä tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa voidaan toteuttaa sellaista vaativaa hoitoa ja huolenpitoa, jollaista laajan tuen tarpeessa olevat asiakkaat tarvitsevat esimerkiksi sen vuoksi, että heillä esiintyy poikkeuksellisen haastavaa käyttäytymistä. Poikkeuksellisen haastavasti käyttäytyvien asiakkaiden hoidossa ja huolenpidossa joudutaan muita asiakasryhmiä todennäköisemmin turvautumaan lain 3 a luvussa tarkoitettuihin rajoitustoimenpiteisiin.

Ehdotetussa 42 b §:n 2 momentissa ei edellytettäisi, että säännöksessä tarkoitetuissa tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa olisi jatkuvasti läsnä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemusta edustavia henkilöitä. Riittävää olisi, että mainitunlainen asiantuntemus olisi käytettävissä esimerkiksi kahden tai useamman sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisen asiantuntijatyöryhmän palveluina. Mainittua asiantuntemusta tulisi hyödyntää erityisesti silloin, kun erityishuollossa olevan henkilön hoito- ja palvelusuunnitelmaan kirjataan 42 a §:n 2 momentissa tarkoitettut tiedot, rajoitustoimenpiteen käyttöä harkitaan ensimmäisen kerran ja käytettyä rajoitustoimenpidettä arvioidaan 42 e ja 42 j §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.

42 c §. *Virkavastuu.* Pykälään ehdotetaan perustuslain 124 § huomioon ottaen sisällytettäväksi luonteeltaan lähinnä informatiivinen säännös rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta silloin, kun ehdotetun 3 a luvun nojalla julkista valtaa käyttävä henkilö ei ole virkasuhteessa.

42 d §. *Rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset.* Erityishuoltoa toteutettaisiin ensisijaisesti yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa. Tämän pääsäännön ilmaisemisella lakitekstissä on tarkoitus kiinnittää huomiota siihen, että vaikka säännöstä säädetään poikkeuksia jäljempänä 3 a luvussa, se on kaikissa tapauksissa tarkoitettu toiminnan lähtökohdaksi. Rajoitustoimenpiteet tulee ymmärtää luonteeltaan perusoikeuksiin kajoaviksi ja

sen vuoksi viimesijaisiksi ja poikkeukselliseksi toimiksi. Niiden käytön seurauksena yksikössä on joka kerta käynnistettävä menettely, jossa sekä yleisesti (42 e §) että yksilökohtaisesti (42 j §:n 1 momentti) pohditaan keinoja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Erityishuollossa olevaan henkilöön voitaisiin pykälän 1 momentin mukaan kohdistaa 42 f—42 i §:ssä tarkoitettu rajoitustoimenpide ainoastaan silloin, kun erityishuollossa oleva henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia, rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä hänen terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi ja muut, lievemmät keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

On huomattava, että pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta vastaavat ehdotetun 32 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa. Mainituissa kohdissa säädettyjä edellytyksiä on käsitelty tarkemmin 32 §:n perusteluissa. Ehdotetun 42 d §:n 1 momentin 2 kohta eroaa samansisältöisestä 32 §:n 1 momentin 2 kohdasta ainoastaan siten, että rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiin edellytyksiin on 42 d §:ssä sisällytetty merkittävän omaisuusvahingon ehkäiseminen. Merkittäväkään omaisuusintressiä ei lainmuutosta valmisteltaessa ole pidetty sellaisena oikeushyvä, joka voisi oikeuttaa henkilön määräämisen erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta.

Käytettävän rajoitustoimenpiteen olisi oltava henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos henkilöön kohdistetaan useampia rajoitustoimenpiteitä samanaikaisesti tai peräkkäin, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota niiden yhteisvaikutukseen. Rajoitustoimenpide olisi pykälän 3 momentin mukaan suoritettava ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja asianomaisen henkilön perustarpeista huolehtien. Rajoitustoimenpiteen käyttö olisi lopetettava heti, kun sen käyttäminen ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa asianomaisen henkilön terveyden tai turvallisuuden.

Pykälän 1 ja 2 momentissa asetettaisiin välttämättömyyden, lievempien keinojen ensisijaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset rajoitustoimenpiteiden toteuttamista koskevinä yleisinä edellytyksinä. Pykälän 3 momentissa asetettaisiin myös ihmisarvon kunnioittamisen sekä toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden ja perustarpeista huolehtimisen vaatimukset.

Pykälän 2 momentin mukaan rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää vain siinä määrin kuin erityishuollossa olevan henkilön taikka jonkun muun henkilön perusoikeuksien turvaaminen välttämättä sitä vaatii eikä käytettävissä ole muita, lievempiä keinoja tai lievemmät keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Käytännössä kyse olisi useimmiten terveyden tai turvallisuuteen kohdistuvan vaaran välttämisestä tai torjumisesta tilanteessa, jossa näiden oikeuksien suojaamiseksi ei ole käytettävissä lievempiä keinoja. Kyse olisi perusoikeuksien välisestä punninnasta, jossa yhden perusoikeuden on ainakin hetkellisesti väistyttävä toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Välttämättömyysvaatimukseen sisältyy vaatimus siitä, että toimenpiteen käyttö olisi lopetettava heti, kun sen käyttö ei enää ole välttämätöntä. Näin on aina silloin, kun jokin lievempi keino on jälleen tosiasiallisesti käytettävissä. Välttämättömyysvaatimus tarkoittaa myös sitä, että rajoitustoimenpiteen käyttöön saisi turvautua vain poikkeuksellisesti.

Välttämättömyyden käsitteelle ei voida antaa yleispätevää sisältöä tai kriteeristöä, vaan sen määrittely jäisi ensi vaiheessa kunkin sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön oman ammatillisen harkinnan varaan. Rajoitustoimenpiteen välttämättömyyden arviointi tapahtuisi 42 e, 42 j ja 42 k §:ssä säädetyn jälkikäteisen arviointi-, selvittely- ja selvitysmenettelyn yhteydessä. Ennen muuta 42 j §:n 2 momentin mukainen kirjaamisvelvoite yhdessä 75 a §:ssä

valvovalle viranomaiselle säädetyn tehostetun valvontavelvoitteen kanssa mahdollistaisi välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä koskevan viranomaisarvioinnin asiakasasiakirjoihin kirjattujen tietojen pohjalta. Edellä mainittujen säännösten sekä 42 a §:ään sisältyvien yksilöllisen suunnittelun velvoitteen ja koulutusvelvoitteen voitaisiin katsoa edistävän toimintayksikön toimintakulttuuria ja henkilöstön osaamista siten, että rajoitustoimenpiteitä käytettäisiin aidosti poikkeuksellisina keinoina.

Rajoitustoimenpiteiden käyttö on aina viimesijainen keino erityishuollossa olevan henkilön taikka muun henkilön suojelemiseksi rajoitustoimenpiteen käyttöön verrattuna suuremmalta perusoikeuteen kohdistuvalta uhkalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rajoitustoimenpiteen käyttöön ei olisi lain mukaan sallittua ryhtyä, jos tilanteessa on käytettävissä muita, perusoikeuksiin vähäisemmässä määrin puuttuvia keinoja. Ennaltaehkäisy ja yleisten toimenpiteiden suorittaminen, kuten yksilökohtainen suunnittelu ja toimintayksikön tasolla tehtävä suunnittelu, ovat aina ensisijaisia keinoja. Laki edellyttäisi myös yksilötason toimien suorittamista ennen kuin rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi akuutteja tilanteita lukuun ottamatta mahdollista. Lievemmän keinon käsite määrittyy tapauskohtaisesti. Esimerkkejä sellaisista keinoista on lueteltu muun muassa 42 a §:n 5 momentin perusteluissa. Rajoitustoimenpiteiden käytölle vaihtoehtoisia toimintatapoja voivat olla erityishuollossa olevan henkilön itseilmäily, vuorovaikutustaitojen ja rentoutumistaitojen kehittäminen, hänelle soveltuvien viestintä- ja kommunikaatiokeinojen käyttäminen sekä hänen fyysisen ja sosiaaliseen ympäristöönsä vaikuttaminen. Arvaamattoman käytöksen taustalla mahdollisesti olevaa terveydellistä ongelmaa voidaan lievittää asianmukaisella hoidolla taikka korvaamalla käytössä oleva lääke toisella valmisteella. Mielekkääseen toimintaan ohjaaminen, henkilökemioiden huomioonottaminen, ei-toivottua käyttäytymistä aiheuttaviin aistiärsykkeisiin siedättäminen ja fyysisessä ympäristössä tehtävät parannukset ovat aina ensisijaisia keinoja. Rajoitustoimenpiteille vaihtoehtoisten keinojen valikoima voi käytännössä sisältää aktiivista ohjaamista, intensiivistä tukemista ja kuulemista, siirtymistä toiseen tilaan, lenkille lähtöä sekä häiritsevien tai ahdistavien tekijöiden vähentämistä.

Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus merkitsee sitä, että rajoitustoimenpidettä voitaisiin käyttää ainoastaan laissa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lain 42 f—42 i §:ssä tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käyttö esimerkiksi rangaistuksena tai kasvatukselliseen tarkoitukseen ei ole sallittua. Henkilöstön riittämättömyys ei myöskään ole hyväksyttävä peruste rajoitustoimenpiteiden käytölle.

Rajoitustoimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusvaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että rajoitustoimenpide on valittava ja sen käyttö on mitoitettava siten, että tilanteeseen puuttumiseksi ei käytetä suhteettoman voimakkaita keinoja. Vaikka rajoitustoimenpiteen käytön edellytykset täytyisivätkin, on aina pyrittävä siihen, että käytettävä pakko on tilanne kokonaisuutena huomioiden mahdollisimman lievä. Näin ollen väkivaltaisesti käyttäytyvän henkilön rauhoitteluun tulisi käyttää ensisijaisesti muita keinoja kuin rajoitustoimenpiteitä. Jos ne osoittautuvat riittämättömiksi ja muut rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset ja edellytykset ovat olemassa, tilanne tulisi pyrkiä saamaan hallintaan lievintä mahdollista rajoitustoimenpidettä, lähinnä 42 f §:n mukaista kiinnipitämistä, käyttäen. Toisaalta on huomattava, että osa erityishuollossa olevista henkilöistä hyötyy enemmän kiinnipitämisestä, kun taas joidenkin kohdalla rauhoittuminen tapahtuu parhaiten olemalla huoneessa yksinään.

Pykälän 3 momentin mukaan rajoitustoimenpide on suoritettava erityishuollossa olevan henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Perustarpeista huolehtimisella tarkoitetaan esimerkiksi riittävästä liikunnasta tai ulkoilusta

huolehtimista taikka wc-käyntien mahdollistamista silloin, kun henkilöä pidetään erillään. Samalla kyse on ihmisarvon kunnioittamisesta.

Jos rajoitustoimenpide kohdistuu alaikäiseen henkilöön, rajoitustoimenpidettä toteutettaessa olisi otettava huomioon lapsen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Rajoitustoimenpiteestä päätettäessä ja sitä toteutettaessa olisi aina otettava huomioon lapsen yksilölliset olosuhteet, tilanne ja tarpeet. Lapsen etu määritellään häntä kuullen. Lapsen näkemys ei ole ainoa asiassa vaikuttava seikka, mutta hänen etunsa ja hänen näkemyksensä ovat erittäin tärkeitä. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on artiklan 2 kappaleen mukaan annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemyksiä ja niiden merkitystä on arvioitava tapauskohtaisesti. Pienenkin lapsen näkemykset on selvitettävä ja otettava huomioon asianmukaisesti. Muun muassa tästä syystä lapsen oikeuksien komitea katsoo 12 artiklan edellyttävän muidenkin kuin kielellisten viestintätapojen tunnustamista ja kunnioittamista. Tällaisia viestintätapoja ovat esimerkiksi leikki, kehonkieli, kasvojen ilmeet sekä piirtäminen ja maalaaminen, joiden avulla hyvinkin pienet lapset voivat ilmaista käsityskykyään, valintojaan ja mieltymyksiään. Vammaisille lapsille tulisi järjestää tarvittavat viestintävälineet, jotka auttavat heitä ilmaisemaan näkemyksensä, ja heitä pitäisi avustaa niiden käyttämisessä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen 7 artikla edellyttää vastaavalla tavalla, että vammaisen lapsen mielipiteet saavat asianmukaisen painoarvon ja että hän saa tarvitsemansa avun mielipiteidensä selvittämisessä.

Erityishuollossa olevalla alaikäisellä henkilöllä olisi oikeus saada 42 k §:n 1 momentin mukainen selvitys rajoitustoimenpiteen käytöstä, ja rajoitustoimenpiteen käyttöä olisi arvioitava hänen kanssaan siten kuin 42 j §:n 1 momentissa säädetään. Vammaisten lasten ja nuorten osallistuminen toteutumiseen olisi kiinnitettävä korostetussa määrin huomiota, sillä heillä on vaara jäädä ulkopuoliseksi oman elämänsä tavoitteiden ja tarpeiden selvittämisessä sekä palvelujen suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Vaara on erityisen suuri silloin, kun lapsen tai nuoren tiedolliset taidot kehittyvät epätasaisesti tai hitaammin kuin muilla samanikäisillä tai jos lapsi tai nuori on riippuvainen toisen henkilön antamasta avusta.

Ennen rajoitustoimenpiteeseen ryhtymistä olisi alaikäisen henkilön lisäksi mahdollisuuksien mukaan kuultava hänen huoltajaansa tai edunvalvojaansa. Kuulemisvelvollisuudesta voitaisiin poiketa hallintolain 34 §:n mukaisilla perusteilla. Kyseeseen voisi tietyissä tilanteissa tulla ainakin 34 §:n 1 momentin 4 kohdan säännös, jonka mukaan kuulemisvelvollisuudesta voitaisiin poiketa, jos kuuleminen saattaisi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen voisi aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle. Koska lain 42 f—42 i §:ssä tarkoitetut rajoitustoimenpiteet ovat pääsääntöisesti tosiasiallista hallintoa, tulisi niitä käytettäessä mahdollisuuksien mukaan selvittää alaikäisen henkilön huoltajan tai edunvalvojan mielipide.

42 e §. Rajoitustoimenpiteiden käytön vähentäminen. Ehdotetun säännöksen mukaan rajoitustoimenpiteen käyttämisen jälkeen toimintayksikössä olisi arvioitava rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla jatkossa voidaan vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä yksikössä. Mainittu arviointivelvollisuus vastaa yksikkötasolla jäljempänä 42 j §:n 1 momentissa säädettyä yksilökohtaista arviointivelvollisuutta. Kummallakin säännöksellä pyritäisiin vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja huolehtimaan siitä, että pakon käyttö

pysyisi mahdollisimman vähäisenä myös silloin, kun rajoitustoimenpiteiden käyttäminen osoittautuu välttämättömäksi. Säännökset perustavat toimintayksikkötasoisien velvoitteiden pyrkivä rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämiseen niin, että elämä erityishuollon toimintayksiköissä olisi niin normaalia kuin mahdollista. Mitä normaalimpaa elämää kehitysvammaisen ihminen voi elää, sitä vähemmän esiintyy tarvetta rajoitustoimenpiteiden käyttöön.

42 f §. Kiinnipitäminen. Lain 42 f §:ssä säädettäisiin kiinnipitämisestä. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä, jos tämä muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi. Kiinnipitäminen voisi sisältää myös henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa.

Rajoitustoimenpiteen tarkoituksena on suojata erityishuollossa olevaa henkilöä itseään tai muuta henkilöä terveyden tai turvallisuuden kohdistuvalta vaaralta taikka estää merkittävän omaisuusvahingon syntyminen. Kiinnipitämiseen olisi mahdollista turvautua esimerkiksi henkilön rauhoittamiseksi tilanteessa, jossa hän saattaisi kiihdyttyään vahingoittaa itseään tai jotakuta muuta henkilöä. Käytännössä kiinnipitäminen tarkoittaa yleensä asianomaisen henkilön viereen tai lähelle istumista silloin, kun on nähtävissä, että hän alkaa kiihtyä eikä tilanne laukea esimerkiksi keskustelemalla. Kiinnipitämisestä voi aiheutua huomattavia terveydellisiä haittoja, jos se tehdään väärin. Sen vuoksi kiinnipitäminen olisi säännöksen mukaan toteutettava hyväksyttävää hoidollista menetelmää käyttäen. Aggressiivisen käyttäytymisen hoidollisia ja turvallisia keinoja ovat niin sanotut MAPA- (Management of Actual or Potential Aggression) ja AVEKKI-toimintatapamallit.

Kiinnipitämistä voitaisiin tarvittaessa käyttää muiden 3 a luvussa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden toteuttamiseksi. Jos erityishuollossa oleva henkilö vastustaisi väkivalloin 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa tai 42 h §:ssä tarkoitettua henkilöntarkastusta eivätkä muut keinot hänen rauhoittamiseksi olisi riittäviä, häntä voitaisiin 42 f §:n nojalla pitää aloillaan haltuunoton tai tarkastuksen toimittamisen vaatiman ajan. Pykälän 1 momentin mukaiseen siirtämiseen, toisin sanoen fyysiseen ohjaamiseen, voitaisiin turvautua esimerkiksi silloin, kun henkilö olisi henkilöntarkastuksen suorittamista varten vietävä sellaiseen tilaan, jonne ulkopuolisilla henkilöillä ei ole pääsyä. Fyysinen ohjaaminen olisi sallittua vain, jos muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Henkilön kiinnipitämiseksi ei ehdotetun säännöksen nojalla saisi käyttää voimankäyttö- tai muita välineitä.

Koska kiinnipitämistä koskeva ratkaisu olisi luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, asiasta ei tehtäisi kirjallista, muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Kiinnipitämistä koskevan ratkaisun voisi pykälän 2 momentin mukaan tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

Vaikka kiinnipitämistä on 3 a luvussa säädetyistä rajoitustoimenpiteistä pidettävä perusoikeuksiin vähimmin kajoavana, myös sitä koskevat 42 d §:ssä säädetyt rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset. Kiinnipitäminen tulisi olla asianomaisen henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Kiinnipitäminen olisi toteutettava asianomaisen henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Kiinnipitäminen olisi lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa asianomaisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Jos kiinnipidettävä henkilö on alaikäinen, olisi erityisesti otettava huomioon hänen etunsa sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa.

42 g §. Aineiden ja esineiden haltuunotto. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi pykälän 1 momentin mukaan ottaa erityishuollossa olevalta henkilöltä toimintayksikön haltuun aineet ja esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti asianomaisen henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että asianomainen henkilö taikka joku muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä tähän tarkoitukseen. Säännöksessä tarkoitettu vaaratilanne voisi syntyä myös siten, että erityishuollossa olevan henkilön hallussa oleva vaarallinen esine tai aine joutuisi toiselle henkilölle, joka todennäköisesti käyttäisi sitä säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Säännöksen sanamuodon piiriin kuuluisivat ensinnäkin aineet ja esineet, joiden hallussapito on kiellettyä tai luvanvaraista muun lainsäädännön nojalla, kuten ampuma-aseet, kaasusumuttimet ja räjähteet. Vaarallisuutensa ja käyttötarkoituksensa puolesta säännöksen tarkoitamiin esineisiin kuuluisivat nyrkkiraudat, stiletit, sähkölamauttimet ja muut järjestyslain (612/2003) 9 §:ssä tarkoitettujen vaarallisten esineiden. Niiden hallussapito yleisellä paikalla on kielletty järjestyslain 9 §:n nojalla, ellei hallussapito liity työtehtävien hoitamiseen. Muita vahingoittamistarkoitukseen soveltuvia esineitä olisivat erilaiset viiltämiseen, pistämiseen, lyömiseen tai heittämiseen soveltuvat esineet, kuten rikotut lasiesineet, ketjut, pamput ja rautaputket. Vahingoittamistarkoitukseen soveltuvia aineita olisivat erilaiset syövyttävät, myrkylliset tai lamaanuttavat aineet, kuten liuottimet ja hapot. Niiden hallussapito yleisellä paikalla ilman hyväksyttävää syytä on kielletty järjestyslain 10 §:ssä. Koska erityishuollon toimintayksikössä olevilla henkilöillä ei pääsääntöisesti ole järjestyslaissa säädettyä perustetta pitää hallussaan siinä tarkoitettuja vaarallisia tai vahingoittamistarkoitukseen soveltuvia esineitä tai aineita, tulisi ne jo järjestyslain säännösten nojalla aina ottaa haltuun.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon piiriin kuuluisivat lisäksi erilaiset yleisesti hyväksyttävän käyttötarkoituksen omaavat aineet tai esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta saattavat vaarantaa erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Säännöksen tarkoitamia esineitä olisivat esimerkiksi erilaiset tulentekovälineet, sakset, puukko, veitsi, pesäpallomaila, vajjeri ja tikat. Niiden osalta haltuunoton kynnys olisi perusteltua asettaa varsin alhaiseksi. Haltuunottoa koskeva ratkaisu tehtäisiin ainakin silloin, kun henkilö käyttäytyy aggressiivisesti tai havaitaan muu hänen tilaansa tai käyttäytymiseensä perustuva uhka.

Myös päihtymistarkoituksessa käytettävät aineet ja eräät niiden käyttöön liittyvät esineet voisivat kuulua ehdotetun säännöksen sanamuodon piiriin. Alkoholijuomat, muut alkoholipitoiset aineet, huumausaineiksi luokiteltavat tai muut lääkkeet sekä päihtymistarkoituksessa käytettävät haisteltavat liuottimet, esimerkiksi liima tai tinneri, samoin kuin hasis- ja vesipiiput sekä huumausaineiden käyttöön tarkoitettujen lääkeruiskut voitaisiin ottaa haltuun silloin, kun niiden arvioidaan vaarantavan erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden taikka aiheuttavan merkittävän omaisuusvahingon vaaran. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon asianomaisen henkilön aggressiivinen käyttäytyminen taikka muu hänen tilaansa tai käyttäytymiseensä perustuva uhka ja tilanne kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentin mukaan aineiden tai esineiden haltuunottoa koskevan ratkaisun tekisi toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Toimintayksikön vastaavan johtajan olisi tehtävä haltuunotosta kirjallinen päätös, jollei omaisuutta palautettaisi erityishuollossa olevalle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta. Näin ollen erityishuollossa olevalla henkilöllä olisi mahdollisuus hakea muutosta niissä tapauksissa, joissa hänelle kuuluvaa omaisuutta otettaisiin pitempiaikaisesti haltuun.

Haltuun otettu aine tai esine olisi palautettava erityishuollossa olevalle henkilölle viimeistään toimintayksikössä annetun erityishuollon päätyttyä, jollei omaisuuden luovuttamisesta tai hävittämisestä säädetä toisin muussa laissa. Järjestyslain 21 §:n mukaan pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä on eräin edellytyksin oikeus hävittää lain 9 ja 10 §:ssä tarkoitettu esine tai aine. Pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä ovat pakkokeinolain 9 §:n mukaan muun muassa rikosylitarkastaja, rikostarkastaja, rikosylikomisario, ylikomisario, rikoskomisario ja komisario. Poliisi voi järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi ottaa pois yleisellä paikalla päihdyttävää ainetta nauttineelta henkilöltä tällä hallussaan olevan avatussa tai avoimessa astiassa olevan aineen ja todistettavasti hävittää sen. Ampuma-aselain (1/1998) 8 luvussa säädetään ampuma-aseiden haltuunotosta ja 9 luvussa niiden hävittämisestä. Lain 92 §:n mukaan silloin, kun on perusteltu syy epäillä, että ampuma-asetta, aseosaa, patruunoita tai erityisen vaarallisia ammuksia käytetään väärin, poliisin on viipymättä tehtävä päätös esineiden ottamisesta väliaikaisesti poliisin haltuun. Pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä on 104 a §:n mukaan siinä säädetyin edellytyksin oikeus todistettavasti hävittää ampuma-aseissa tarkoitettujen aseosien, kaasusumuttimien, patruunien tai erityisen vaarallisten ammuksien.

Kuten edellä kiinnipitämistä koskevissa perusteluissa on mainittu, myös aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevat 42 d §:ssä säädetyt rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset samoin kuin välttämättömyyden ja viimesijaisuuden periaatteet. Haltuunoton tulisi olla asianomaisen henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Haltuunotto olisi toteutettava asianomaisen henkilön ihmisarvoa kunnioittaen ja mahdollisimman turvallisesti. Haltuunotto olisi lopetettava ja haltuun otetut aineet tai esineet palautettava henkilölle heti, kun haltuunoton jatkaminen ei enää ole välttämätöntä.

42 h §. Henkilöntarkastus. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi pykälän 1 momentin mukaan tehdä erityishuollossa olevalle henkilölle henkilöntarkastuksen, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa 42 g §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi. Edellytyksenä olisi lisäksi, että erityishuollossa oleva henkilö tai joku muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä tähän tarkoitukseen.

Pakkokeinolain (806/2011) esitöiden (HE 222/2010 vp) mukaan henkilöntarkastuksen tyypillisiä muotoja ovat henkilön vaatteiden, taskujen, lompakon tai kukkaron tarkastaminen. Henkilöntarkastukseen kuuluvaksi luetaan myös henkilön hallussa olevan laukan, salkun, kassin tai muun vastaavan kantovälineen tarkastaminen. Henkilöntarkastus sinällään mahdollistaa tietynasteisen penkomisen. Mukana olevat tavarat olisivat sellaisia, jotka ovat henkilön kädessä, hänen päällään tai hänellä olevassa kantamisvälineessä. Henkilöntarkastuksen piiriin kuuluisivat myös yllä olevien vaatteiden päällisin puolin tapahtuva käsin koetteleminen ja vaatteista selvästi pullottavan tai taskussa varmasti olevaksi tiedetyn esineen pois ottaminen tarkastelemista varten.

Ehdotettu 42 h § ei oikeuttaisi riisuttamaan henkilöä tarkastuksen suorittamiseksi. Se ei myöskään oikeuttaisi henkilönkatsastuksen tekemiseen. Pakkokeinolaissa henkilönkatsastuksella tarkoitetaan katsastettavan henkilön kehon tarkastamista, verinäytteen ottamista tai muuta kehoon kohdistuvaa tutkimusta. Esimerkiksi veri-, sylki-, virtsa-, hius- tai karvanäytteen ottaminen on pakkokeinolain tarkoittamaa henkilönkatsastusta. Henkilönkatsastusta on myös kehon onteloiden tarkastaminen sinne kätkeytyneiden esineiden tai aineiden löytämiseksi. Mainitut toimenpiteet eivät ehdotetun säännöksen mukaan olisi sallittuja.

Henkilöntarkastus olisi pykälän 2 momentin mukaan tehtävä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan toisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön läsnä ollessa, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tarkastuksen tekijän ja siinä läsnä olevan henkilön tulisi olla tarkastuksen kohteena olevan henkilön kanssa samaa sukupuolta. Tarkastuksen tekijä ja siinä läsnä oleva henkilö voisivat kuitenkin olla eri sukupuolta kuin tarkastuksen kohteena oleva henkilö, jos he ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä tai toimenpiteen suorittaminen välittömästi on välttämätöntä erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi. Säännöksellä on tarkoitettu erityisesti suojata tarkastuksen kohteena olevan henkilön yksityisyyttä.

Henkilöntarkastusta koskevan ratkaisun tekisi toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun saisi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Asiasta olisi tällöin viipymättä ilmoitettava toimintayksikön vastaavalle johtajalle. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on huolehtia siitä, että toimintayksikön vastaava johtaja voisi tarvittaessa antaa ohjeistusta tai keskeyttää rajoitustoimenpiteen käytön.

Myös henkilöntarkastusta koskevat 42 d §:ssä säädetyt rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset. Henkilöntarkastuksen tulisi olla asianomaisen henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tarkastus olisi toteutettava asianomaisen henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Tarkastus olisi lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa asianomaisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Jos tarkastettava henkilö on alaikäinen, olisi erityisesti otettava huomioon hänen etunsa sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa.

42 i §. *Lyhytaikainen erillään pitäminen.* Lain 42 i §:ssä säädettäisiin lyhytaikaisesta, enintään kaksi tuntia kestävästä, erillään pitämisestä erityishuollossa olevan henkilön rauhoittamiseksi. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lyhytaikainen erillään pitäminen olisi sallittua, jos erityishuollossa oleva henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi. Toimenpiteen käytön edellytykset olisi lueteltu säännöksessä tyhjentävästi, eikä erillään pitäminen esimerkiksi kasvatuksellisessa tarkoituksessa tai rangaistuksena olisi sallittua.

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön olisi pykälän 2 momentin mukaan valvottava erillään pidettävää henkilöä koko erillään pitämisen ajan olemalla tämän kanssa samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että hänellä on mahdollisuus saada yhteys erillään pidettävään henkilöön. Myös erillään pidettävällä henkilöllä tulisi olla mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan. Tarkoituksena on taata erillään pidettävän henkilön turvallisuus erillään pitämisen aikana. Samalla olisi kuitenkin pyrittävä turvaamaan asianomaisen henkilön yksityisyyden suoja ja hänen ihmisarvonsa loukkaamattomuus. Yhteyden mahdollistamiseksi voitaisiin käyttää teknisiä välineitä tai niiden yhdistelmää. Asianomaista henkilöä tulisi aina informoida teknisen välineen käyttämisestä.

Erillään pitäminen on rajoitustoimenpiteenä sen luonteinen, että sitä toteutettaessa henkilökuntaan kuuluvan läsnäololla on erityinen merkitys. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön olisi toimenpidettä toteutettaessa pyrittävä erillään pidettävän henkilön rauhoittamiseen niin, että tilanne saataisiin laukeamaan, jolloin rajoitustoimenpiteen käyttö tulisi välittömästi lopettaa. Sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön läsnäololla on merkitystä myös erillään pidettävän henkilön ja muiden henkilöiden turvallisuuden takaamisen kannalta. Toimenpiteen toteuttaminen ei kuitenkaan välttämättä edel-

lyttäisi, että toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tulee olla samassa huoneessa erillään pidettävän henkilön kanssa, ellei toimenpiteen turvallinen ja asianmukainen toteuttaminen sitä vaadi. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön olisi joka tapauksessa oltava niin lähellä, että hän pystyy tarkkailemaan tilannetta ja tarvittaessa puuttumaan siihen. Edellä sanottu ei kuitenkaan koske erillään pidettävää alaikäistä henkilöä. Jos erillään pitäminen ylipäätään katsottaisiin välttämättömäksi lapsen kohdalla, olisi erityisen tärkeää, että hänen hyvinvointiaan ja turvallisuudestaan pidetään huolta ja että henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö on fyysisesti hänen kanssaan samassa tilassa koko erillään pitämisen keston.

Erillään pitämiseen käytettävän huoneen ovi voitaisiin lukita ulkopuolelta käsin erityisesti siinä tapauksessa, että erillään pitäminen jouduttaisiin muutoin toteuttamaan voimakeinoin. Jos toimintayksikössä on niin sanottu turvahuone, myös sitä voitaisiin käyttää yksilöllisen harkinnan mukaan. Turvahuoneen käyttö tulisi kysymykseen esimerkiksi silloin, kun erillään pidettävä henkilö saattaisi käyttää omassa huoneessaan olevia esineitä ja tavaroita itsensä vahingoittamiseen. Turvahuonetta voitaisiin käyttää myös silloin, kun henkilön sulkemisen omaan huoneeseensa arvioitaisiin aiheuttavan erillään pidettävälle henkilölle kielteisen tunnekokemuksen huoneestaan, jonka tulisi olla hänelle turvallinen ja miellyttävä paikka. Jos taas erillään pitämisen toteuttamisen asianomaisen henkilön omassa huoneessa arvioitaisiin vaikuttavan häntä tyynnyttävästi, oman huoneen käyttöä on pidettävä parempana vaihtoehtona.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälässä tarkoitettua lyhytaikaista erillään pitämistä koskevan ratkaisun tekisi toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun voisi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Asiasta olisi tällöin viipymättä ilmoitettava toimintayksikön vastaavalle johtajalle. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on huolehtia siitä, että toimintayksikön vastaava johtaja voisi tarvittaessa antaa ohjeistusta tai keskeyttää rajoitustoimenpiteen käytön.

Kuten muitakin 3 a luvussa säädettyjä rajoitustoimenpiteitä, myös lyhytaikaista erillään pitämistä koskevat 42 d §:ssä säädetty rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset. Erillään pitämisen tulisi olla asianomaisen henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Erillään pitäminen olisi toteutettava asianomaisen henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Erillään pitäminen olisi lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa asianomaisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Jos erillään pidettävä henkilö on alaikäinen, olisi erityisesti otettava huomioon hänen etunsa sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Jos erillään pitäminen arvioitaisiin välttämättömäksi erityishuollossa olevan lapsen kohdalla, olisi rajoitustoimenpide pyrittävä järjestämään siten, että henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö olisi lapsen kanssa samassa tilassa koko erillään pitämisen ajan. Jos erillään pidettävä henkilö on alaikäinen, henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tosiasiallista läsnäoloa ja jatkuvaa valvontaa on pidettävä erityisen tärkeänä.

42 j §. *Rajoitustoimenpiteen jälkiselvittely ja kirjaaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistetun rajoitustoimenpiteen käyttöä olisi arvioitava hänen kanssaan viipymättä sen käytön päättymisen jälkeen. Jälkiselvittelyssä olisi arvioitava rajoitustoimenpiteen perusteita, asianomaisen henkilön kokemusta rajoitustoimenpiteestä ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa välttää rajoitustoimenpiteisiin turvautuminen. Erityishuollon toimintayksiköissä menetellään nykyisin niin, että rajoitustoimenpiteen käytön jälkeen tilanne käydään jälkikäsitellyssä kokonaisvaltaisesti läpi esimerkiksi lohduttamalla rajoitustoimenpiteen kohteeksi joutunutta henkilöä ja keskustelemalla yhdessä siitä, miten vastaisuudes-

sa voitaisiin välttyä rajoitustoimenpiteiden käytöltä. Ehdotetulla säännöksellä pyritäisiin vähentämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja huolehtimaan siitä, että pakon käyttö pysyisi mahdollisimman vähäisenä myös silloin, kun rajoitustoimenpiteiden käyttäminen osoittautuu välttämättömäksi.

Samalla tavalla kuin rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämistä koskevalla 42 e §:n säännöksellä, myös jälkiselvittelyä koskevalla säännöksellä pyritään rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämiseen niin, että elämä erityishuollon toimintayksiköissä olisi niin normaalia kuin mahdollista. Mitä normaalimpaa elämää kehitysvammaisen ihminen voi elää, sitä vähemmän esiintyy tarvetta rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Rajoitustoimenpiteiden käyttö ei saa muodostua ennakoitavaksi ja toistuvaksi toimintamalliksi, vaan sen tulisi aina olla aidosti poikkeuksellinen ja viimesijainen keino sen jälkeen, kun yhteisymmärrykseen perustuvat keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai tilanteeseen soveltumattomiksi.

Pykälän 2 momentin mukaan erityishuollossa olevaa henkilöä koskeviin asiakasasiakirjoihin olisi tehtävä merkintä käytetystä rajoitustoimenpiteestä ja sen perusteesta, rajoitustoimenpiteen kohteeksi joutuneen henkilön näkemyksestä asiasta, rajoitustoimenpiteen vaikutuksesta sen kohteeksi joutuneeseen henkilöön, rajoitustoimenpiteen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä rajoitustoimenpiteestä päättäneestä ja sen suorittaneesta henkilöstä.

Edellä mainituilla asiakirjamerkinnöillä olisi merkitystä erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvan kannalta. Huolellisesti tehdyt asiakirjamerkinnät myös mahdollistaisivat erityishuollossa käytettyjen rajoitustoimenpiteiden tehokkaan valvonnan.

42 k §. *Rajoitustoimenpidettä koskeva selvitys ja tiedoksianto.* Pykälän 1 momentin mukaan selvitys rajoitustoimenpiteen sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista oikeusturva-keinoista olisi annettava paitsi erityishuollossa olevalle henkilölle itselleen, myös hänen lailliselle edustajalleen tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa täysi-ikäisen henkilön palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaiselle tai muulle läheiselle. Selvitys olisi annettava ymmärrettävässä muodossa ja saavutettavalla tavalla ottaen huomioon erityishuollossa olevan henkilön, hänen laillisen edustajansa ja sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa täysi-ikäisen henkilön palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisen tai muun läheisen käyttämät kommunikaatiomenetelmät. Jos erityishuollossa olevaan henkilöön on kohdistettu rajoitustoimenpide hänen ollessaan tilassa, jossa hän ei ole kyennyt ymmärtämään toimenpiteen merkitystä, hänelle olisi annettava pykälän 1 momentissa tarkoitettu selvitys heti, kun hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön, joka ei kykene ymmärtämään toimenpiteen merkitystä, on kohdistettu sellainen 3 a luvussa tarkoitettu rajoitustoimenpide, johon saa 81 b §:n 1 tai 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, rajoitustoimenpidettä koskeva päätös muutoksenhakuohjeineen olisi annettava tiedoksi erityishuollossa olevan henkilön lailliselle edustajalle taikka sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa täysi-ikäisen henkilön palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaiselle tai muulle läheiselle. Säännöksen tavoitteena on mahdollistaa tosiasiallinen oikeussuojakeinojen käyttö.

Täysi-ikäisen henkilön omaiselle tai muulle läheiselle annettaisiin 1 momentissa tarkoitettu selvitys ja 2 momentissa tarkoitettu päätös tiedoksi vain, jos henkilöllä ei ole laillista edustajaa.

42 l §. *Asetuksenantovaltuus.* Lain 32 §:n 2 momentissa säädetään riittävästä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemuksesta tahdosta riippumattoman erityishuollon edel-

lyttämän vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten. Lain 42 a §:n 4 momentissa säädetään riittävästä henkilöstömitoituksesta ja 5 momentin 2 kohdassa henkilökunnan koulutuksesta. Ottaen huomioon, että mainittujen säännösten mukaisia henkilöstön asiantuntemusta, riittävyttä ja koulutusta koskevien vaatimusten täyttymisellä on oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, 42 l §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä mainituista asioista sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

75 a §. Rajoitustoimenpiteiden tehostetun valvonnan mahdollistamiseksi ehdotetaan uudessa 75 a §:ssä, että aluehallintoviraston olisi erityisesti valvottava 3 a luvussa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käyttöä 42 b §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tehostetun palveluasumisen ja laitospalvelujen yksiköissä. Tehostettua valvontaa koskeva säännös vastaa sisällöltään lastensuojelulain (417/2007) 80 §:n 1 momentin säännöstä ja mielenterveyslain (1116/1990) 2 §:n 2 momentin säännöstä. Samalla tavalla kuin lastensuojelulain mainitussa säännöksessä, aluehallintovirasto voisi valvontaa toteuttaessaan varata erityishuollossa olevalle henkilölle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

80 §. Lain 80 §:n 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan ajanmukaistettavaksi ja momenttiin ehdotetaan lisättäväksi sanat ”tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen”, sillä sosiaalihuollosta vastaavana toimielimenä saattaa lain nykyisessä 80 §:n 1 momentissa mainitun sosiaalilautakunnan sijaan toimia muun niminen toimielin, esimerkiksi sosiaali- ja terveyslautakunta, perusturvalautakunta tai hyvinvointilautakunta. Säännöksen mukaan muuhun kuin 81 a §:ssä tarkoitettuun sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Lain 81 a §:n mukaan vapaaehtoisen erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta vaatimalla siihen oikaisua.

Voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvä mahdollisuus antaa valitus valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle ehdotetaan poistettavaksi. Nykyinen hallintolainkäyttölain yleissäännöksistä poikkeava sääntely on käytännön kannalta hankala ja voi aiheuttaa päällekkäistä työtä hallinnossa ja tuomioistuimissa. Jos valituskirjelmä jätetään toimivaltaisen tuomioistuimen sijaan viranomaiselle, jolle ei ole säädetty määräaikaa asian siirtämiselle tuomioistuimelle, tuomioistuin ei pysty huolehtimaan kohtuullisesta kokonaiskäsitelyajasta. Valitus tulisi näin ollen ehdotuksen mukaan toimittaa suoraan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan selkeyden vuoksi siirrettäväksi uuteen 81 c §:ään.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi uuden kuntalain (410/2015) säätämisestä johtuva muutos. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Lain 134 §:n 3 momentissa säädetään, että jos kunnanhallitus on 92 §:n nojalla ottanut alaisensa viranomaisen tai jaostonsa päättämän asian käsiteltäväkseen, päätöksestä tehty oikaisuvaatimus on käsiteltävä kunnanhallituksessa.

81 §. Lain nykyinen 81 §:n 1 momentti ehdotetaan erotettavaksi omaksi pykäläkseen. Samalla viittaus kunnallislakiin ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi uuteen kuntalakiin. Säännöksessä tarkoitettun kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, jollei kehitysvammalaisissa toisin säädetä.

81 a §. Nykyisen 81 §:n 2 momentin mukaan vapaaehtoisen erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastoon. Alkuperäisen kehitysvammalain mukaan muutosta haettiin valittamalla lääninhallitukseen. Vuonna 2009 toteutetussa aluehallintouudistuksessa sana ”lääninhallitus” korvattiin sanalla ”aluehallintovirasto”. Nykyisessä hallinnon oikeusturvajärjestelmässä muutoksenhaku aluehallintovirastoon järjestyy kuitenkin oikaisuvaatimusmenettelyn kautta. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä hallintoviranomainen tutkii asianosaisen vaatimuksesta uudelleen hallintopäätöksen oikeellisuuden ja tarvittaessa oikaisee päätöksen. Vasta oikaisuvaatimus päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 7 a luvussa. Ehdotetun 81 a §:n mukaan muun kuin 32 §:n 1 momentissa tarkoitetun tahdosta riippumattoman erityishuollon, toisin sanoen vapaaehtoisen erityishuollon, antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

81 b §. Pykälässä säädettäisiin valitusoikeudesta henkilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttaviin päätöksiin, minkä vuoksi sen erottamista omaksi sääntelykokonaisuudekseen on pidettävä perusteltuna. Ehdotettu säännös vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan lain 81 §:n 2 momenttia kuitenkin niin, että säännöksen sanamuotoa tarkistettaisiin eräiltä osin. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin sama tahdosta riippumaton erityishuolto koskeva terminologinen muutos kuin 32 §:n 1 momenttiin. Mahdollisuus toimittaa valitus hallinto-oikeuden sijaan hallintoviranomaiselle ehdotetaan poistettavaksi syistä, joita on käsitelty 80 §:n perusteluissa. Ehdotetun pykälän mukaan kirjalliseen päätökseen, joka koskee tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista, jatkamista tai lopettamista taikka 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa, saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta silloin, kun kirjallisen päätöksen rajoitustoimenpiteen käytöstä on tehnyt yksityisen sosiaalihuollon tehostetun palveluasumisen yksikön tai laitoksen vastaava johtaja. Momentin mukaan muutosta saataisiin hakea 42 g §:n 2 momentissa tarkoitettuun aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaan kirjalliseen päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Pykälän 3 momentissa järjestettäisiin oikeus muutoksenhakuun erityishuollossa olevan henkilön lisäksi hänen lailliselle edustajalleen sekä, jos täysi-ikäisellä henkilöllä ei ole laillista edustajaa, myös hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaisellaan tai muulle läheisellä sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että laista käy selkeästi ilmi, kuka voi käyttää oikeusturvakeinoja erityishuollossa olevan henkilön lisäksi tai puolesta.

81 c §. Jos kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päättämä asia voidaan kuntalain 92 §:n nojalla ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, ehdotetun 81 c §:n mukaan päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Voimassa olevan lain 80 §:n 2 momentissa säädetään kunnallislain, sittemmin vuoden 1995 kuntalain (365/1995) 51 §:n mukaisesta otto-oikeusmenettelystä. Otto-oikeusmenettely on keskeinen ohjausväline kunnan hallinnossa ja toiminnassa. Menettelyssä ylemmällä toimielimellä on mahdollisuus ottaa käsiteltäväkseen asia, jossa alempi viranomainen on tehnyt päätöksen. Otto-oikeus merkitsee, että alun perin tehty päätös menettää oikeudellisen merkityksensä. Uuden kuntalain 12 luvun 93 §:n säännös vastaa keskeisiltä osiltaan vuoden 1995 kuntalain 51 §:n säännöstä. Uudessa kuntalaissa otto-oikeus on lähtökohtaisesti rajattu kunnanhallituksen käytettäväksi, kun vuoden 1995 kuntalaissa otto-oikeus oli myös lautakunnilla ja niiden puheenjohtajilla sekä johtosäännössä määrä-

tyllä kunnan viranhaltijalla. Uuden kuntalain mukaan valtuusto voi kuitenkin hallintosääntö-määräyksellä antaa otto-oikeuden myös lautakunnalle tai liikelaitoksen johtokunnalle. Uuden kuntalain muutoksenhakusäännökset sisältyvät lain 16 lukuun.

Merkittävää osaa uuden kuntalain säännöksistä sovelletaan lain 147 §:n 1 momentin mukaan vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Muun muassa päätöksen-teko- ja hallintomenettelyä koskeva 12 luku samoin kuin oikaisuvaatimusta ja kunnallisvali-tusta koskeva 16 luku tulevat vasta tuolloin voimaan. Siihen saakka noudatetaan vuoden 1995 kuntalain säännöksiä. On tärkeää huomata, että sekä vuoden 1995 kuntalain että uuden kunta-lain mukaan yksilöön kohdistuvia sosiaalitoimen asioita ei saa ottaa ylemmän toimielimen kä-siteltäväksi.

81 d §. Ehdotetun 81 d §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valit-tamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotettu säännös vastaa pit-käaikaista hallintolainkäytön yleistä kehittämissuuntaa.

Asian laadun ja merkittävyyden vuoksi valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäisi ehdotuksen mukaan 33 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityishuollon johtoryhmän päätös tahdosta riippu-mattoman erityishuollon antamisesta. Hallinto-oikeuden mainitun päätöksen johdosta tehtyyn valitukseen antamasta ratkaisusta saisi edelleenkin tehdä jatkovalituksen korkeimpaan hallin-to-oikeuteen.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

3.1 Erityishuollossa olevan henkilön perusoikeudet

Kehitysvammalakiin ehdotettujen muutosten tavoitteena on vahvistaa erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta sekä parantaa erityishuollossa olevien henkilöiden samoin kuin erityishuollon henkilöstön oikeusturvaa. Lakiehdotus vahvis-taa erityishuollossa olevien oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen sekä yksi-tyiselämän suojaan. Ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi ehdotettu sääntely kytkeytyy tiiviisti julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn vel-vollisuuteen edistää väestön terveyttä ja turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut samoin kuin 19 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen välttämättömään huolenpitoon. Edel-leen lakiehdotuksella on kiinteä yhteys henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perustuslain 7 §:n 1 momentin säännökseen. Säännös edellyttää valtiolta toimenpiteitä jokaisen turvalli-suuden suojaamiseksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan.

Erityishuollossa saatetaan joutua rajoittamaan erityishuollossa olevan henkilön perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja ihmisoikeuk-sia asianomaisen henkilön oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden var-mistamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon estämiseksi. Rajoitustoimenpiteiden käy-töstä säädettäisiin kehitysvammalaisissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rajoitusten hyväksyttä-vyys ja oikeasuhtaisuus sekä muut perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden.

Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotus toteuttaa mainittua velvoitetta, sillä sen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on vahvistaa ja edistää erityishuollossa olevan henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeus on monien muiden oikeuksien käytön perusta. Se kytkeytyy erityisesti perustuslain 7 §:n säännökseen elämästä, henkilökohtaisesta vapaudesta, koskemattomuudesta ja turvallisuudesta sekä 10 §:n säännökseen yksityiselämän suojasta.

Tilanteissa, joissa rajoitustoimenpiteitä joudutaan käyttämään henkilön erityishuollon turvaamiseksi, ehdotetut rajoitustoimenpiteet puuttuvat tilanteesta riippuen paitsi henkilön itsemääräämisoikeuteen, myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan tai 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Samalla, kun rajoitustoimilla puututaan edellä mainittuihin perusoikeuksiin, niillä turvataan rajoitustoimenpiteiden kohteena olevan henkilön perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon ja 7 §:ssä säädetty oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lisäksi toimenpiteen tarkoituksena voi olla muun muassa toisten henkilöiden elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden, yksityiselämän tai omaisuuden suojaaminen.

Mainittujen perusoikeussäännösten lisäksi ehdotuksella on liittymäkohtia perustuslain 1 §:n säännökseen, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Ehdotuksilla on myös yhteys kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevaan perustuslain 2 §:ään, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta voidaan pitää lähtökohtana julkisen vallan velvollisuuksien sisällön arvioimiselle. Edelleen ehdotukset liittyvät perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännös on keskeisessä asemassa ehdotuksia arvioitaessa.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentti on muista perusoikeuksista poiketen kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon. Säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on viimesijainen vähimmäissuoja, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa taattava. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännöksen tarkoittama oikeus kuuluu kaikille. Säännös edellyttää ihmisarvoisen elämän edellytykset turvaavien palvelujen järjestämistä. Ihmisarvoisen elämän edellytyksiä turvaavaan tukeen kuuluvat esimerkiksi välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kysymys on julkiseen valtaan kohdistuvasta yksilöä koskevasta vastuusta. Käytännössä säännöksen tarkoittaman turvan järjestäminen edellyttää alemmanasteista lainsäädäntöä. Rajoitustoimenpiteiden tarkoituksena on osaltaan turvata erityishuollossa olevien henkilöiden oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömään huolenpitoon tilanteissa, joissa he eivät ole kykeneviä sitä itse turvaamaan.

Ehdotukset tukevat myös perustuslain 19 §:n 3 momentin toimeksiantoa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Itsemääräämisoikeuden ja rajoitustoimenpiteiden arvioinnin kannalta perustuslain 19 §:n 3 momentilla on erityisesti merkitystä siinä suhteessa, että riittäville ja oikea-aikaisilla vapaaehtoisilla palveluilla voidaan vaikuttaa ihmisen toimintakykyyn ja osin välttää rajoittavampiin toimiin päätymisestä.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 §:n säännöksellä ja siitä aiheutuvilla velvoitteilla on kaksi ulottuvuutta. Julkisen vallan on itse pidättäydyttävä loukkauksista näitä oikeuksia, mutta sen on myös luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan. Siten julkisella vallalla voi olla velvoite puuttua yksilön perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin myös toisen henkilön vastaavien oikeuksien suojaamiseksi.

Yksilön oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein. Säännös kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen ja kytkeytyy erityisen läheisesti 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa henkilöön käyviä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan.

Oikeudella henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on läheinen yhteys perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen silloinkin, kun tällaista puuttumista ei voida katsoa samassa pykälässä kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi. Perusoikeuksia koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaa siihen puuttumiselle korkean kynnyksen. Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyyden- ja välttämättömyysvaatimukset. Tätä osin merkitystä on perustuslakivaliokunnan uudemalla tulkintakäytännöllä sekä perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten tarjoaman suojan yhteisvaikutuksella.

Henkilökohtaista turvallisuutta koskeva säännös turvaa kyseistä oikeushyvää julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta mutta edellyttää myös valtiolta säädössuojaa oikeuksien turvaamiseksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan. Erityisesti henkilökohtainen turvallisuus korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Viranomaisen laiminlyönti toteuttaa vaaran torjumiseksi siltä olosuhteiden valossa edellytettäviä toimenpiteitä voi merkitä mainitun oikeuden loukkausta.

Perustuslain 7 §:n 2 momentin sisältämä ehdottomaan muotoon kirjoitettu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perustuslain 7 §:n 3 momentti sisältää henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta täsmen-täviä säännöksiä. Momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ei-kä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännöksen perustelujen mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan samaa kuin vapauden riistämisenä, toisin sanoen järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään pois-tumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tekoa, jolla ihminen suljetaan omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan, pidetään säännöksen tarkoittamana vapaudenmenetyk-senä. Eräissä tapauksissa myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan pi-tää säännöksessä tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoinsa, as-teensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen.

Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu vapaudenmenetys on esimerkiksi mielenterve-yslaisissa tarkoitettu tahdosta riippumaton hoito ja tartuntatautilain 17 §:ssä tarkoitettu eristämi-nen. Lastensuojelulain mukainen huostaanotto ei sellaisenaan ole vapaudenriistoa. Kuitenkin laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa toteutettavat erityisrajoitukset (poistumiskielto, eristäminen ja erityinen huolenpito) voivat tulla tarkasteltavaksi vapaudenriistona. Vapauden-riiston kohteeksi joutuneeseen henkilöön kohdistettava vapaudenriiston astetta lisäävä toimi, esimerkiksi tahdosta riippumattomassa mielenterveyshoidossa olevan potilaan eristäminen, ei sen sijaan ole säännöksessä tarkoitettu vapaudenmenetys. Tältä osin oikeusturvan järjestämi-nen jää 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen varaan. Sen mukaan vapautensa menettäneen oi-keudet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetystä sääntelytekniikasta poiketen perustuslain 7 §:ään ei ole sisällytetty luetteloa vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Osaltaan tästä syystä säännökseen on sisällytetty mielivaltaisten vapaudenriistojen nimenomainen kiello. Mielivaltaisten vapaudenmenetyksen kiello rajoittaa myös lainsäätäjän mahdollisuuksia määrä-tä vapaudenriistojen perusteista. Se edellyttää, että laissa varmistetaan oikeusturvan säilymi-nen myös vapaudenmenetyksen yhteydessä. Sama koskee myös puuttumista henkilökohtai-seen koskemattomuuteen. Esimerkiksi henkilön poistumisen estämisen tai erillään pitämisen ulkopuolelta lukittavassa tilassa (vapaudenmenetys) ja samanaikaisten rajoittavien välineiden käytön (puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen) on molempien täytettävä sää-nnöksessä asetettavat vaatimukset. Vaikka perustuslain 7 §:ään ei sisälly Euroopan ihmisoike-ussopimusta vastaavalla tavalla eriteltyjä vapaudenriiston edellytyksiä, ei perusoikeuksien hy-väksyttävillä rajoituksilla saa loukata ihmisoikeusvelvoitteita. Säännös rajautuu toisin sanoen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen kautta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan si-sältämiin vapaudenriiston edellytyksiin.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Säännöksen mukaan jokaisen yksi-tyiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lai-la voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttä-mättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan lisäksi säätää välttä-mättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka ko-tirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälän 1 momentissa säännellyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivastaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Yksityiselämä, kunnia ja kotirauha eivät kaikissa tilanteissa ole täysin toisistaan erotettavissa. Perustelujen mukaan yksityiselämä käsitteenä voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Myös perhe-elämä kuuluu säännöksessä tarkoitettun yksityiselämän suojan piiriin, vaikka siitä ei ole säännöksessä erillistä mainintaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 17 artiklassa perhe-elämän suoja turvataan yksityiselämän suojan rinnalla.

Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka. Säännöksen perustelujen mukaan liikkumisvapauden rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa on huomioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ohella myös perusoikeussuojan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten yhteisvaikutus ja tulkinnallinen sopeuttaminen toisiinsa.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Säännöksen perustelujen mukaan omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Säännöksen turvaamaan omaisuudensuojaan voidaan puuttua tai sitä rajoittaa vain lailla.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Rajoituksen kohteena oleva henkilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti silloin, kun sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja perustuslain sallimalla tavalla rajoitettu.

Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi joihinkin perusoikeussäännöksiin liittyvien yksinkertaisten tai yksilöityjen lakivarausten taikka sääntelyvarausten perusteella. Siten se, että perusoikeussäännös ei sisällä mainintaa rajoitusmahdollisuudesta ei välttämättä tarkoita, että perusoikeus olisi rajoittamaton, vaan kysymys sen rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Yksilön jonkin toisen perusoikeuden tai muiden ihmisten perusoikeuksien toteuttaminen samoin kuin painavat yhteiskunnalliset intressit saattavat edellyttää henkilön perusoikeuksien rajoittamista. Kollisiotilanne ratkaistaan perusoikeuksien punninnalla, jossa on pyrittävä ratkaisuun, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien yhtäaikaisten toteutumisen. Tällaisessa punninnassa perustuslain 7 §:n turvaamalla oikeuksilla on todettu olevan vahva painoarvo. Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu kuitenkin siten ehdottomiksi, ettei niiden rajoittaminen tavallisella lailla ole sallittua.

Ehdotusten kannalta keskeisistä perusoikeussäännöksistä perustuslain 7 §:n 2 ja 3 momenttiin sisältyy mainitunlainen ehdoton kieltö. Lisäksi perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyy julkiselle vallalle kohdistettu turvaamisvelvoite. Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyy puolestaan yksilöity lakivaraus. Lakivarausten tarkoituksena on määrittää perusoikeuden rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen.

Perustuslakivaliokunta on kuvannut perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, jotka ovat myöhemmin konkretisoituneet valiokunnan tulkintakäytännössä. Kaikkien rajoitusedellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, jotta perusoikeuden rajoitus ei olisi ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan muillakin seikoilla voi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta.

Perusoikeuksia saadaan rajoittaa ainoastaan laintasoisella sääntelyllä. Lailla säätämisen vaatimus perustuu ajatukseen yksilön perusoikeuksien suojaamiselta lakiin perustumattomalta puuttumiselta. Lailla säätämisen vaatimus sisältää kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle hierarkiatasolle. Rajoitukset eivät saa perustua asetuksiin, hallinnollisiin määräyksiin tai niin sanottuun laitosvaltaan. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentti edellyttää lailla säätämistä. Kyseisen säännöksen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla. Kehitysvammalaissa säädettäväksi ehdotetut rajoitustoimenpiteet puuttuvat erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuteen siten, että toimenpiteiden käytön edellytyksistä ja muista yksityiskohdista ei saada säätää lakia alemman asteisilla säännöksillä. Lakiehdotuksella selkeytettäisiin nykytilannetta säätämällä laintasoisesti nykyisin esimerkiksi hätävarjeluun tai pakkotilaan perustuneista taikka toimintayksikkökohtaisten ohjeiden ja toimintakulttuurin perusteella toteutetuista rajoitustoimenpiteistä.

Jotta perusoikeudet turvattaisiin kaikissa tilanteissa mahdollisimman laajoina, perusoikeuksien rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset edellyttävät, että kirjoitettujen rajoitusten perusteella voidaan ennakoida rajoitusten todellista käyttöä. Lakiehdotuksessa on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kunkin rajoitustoimenpiteen kohdalla sen käytölle erikseen säädettävät edellytykset. Rajoitustoimenpiteiden perusoikeuksiin puuttuvasta luonteesta ja toimenpiteen suojaamista perusoikeuksista riippuen säännöksiin on asetettu eritasoisia edellytyksiä koskien esimerkiksi mahdollisten seurausten vakavuutta. Pääsääntöisesti edellytyksenä olisi erityishuollossa olevan henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden vaarantuminen tai omaisuuden merkittävä vahingoittuminen. Aineiden tai esineiden haltuunotto edellyttäisi, että aine tai esine soveltuu ominaisuuksiensa puolesta vaarantamaan vakavasti erityishuollossa olevan henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi ja että ainetta tai esinettä todennäköisesti myös käytettäisiin tähän tarkoitukseen. Henkilöntarkastus saataisiin tehdä, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on tällaisia aineita tai esineitä vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa. Edellytyksenä olisi lisäksi, että erityishuollossa oleva henkilö tai muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä itsensä tai toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta vakavasti vaarantavalla tavalla taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi. Lisäksi rajoitustoimenpitekohtaisesti säädettäisiin lisäedellytyksistä toimenpiteen toteuttamiselle koskien esimerkiksi toimenpiteen kesto ja sen käytön jatkamisen edellytyksiä, toimenpiteen käytön seuranta, ja toimenpiteeseen osallistuvia henkilöitä. Lisäksi toimenpidekohtaisesti on ehdotettu säädettävän siitä, kuka missäkin tilanteessa on oikeutettu tekemään ratkaisun tai kirjallisen päätöksen toimenpiteen käytöstä.

Rajoitusten on oltava hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Hyväksyttävyydellä voidaan ymmärtää esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaisten määräysten hyväksyttäviä rajoitusperusteita, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseiset rajoitusperusteet olisivat suoraan hyväksyttäviä perusteita rajoittaa perusoikeutta. Perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkasteltuna myös toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamispyrkimys voi muodostaa hyväksyttävän perusteen perusoikeuksien rajoittamiselle. Rajoitus on hyväksyttävä, jos sen toteuttaminen on välttämätöntä painavamman intressin turvaamiseksi. Hyväksyttävän rajoitusperusteen tulee kattaa kukin perusoikeuden rajoittaminen erikseen. Hyväksyttävyyden sisältää myös esimerkiksi sen, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää kurinpidollisina tai rangaistusluonteisina toimina. Lakiehdotukseen sisältyvien perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden hyväksyttävyyden arvioitu suhteessa toimenpiteiden suojaamiin oikeushyviin. Perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden perustuu kunkin toimenpiteen kohdalla toisen, rajoituksen kohteena olevaa perusoikeutta painavamman perusoikeuden turvaamiseen.

Myös suhteellisuusvaatimusta on pidetty yhtenä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä. Rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Rajoitusedellytyksiä punnittaessa on varmistettava, että tavoiteltava hyöty on aiheutuvia haittoja merkittävämpää eikä tavoiteltua lopputulosta pystytä saavuttamaan vähemmällä puuttumisella yksilön perusoikeuksiin. Suhteellisuuden arviointi perustuu perusoikeuden suojaamien intressien ja perusoikeuksien rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvojen punnintaan. Perustuslain säännöksillä on punninnassa korostunut asema. Jos perusoikeutta rajoittavia toimia lievemmat toimet ovat riittäviä, ei perusoikeutta saa rajoittaa. Lakiehdotuksessa rajoitustoimenpiteiden hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia on eritelty rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiä edellytyksiä koskevassa 42 d §:ssä ja erikseen rajoitustoimenpiteittäin kutakin rajoitustoimenpidettä koskevassa säännöksessä.

Rajoitustoimenpiteitä saataisiin kehitysvammalain 42 f—42 i §:n nojalla käyttää pykäläkohtaisesti säädettävien edellytyksin 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 §:ssä säädettäisiin yleisistä edellytyksistä rajoitustoimenpiteitä toteutettaessa. Ehdotetun pykälän perusteella rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain sellaisissa lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa, joissa rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä ja lievemmat keinot eivät ole rajoitustoimenpiteen käytön tarkoitus huomioon ottaen soveltuvia tai riittäviä. Lievempien keinojen käyttämättä jättämisen tulisi siten johtua esimerkiksi niiden tilanteeseen soveltumattomuudesta, ei esimerkiksi henkilökunnan vähäisyydestä. Rajoitustoimenpiteen olisi myös 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 käytön edellytysten on tarkoitus turvata muun muassa perustuslain 1 §:n 2 momentissa, 7 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 19 §:ssä säädetyt oikeuksia. Rajoitustoimenpiteen käyttö olisi lopetettava heti, kun sen käyttäminen ei enää olisi välttämätöntä tai jos se vaarantaisi asianomaisen henki-

lön terveyden tai turvallisuuden. Kehitysvammalain 42 d §:n yleisin ja kutakin rajoitustoimenpiteitä koskevin erityisin edellytyksin rajoitustoimenpiteiden käyttö sidottaisiin perusoikeuksien kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin, eikä rajoitustoimenpiteitä voitaisi siten käyttää esimerkiksi rangaistus- tai kasvatustarkoituksessa tai muissa laissa mainitsemattomissa tarkoituksissa. Rajoitustoimenpiteiden puolustettavuus tulisi aina arvioida ottaen huomioon erityishuollossa olevan henkilön käyttäytyminen ja tilanteen kokonaisuus.

Perustuslakivaliokunta on mielenterveyslain 4 a luvun rajoitustoimenpiteitä ja niiden käytön yleisiä edellytyksiä käsitellessään (PeVL 34/2001 vp) todennut, että potilaan itsemääräämisoikeuteen voidaan puuttua vain kyseisessä luvussa säädetyn nimenomaisen toimivaltasäännöksen perusteella. Mainitun lähtökohdan on valiokunnan mukaan syytä näkyä rajoittamisen yleisiä edellytyksiä koskevan säännöksen sanamuodosta. Edellytys toteutuu myös kehitysvammalakea koskevassa ehdotuksessa. Lakiehdotuksen 42 d §:n lisäksi myös kulloinkin kyseessä olevan rajoitustoimenpiteen kohdalla säänneltyjen erityisten edellytysten on täytyttävä ennen kuin rajoitustoimenpiteen käyttö on sallittua.

Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää myös riittäviä oikeusturvajärjestelyitä. Edellytys kattaa niin muutoksenhakumahdollisuuden kuin muut menettelylliset oikeusturvatakeet. Perusoikeuksien ydinaluetta suojaa koskemattomuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 37/2002 vp, PeVL 11/2005 vp ja PeVL 30/2009 vp) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeutta ei ole mahdollista rajoittaa niin laajalti, että perusoikeuden keskeinen sisältö menettäisi merkityksensä. Ydinaluetta ei ole pystytty yksiselitteisesti määrittelemään. Lähtökohtaisesti lainsäätäjän liikkumavara on suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät perusoikeussuojan reuna-alueille.

Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeuden rajoitus ei voi ulottua niin pitkälle, että sillä loukattaisiin Suomea velvoittavan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Perusoikeusturvan ja perusoikeuksien pysyvän luonteen kannalta on tärkeää, että rajoitukset pidetään mahdollisimman vähäisinä.

Tarkastelu rajoitustoimenpiteittäin

Kaikki kehitysvammalain 3 a luvussa säädettäväksi ehdotetut rajoitustoimenpiteet puuttuvat perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan siltä osin kuin näiden oikeuksien katsotaan turvaavan henkilön itsemääräämisoikeutta.

Ehdotetun 3 a luvun 42 f, 42 h ja 42 i §:ssä mahdollistetaan puuttuminen perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 10 §:n turvaama yksityiselämän suoja ja 7 §:n 2 momentin vaatimus ihmisarvoisesta kohtelusta. Vaikka ehdotetussa 42 i §:ssä tarkoitettu lyhytaikainen erillään pitäminen puuttuu erityishuollossa olevan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen, kyse ei perustuslain 7 §:n perustelujen valossa ole vapaudenmenetyksestä.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Kussakin pykälässä säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä rajoitustoimenpiteen käyttö on sallittua. Siten vapautteen tai koskemattomuuteen puuttumiselle säädetään laissa perusteet. Lisäksi lain 42, 42 a ja 42 d §:ssä säädettyjen edellytysten on täytyttävä. Lakiehdotukseen sisältyvät päätöksente-

komenettelyä ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Lisäksi erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvaa on vahvistettu myös muulla sääntelyllä.

Ehdotettu 42 g § merkitsee puuttumista perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan omistusoikeuden luovutus- ja käyttörajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.

Kiinnipitäminen

Lain 42 f §:ssä säädettäisiin kiinnipitämisestä. Ehdotettavan säännöksen mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä, jos tämä todennäköisesti vaarantaisi oman tai muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi merkittävästi omaisuutta. Kiinnipitäminen voisi sisältää myös asianomaisen henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevia ehdotuksia käsitellessään (PeVL 30/2009 vp) kiinnipitämisen perustelluksi tilanteessa, jossa henkilö sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen olisi välttämätöntä henkilön oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi. Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt kiinnipitämistä koskevan rajoitustoimenpidesääntelyn kohdalla huomiota toimenpiteen lyhytaikaisuuteen, lasten kohdalla hoidolliseen ja huollolliseen luonteeseen sekä toimenpiteen puolustettavuuteen kiinnipidettävän käyttäytyminen ja tilanne kokonaisuutena arvioiden. Lisäksi se on katsonut oikeasuhtaisuuden kannalta tärkeäksi vaatimuksen kiinnipitämisen lopettamisesta heti, kun toimenpide ei enää ole välttämätön. Valiokunta on myös tähdentänyt suhteellisuusperiaatteen suurta merkitystä tarvittavan voiman käyttöä kulloisessakin tapauksessa mitoitettaessa (PeVL 70/2002 vp ja PeVL 5/2006 vp).

Ehdotettavan sääntelyn mukaan kiinnipitämisessä olisi kyse lyhytaikaisesta toimenpiteestä, joka toteutettaisiin hyväksyttävää hoidollista menetelmää käyttäen. Säännösehdotuksessa todetun lyhytaikaisuuden lisäksi lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiä edellytyksiä koskevan 42 d §:n mukaan toimenpiteen käyttö olisi lopetettava heti, kun toimenpide ei ole enää tarpeen.

Kiinnipitäminen on luonteeltaan toimenpide, joka saattaa sisältää fyysisen voiman käyttöä henkilön levottoman tai uhkaavan käytöksen rauhoittamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 54/2001 vp, PeVL 28/2001 vp ja PeVL 70/2002 vp) kiinnipidettävän henkilön henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta on tärkeää, että voimakeinoja saavat käyttää vain niiden käyttämiseen koulutetut henkilöt, jotka kiinnittävät huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Jo rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiä edellytyksiä koskevan 42 d §:n nojalla kiinnipitämiseen turvautumisen tulee olla välttämätöntä, toimenpiteenä soveltua käsillä olevaan tilanteeseen sekä olla oikeassa ja kohtuullisessa suhteessa rajoitustoimenpiteen tavoitteeseen nähden. Siten kiinnipitämisessä käytettävän voimankäytön on oltava puolustettavaa suhteessa henkilön käyttäytymiseen ja tilanteeseen nähden. Säännösehdotuksen mukaan kiinnipitäminen saisi suorittaa toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Toimintayksikön henkilökunnalle järjestettävästä perehdytyksestä, koulutuksesta ja ohjauksesta säädetään lain 42 a §:n 5 momentin 1 ja 2 kohdassa.

Kiinnipitäminen on tarkoitettu mielenterveyslain 22 e §:stä poikkeavasti ja lastensuojelulain 68 §:ää vastaavasti itsenäiseksi, eristämiseksi vaihtoehtoiseksi ja lähtökohtaisesti sitä lievemmäksi toimenpiteeksi. Tämä on huomioitu säättämällä kiinnipitämisestä omassa säännöksessään siten kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (PeVL 34/2001 vp). Kiinnipitämistä voitaisiin kuitenkin tarvittaessa käyttää myös muiden 3 a luvussa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden toteuttamiseksi.

Rajoitustoimenpiteiden yleisiä edellytyksiä koskevan 42 d §:n säännös huomioon ottaen kiinnipitämisen tulisi olla tilanteen hallintaan saattamiseksi viimesijainen keino eikä sitä saisi jatkaa pidempään kuin se on välttämätöntä. Näin rajoitettuna ehdotettu 42 f §:n säännös ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Lyhytaikainen erillään pitäminen

Lyhytaikaista erillään pitämistä koskevaa 42 i §:ää saataisiin soveltaa esimerkiksi henkilön ohjaamiseen rauhoittumaan omaan huoneeseensa. Erillään pitämiseen käytettävän huoneen ovi voitaisiin lukita ulkopuolelta käsin erityisesti siinä tapauksessa, että erillään pitäminen jouduttaisiin muutoin toteuttamaan voimakeinoin. Jos erityishuollon toimintayksikössä on niin sanottu turvahuone, sitä voitaisiin käyttää yksilöllisen harkinnan mukaan. Turvahuoneen käyttäminen tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun erillään pidettävä henkilö saattaisi käyttää omassa huoneessa olevia esineitä ja tavaroita itsensä vahingoittamiseen. Rajoitustoimenpide puuttuu lähtökohtaisesti perustuslain 7 ja 9 §:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin. Se on kuitenkin tarkoitettu lyhytaikaiseksi toimeksi, jota käytettäisiin tarkoituksena rauhoittaa henkilöä. Erillään pidettävää henkilöä olisi lisäksi valvottava koko erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä. Erillään pitämisen perusteet ovat hoidolliset ja suojaavat. Ehdotetut erillään pitämisen perusteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja erillään pitämisen käyttötilanteet on lueteltu säännöksessä tarkkarajaisesti.

Aineiden ja esineiden haltuunotto

Lain 42 g §:ssä tarkoitettu rajoitustoimenpide puuttuu perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan. Ehdotetun 42 g §:n perusteella erityishuollossa olevalta henkilöltä saataisiin ottaa toimintayksikön haltuun sellaiset aineet ja esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuisivat vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi ja joita todennäköisesti käytettäisiin tähän tarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunta on mielenterveyslain rajoitustoimenpiteitä käsitellessään (PeVL 34/2001 vp) katsonut, ettei hallussapitokielto voi perustua lailla säättämisen vaatimusten vuoksi toimintayksikön sisäisiin säännöksiin. Samassa yhteydessä valiokunta on todennut omaisuuden haltuunottoa koskevan sääntelyn yhteydessä sääntelyn täsmällisyydellä olevan erityistä merkitystä, koska hallussapitokielto vaikuttaa henkilöntarkastus- ja henkilönkatsastusvaltuuksien laajuuteen. Se on myös edellyttänyt, että haltuun otettavien aineiden ja esineiden ominaisuuksista koituisi vakavaa haittaa toimintayksikön yleiselle järjestykselle.

Lastensuojelulain omaisuuden haltuunottoa koskevassa säännöksessä omaisuuden haltuunotto on rajattu päihtymistarkoituksessa käytettäviin aineisiin tai sellaisten aineiden käyttöön erityisesti soveltuviin välineisiin, aineisiin ja välineisiin, jotka on tarkoitettu lapsen itsensä tai toisen henkilön vahingoittamiseen sekä aineisiin tai esineisiin, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä tai turvallisuutta tai

vahingoittamaan omaisuutta, jos on todennäköistä, että lapsi käyttää aineita tai esineitä säännöksen tarkoittamalla tavalla. Perustuslakivaliokunta totesi lapsen omistusoikeutta rajoittavalle sääntelylle olevan lapsen itsensä ja muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet (PeVL 5/2006 vp). Säännöksen soveltamisen rajaaminen maininnoilla päihteiden käyttöön "erityisesti soveltuvista välineistä" ja henkilön vahingoittamiseen "tarkoitetuista" aineista ja esineistä täytti tarkkarajaisuusvaatimukset. Perustuslakivaliokunta totesi säännöksen muotoiluun "ominaisuuksiensa puolesta soveltuva" aine tai esine liittyvän tiettyä väljyyttä. Valiokunta totesi kuitenkin edellytysten nostavan toimenpidekynnystä riittävästi ja rajaavan toimivallan käyttöä, kun rajoitustoimenpiteen edellytyksenä väljyyttä sisältävän muotoilun osalta oli, että lapsi todennäköisesti käyttää ainetta tai esinettä vaarantamis- tai vahingoittamistarkoituksessa. Lisäksi valiokunta mainitsi lakiehdotukseen sisältyvät yleiset vaatimukset rajoitustoimenpiteen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta lisäperusteluna sille, ettei sääntely muodostunut perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Sen sijaan perustuslakivaliokunta piti huomattavan väljänä lastensuojelulakiehdotuksen säännöstä, jonka nojalla laitoksen haltuun olisi voitu ottaa lisäksi muut kuin edellä mainitut aineet ja esineet, jotka todennäköisesti haittaavat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä. Valiokunnan mukaan sääntelyllä suojattavana intressinä näytti olevan lasten sijaishuollon järjestämiseen yleisesti liittyvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. Valiokunnan mukaan näin yleinen intressi olisi lisännyt sääntelyn väljyyttä, etenkin kun rajoituksen toimeenpanemiseksi ehdotetun sanamuodon perusteella oli riittävä, että aineiden tai esineiden hallussapidosta olisi aiheutunut todennäköisesti, joskin vähäistä, haittaa sijaishuollon järjestämiselle. Väljä sääntely antaa mahdollisuuden käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti (PeVL 11/2005 vp ja PeVL 46/2005 vp). Jotta lakiehdotus voitiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, valiokunnan mukaan kyseistä momenttia oli täsmennettävä esimerkiksi sitomalla aineiden ja esineiden haltuun ottaminen perusteltuun epäilyyn vakavan haitan aiheuttamisesta laitoksen yleiselle järjestykselle taikka sijaishuollossa olevien lasten hoidon tai kasvatuksen järjestämiselle (PeVL 5/2006 vp).

Ehdotetussa 42 g §:ssä valtuudet ja rajaukset aineiden ja esineiden haltuunotolle on otettu lain tasolle samalla tavoin kuin muidenkin rajoitustoimenpiteiden käyttö. Perustuslakivaliokunnan hyväksytyksi katsoma tarkoitus ja käyttöedellytys on asetettu kaksitasoiseksi niin, että se edellyttää aineiden ja esineiden soveltuvuutta käyttötarkoitukseen sekä niiden todennäköistä käyttöä kyseiseen tarkoitukseen. Ehdotettu säännös täyttää tältä osin perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset säännösten hyväksyttävyydelle ja säätämislain tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lastensuojelulain säännöksiä käsitellessään perustuslakivaliokunta edellytti lakia täydennettävän säännöksellä laitoksen haltuun otetun omaisuuden palauttamisesta omistajalle, jos palauttamisesta tai hävittämisestä ei ollut annettu säännöksiä muualla lainsäädännössä. Ehdotetun 42 g §:n 2 momenttiin sisältyy säännös haltuunotosta tehtävästä kirjallisesta, muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä, jos omaisuutta ei palauteta erityishuollossa olevalle henkilölle vuorokauden kuluessa sekä omaisuuden palauttamisesta erityishuollon päättyessä.

Ehdotetun säännöksen taustalla on painavia, erityishuollon toimintayksikössä tai laitoksessa olevien henkilöiden terveyteen tai turvallisuuteen taikka merkittäviin omaisuusintresseihin liittyviä perusteita. Säännöksessä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä koskee myös 42 d §:n yleinen välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimus. Lisäksi säännöksessä tarkoitettut aineet ja esineet ovat riittävän täsmällisesti identifioitavissa, ja niiden osalta lisäedellytyksenä on todennäköisyys siitä, että henkilö käyttää niitä säännöksen tarkoittamalla tavalla. Sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Henkilöntarkastus

Ehdotettu 42 h § puuttuu erityishuollossa olevan henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Henkilöntarkastus olisi pykälän mukaan mahdollista tehdä henkilölle tilanteessa, jossa on perusteltua syytä epäillä, että hänellä on vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa 42 g §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Epäilyksen aste vastaa mielenterveys- ja lastensuojelulakien vastaavaan rajoitustoimenpiteeseen sisältyvää epäilyksen astetta.

Perustuslakivaliokunta on mielenterveyslain rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä käsitellessään (PeVL 34/2001 vp) todennut, että säännökset henkilöntarkastuksen toimittamisesta ovat perustuslain kannalta ongelmattomat, jos sen omaisuuden haltuunoton sääntelyä koskeva huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Myös lastensuojelulain osalta valiokunta on todennut, ettei sääntely muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 20/2005 vp ja PeVL 5/2006 vp).

Henkilöntarkastusta koskevan 42 h §:n 2 momentissa edellytettäisiin, että tarkastuksen tekijän ja siinä läsnä olevan henkilön on oltava erityishuollossa olevan henkilön kanssa samaa sukupuolta. Tarkastuksen tekijä ja siinä läsnä oleva henkilö saisivat kuitenkin olla eri sukupuolta kuin tarkastuksen kohteena oleva henkilö, jos he ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä tai toimenpiteen suorittaminen välittömästi on välttämätöntä erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi. Säännös on yhdenmukainen lastensuojelulain 66 §:n 1 momentin kanssa. Samalla tavalla kuin lastensuojelulain mainitulla säännöksellä, myös ehdotetulla 42 f §:n 2 momentilla on haluttu varmistaa, että henkilöntarkastus tehdään suurta hienotunteisuutta noudattaen ja tarkastettavana olevan henkilön fyysistä koskemattomuutta, sukupuoli-identiteettiä, ihmisarvoa ja yksityisyyttä kunnioittaen.

Ehdotettu säännös ei oikeuttaisi tarkastuksen kohteena olevan henkilön riisuttamiseen. Se ei myöskään oikeuttaisi henkilönkatsastuksen tekemiseen.

Ehdotetun säännöksen taustalla on vahvoja terveyteen, turvallisuuteen tai merkittäviin omaisuusintresseihin liittyviä perusteita, ja rajoituskynnys on riittävän korkea. Säännös ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Päätöksenteko ja toimenpiteiden suorittaminen

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä kysymystä perusoikeuden käyttämisestä merkitsevien ratkaisujen delegointimahdollisuudesta ja katsonut perusoikeussyistä olevan välttämätöntä, että laista ilmenee ainakin se alin virkamiestaso, jolle laitoksen sisällä saadaan delegoida päätösvaltaa (PeVL 12/1998 vp ja PeVL 30/2010 vp).

Rajoitustoimenpiteen käyttöä koskevaan ratkaisuun tai päätöksentekoon oikeutetuista henkilöistä on säädetty asianomaisissa pykälissä erikseen. Oikeus ratkaisun tai päätöksen tekemiseen olisi toimintayksikön vastaavalla johtajalla tai yksikön henkilökuntaan kuuluvalla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä. Kiireellisissä tilanteissa oikeus ratkaisun tekemiseen olisi useimmiten toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvalla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä. Myös rajoitustoimenpiteiden suorittaminen olisi pääsääntöisesti toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvien sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävä.

Muutoksenhaku ja muu oikeusturva

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunta on mielenterveyslain 4 a luvun ja lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevia lakiehdotuksia käsitellessään (PeVL 34/2001 vp ja PeVL 5/2006 vp) korostanut rajoitusten välttämättömyyden, hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan merkitystä. Toimenpiteet on myös suoritettava mahdollisimman turvallisesti ja asianomaisen henkilön ihmisarvoa kunnioittaen. Kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestämisen tuomioistuimiin on katsottu riittävän yleisesti ottaen täyttämään oikeusturvavaatimuksen. Perustuslain 21 §:n säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeuteen hakea muutosta, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka lähtökohta onkin muutoksenhakuoikeuden järjestäminen, voivat myös varsinaista muutoksenhakuoikeutta lievemmat oikeusturvajärjestelyt olla joissain tapauksissa riittäviä (PeVL 5/2006 vp ja PeVL 51/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mielenterveyslain ja lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä käsitellessään (PeVL 34/2001 vp ja PeVL 5/2006 vp) lähtökohdiltaan hyväksyttävänä, ettei kaikista rajoitustoimenpiteistä tehdä päätöstä. Tällaiset toimenpiteet ovat yleensä luonteeltaan sellaisia, että ne on pantava viivytyksettä täytäntöön ja että niitä edeltänyttä oikeustilaa ei voida enää muutoksenhakuteitse palauttaa. Valiokunta on näiden säännösten osalta korostanut oikeusturvan huolehtimisesta muilla keinoin, kuten säännöksillä henkilöntarkastuksen toimittamismenettelystä, toimenpiteiden kirjaamisesta ja kirjallisen selvityksen antamisesta (PeVL 5/2006 vp).

Kehitysvammalain 81 b §:n 1 ja 2 momentin mukaan 42 g §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuuden haltuunottoa koskevaan kirjalliseen päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jäisivät kiinnipitäminen (42 f §), lyhytaikainen erillään pitäminen (42 i §) ja henkilöntarkastus (42 h §). Muutosta ei saisi hakea valittamalla myöskään silloin, kun haltuun otetut aineet ja esineet palautetaan erityishuollossa olevalle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta (42 g §). Mainitut toimenpiteet ovat luonteeltaan tosiasiallisia hallintotoimia, jotka on pantava viivytyksettä täytäntöön eikä niitä edeltänyttä oikeustilaa voi muutoksenhakuteitse palauttaa. Niiden kohdalla ei ole toimenpiteen luonne huomioon ottaen kysymys sellaisesta yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä, joka olisi voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lakiehdotukseen sisältyy yksilön oikeusturvaa edistävinä säännöksinä lisäksi muun muassa toimenpiteiden jälkiselvittely ja kirjaaminen (42 j §) sekä virkavastuuta (42 c §) ja tehostettua viranomaisvalvontaa (75 a §) koskevat säännökset.

Lisäksi erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvaa vahvistavat yksilökohtainen suunnitteluvollisuus (42 a §:n 1 ja 2 momentti), henkilöstön perehdytys, koulutus ja ohjeistus sekä itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta edistävät tila-, väline- ja kalusteratkaisut

(42 a §:n 5 momentti). Myös henkilökunnan asiantuntemusta (32 §:n 2 momentti) ja riittävää henkilöstömitoitusta (42 a §:n 4 momentti) koskevat säännökset ovat merkityksellisiä oikeusturvan kannalta. Ottaen huomioon, että henkilökunnan asiantuntemusta, riittävyyttä ja koulutusta koskevien vaatimusten täyttymisellä on oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, 42 l §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä mainituista seikoista.

Erityishuollossa olevan henkilön tai hänen laillisen edustajansa käytössä olisivat myös sosiaalihuollon asiakaslain mukainen muistutus, hallintolain mukainen hallintokantelu valvontaviranomaiselle sekä mahdollisuus nostaa vahingonkorvauskanne ja rikossyyte.

3.2 Julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Edellytykset annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta siltä osin kuin toimivaltaa puuttua erityishuollossa olevan henkilön perusoikeuksiin ehdotetaan annettavaksi myös muulle kuin viranomaiselle. Käytännössä kyse on rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyvien päätösten tai muiden ratkaisujen tekemisestä muun kuin viranomaisen toimesta ja rajoitustoimenpiteiden toteutuksesta muun kuin julkisyhteisön virkasuhteisen henkilöstön toimesta.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tehtävän antamisen on ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslain esitöiden mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Perustuslain 124 §:n säännös korostaa julkista hallintotehtävää hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Hallintolaki tulee sen 2 §:n 3 momentin nojalla sovellettavaksi yksityisiin palveluntuottajiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Tällä on merkitystä hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisen hallintotehtävän osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että uskottaessa hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle tulee oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen taata säännösperusteisesti. Edelleen va-

liokunta toteaa, että siltä osin kuin hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslaissa tarkoitettulla tavalla (PeVM 10/1998 vp).

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Virkatehtävällä tarkoitetaan virkasuhteeseen liittyvää tehtävää.

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan toimivallan antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden soveltamisala olisi sikäli laajempi kuin voimassa olevassa lastensuojelulaissa tai mielenterveyslaissa, että kehitysvammalakiin ehdotettuja rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää myös muualla kuin laitoksessa annettavassa sosiaalihuollossa. Lastensuojelulaissa rajoitustoimenpiteiden käyttö on yhteydenpidon rajoittamista lukuun ottamatta mahdollista ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa, vaikka laki mahdollistaa useiden rajoitustoimenpiteiden käytön myös yksityisissä lastensuojelulaitoksissa ja toimenpiteen toteuttajan palvelussuhteen lajista riippumatta. Mielenterveyslain mukaisia rajoitustoimenpiteitä voidaan soveltaa potilaaseen ainoastaan tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana sairaalalolosuhteissa. Kaikkia rajoitustoimenpiteitä koskevia kehitysvammalain säännöksiä voitaisiin soveltaa myös yksityisissä tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa.

Rajoitustoimenpiteitä koskevien päätösten ja ratkaisujen tekemisessä ja toimeenpanossa olisi kysymys julkisesta hallintotehtävästä, johon sisältyy julkisen vallan käyttämistä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että annettaessa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Lisäksi tulee ottaa huomioon oikeusturvanäkökohdat ja huolehtia siitä, että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (PeVL 1, 7 ja 15/1994 vp ja PeVL 47/1996 vp).

Rajoitustoimenpiteistä ja niiden käyttämisen edellytyksistä säädettäisiin kehitysvammalain 3 a luvussa, mikä täyttää perustuslain 124 §:n vaatimuksen lailla säätämisestä. Rajoitustoimenpiteiden käytöstä säädetään kehitysvammalain voimassa olevassa 42 §:ssä sillä tavoin yleisellä tasolla, ettei sääntely täytä perusoikeuden rajoittamiselle asetettavia täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n mukaisessa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on otettava huomioon terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä palvelujen laatuun, tehokkuuteen ja vaikut-

tavuuteen liittyviä näkökohtia. Esimerkiksi lastensuojelulain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 225/2004 vp) käsitellessään perustuslakivaliokunta piti tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna, että lapsen sijaishuolto voidaan järjestää kodinomaisissa tai lasten tavanomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa ja siten myös esimerkiksi perhehoitona tai laitoshoitona muun kuin viranomaisen ylläpitämässä laitoksessa (PeVL 5/2006 vp). Mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksen tavoitteena oli turvata hoidon tarpeessa olevien potilaiden pääsy hoitoon mahdollisimman nopeasti ja kattavasti. Valiokunta katsoi tavoitteen toteuttavan osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PeVL 5/2014 vp).

Kun yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon osuus on kasvanut, on olemassa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu tarve rajoitustoimenpiteitä koskevan toimivallan uskomiselle myös yksityisen sosiaalihuollon yksiköille. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013 vp) mielenterveyslakia ehdotettiin muutettavaksi niin, että myös muu kuin virkasuhteessa oleva laillistettu lääkäri voisi laatia tarkkailulähetteen laissa säädetyillä edellytyksillä. Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 5/2014 vp), että tarkkailulähetteen laatimisessa on kysymys lääketieteellisen hoidon tarpeen arvioinnin ohella myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Koska myös muu kuin virkasuhteinen lääkäri voi ehdotuksen mukaan laatia tarkkailulähetteen, oli ehdotusta perustuslakivaliokunnan mukaan tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Arvioidessaan esitystä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetun laajuisen tarkkailulähetteen laatimistoimivallan osoittamista myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tilanteessa, jossa maassamme on lainsäädännön mukaisesti muodostunut palvelurakenne, jossa yksityiset palvelut täydentävät julkista palvelujärjestelmää. Esityksen tavoitteena oli turvata hoidon tarpeessa olevien potilaiden pääsy hoitoon mahdollisimman nopeasti ja kattavasti. Perustuslakivaliokunta totesi, että tavoite toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Arvioidessaan lastensuojelulain säännöksiä rajoitustoimivallasta perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 5/2006 vp), että lastensuojelun alalla on tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että lapsen sijaishuolto voidaan järjestää kodinomaisissa tai lasten tavanomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa ja siten myös esimerkiksi perhehoitona tai laitoshoitona muun kuin viranomaisen ylläpitämässä laitoksessa. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa yleensä huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Lisäksi tällaisia tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että lakiehdotuksen säännöksissä rajoitustoimenpiteistä oli kysymys julkisen vallan käyttöä sisältävistä toimivaltuuksista, jotka sinänsä mahdollistavat varsin voimakkaan puuttumisen yksilön perusoikeuksiin. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli valiokunnan mielestä kuitenkin otettava huomioon sääntelyn lastensuojeluun liittyvät erityispiirteet. Lastensuojelun tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön sekä tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen tavalla, jossa lapsen etu on ensisijaisesti huomioon otettava periaate. Sijaishuollossa olevaan lapseen tai hänen läheisiinsä kohdistettavissa olevat rajoitustoimenpiteet perustuvat näihin lähtökohtiin samoin kuin esimerkiksi pyrkimykseen huolehtia siitä, ettei lapsi konkreettisisissa tilanteissa vaaranna omaa tai toisten henkilöiden henkeä, terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoita omaisuutta. Lakiehdotuksessa säänneltyihin rajoitustoimenpiteisiin voi olla lap-

sen edun kannalta välttämätöntä turvautua siitä riippumatta, onko lapsi yksityisessä vai julkisessa laitoksessa. Kun lisäksi otettiin huomioon, että päätökset pisimmälle menevistä rajoitustoimenpiteistä oli ehdotuksessa osoitettu sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettun toimielimen eli viranomaisen tehtäväksi, ei sääntelyssä ollut tällaisessa erityisessä asiayhteydessä valiokunnan mielestä kysymys merkittävän julkisen vallan käytön antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa mielessä.

Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että lakiehdotuksessa oli myös säännös muutoksenhausta laitoksessa tehtyyn päätökseen rajoitustoimenpiteen käyttämisestä, minkä lisäksi ehdotus sisälsi säännöksiä muista oikeusturvan kannalta tärkeistä seikoista, kuten toimenpiteiden kirjaamisesta.

Perusoikeuden turvaaminen siihen kohdistuvalta vaaralta saattaa edellyttää rajoitustoimenpiteen käyttöä viimeisenä keinona silloin, kun erityishuollossa olevaa henkilöä tai muuta henkilöä on suojeltava terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvalta vakavalta uhkalta. Rajoitustoimenpiteet vaativat kiireellisissä tilanteissa välitöntä toimeenpanoa. Jos jonkin ulkopuolisen tahon, esimerkiksi kunnallisen viranomaisen, edellytettäisiin kaikissa tapauksissa tekemään rajoitustoimenpiteen käyttöä koskevan päätöksen tai ratkaisun, välitöntä reagointia edellyttävissä tilanteissa käytettäväksi tarkoitetuilla rajoitustoimenpiteillä ei saavutettaisi niille asetettuja tavoitteita.

Ehdotetuissa rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevissa säännöksissä ilmaistaan johdonmukaisesti ja yksiselitteisesti sekä yleiset että erityiset edellytykset kussakin säännöksessä tarkoitettun rajoitustoimenpiteen käytölle, henkilö tai taho, joka on oikeutettu käyttämään kussakin säännöksessä tarkoitettua toimivaltuutta sekä nimenomaiset menettelyt ja oikeussuojakeinot rajoitustoimenpidettä käytettäessä. Tämä vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on asettanut perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyn tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle.

Julkisen vallan käytön näkökulmasta on merkitystä sillä, mikä taho voi tehdä rajoitustoimenpiteen käyttöä koskevan päätöksen tai ratkaisun ja kuka toimenpiteen saa tosiasiallisesti toteuttaa. Kehitysvammalain henkilöntarkastusta (42 h §) ja lyhytaikaista erillään pitämistä (42 i §) koskevissa säännöksissä säädetään, että rajoitustoimenpiteen käyttöä koskevan ratkaisun tai päätöksen tekisi toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun voisi tehdä myös toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Kehitysvammalain 3 a luvussa tarkoitettua toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvalta sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöltä edellytettäisiin oikeutta toimia sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä siten kuin sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) säädetään. Arvioitaessa rajoitustoimenpiteistä päättävien ja niitä toteuttavien henkilöiden sopivuutta ja pätevyyttä perustuslakivaliokunnan lastensuojelulakia koskevassa lausunnossa (PeVL 5/2006 vp) tarkoitettulla tavalla on lähtökohtana pidettävä paitsi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutusta, myös heidän läheistä kosketustaan erityishuollossa olevien henkilöiden arkipäivään. Rajoitustoimenpiteiden käyttö edellyttää joissakin tilanteissa nopeaa tai jopa välitöntä mahdollisuutta toimia. Rajoitustoimenpiteiden käytöstä päättäminen kiireellisissä tilanteissa on sen vuoksi uskottu toimintayksikön henkilökuntaan kuuluville sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöille. Rajoitetun toimivallan antaminen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöille on tarpeen ja perusteltua erityishuollon tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtyään kiireellisessä tilanteessa ratkaisun rajoitustoimenpiteen käytöstä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi viipymättä ilmoittaa siitä toimintayksikön vastaavalle johtajal-

le. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on huolehtia siitä, että toimintayksikön vastaava johtaja voisi tarvittaessa antaa ohjeistusta tai keskeyttää toimenpiteen käytön.

Kiinnipitämistä (42 f §) sekä aineiden ja esineiden haltuunottoa (42 g §) koskevan ratkaisun tekisi ehdotuksen mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Ne ovat ainoat lakiin sisältyvät rajoitustoimenpiteet, joita koskevan ratkaisun saisi tehdä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö itsenäisesti muulloinkin kuin kiireellisessä tilanteessa. Kiinnipitämistä sekä aineiden ja esineiden haltuunottoa voidaan pitää hätävarjelu- ja pakkotilasäännösten soveltamista korvaavina ja erityishuoltoa turvaavina välttämättöminä toimenpiteinä, jotka on suoritettava terveyttä tai turvallisuutta välittömästi ja vakavasti uhkaavien tilanteiden hallitsemiseksi. Vastaavan johtajan olisi tehtävä kirjallinen päätös myös omaisuuden haltuunotosta, jollei omaisuutta palautettaisi erityishuollossa olevalle henkilölle vuorokauden kuluessa haltuunotosta (42 g §:n 2 momentti). Rajoitustoimenpiteen toteuttaminen kuuluisi tehtävään soveltuvan ammatillisen tutkinnon suorittaneelle henkilöstölle. Rajoitustoimenpiteiden perusoikeuksiin kajoava luonne huomioon ottaen on tärkeää, että oikeus rajoitustoimivaltuuksien käyttöön pääsääntöisesti osoitetaan vain asianmukaisen koulutuksen saaneille henkilöille. Asiaa on korostettu myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunnan on hankkimaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin sisältyy yksityiskohtaiset säännökset yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien julkisesta valvonnasta. Palvelujen valvonta kuuluu aluehallintovirastolle sekä sille kunnalle, jonka alueella palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Lisäksi yksityisillä palvelujen tuottajilla on vastuu antamiensa palvelujen laadusta. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 § velvoittaa yksityisiä palveluntuottajia huolehtimaan omavalvonnan järjestämisestä. Uuden sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelman tarkoituksena on edistää toiminnan kehittymistä, mahdollistaa epäkohtiin puuttuminen aiemmin ja ehkäistä jälkikäteisen oikeusturvan tarvetta.

Keskeisellä sijalla ehdotetussa sääntelyssä on ollut rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten luonteesta johtuen oikeusturvanäkökohtien huomioon ottaminen. Lakiehdotuksessa on pyritty turvaamaan erityishuollossa olevan henkilön sekä hänen laillisen edustajansa taikka sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa täysi-ikäisen henkilön palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisen tai muun läheisen mahdollisuus hakea valittamalla muutosta, kun muutoksenhaun kohteena olevan oikeustilan on katsottu olevan palautettavissa tai kun päätös koskee henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Muutoksenhakukelpoinen olisi omaisuuden haltuunottoa koskeva kirjallinen päätös silloin, kun omaisuutta ei palauteta asianomaiselle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta (42 g §:n 2 momentti). Muut kuin kirjallisella hallintopäätöksellä ratkaistavat rajoitustoimenpiteet ovat luonteeltaan tosiasiallisia hallintotoimia, jotka on pantava viivytyksettä täytäntöön eikä niitä edeltänyttä oikeustilaa voida muutoksenhakuteitse palauttaa. Niiden kohdalla ei kuitenkaan ole toimenpiteen luonne huomioon ottaen kysymys sellaisesta yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä, joka olisi voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin tai Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämän vuoksi on tärkeää, että erityishuollossa olevan henkilön oikeusturvasta huolehditaan muilla keinoilla.

Lainmuutosta valmisteltaessa on katsottu, että muistutus, hallintokantelu valvontaviranomaiselle ja mahdollisuus nostaa vahingonkorvauskanne tai rikossyyte muodostavat yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeuskeinon niissä tapauksissa, joista rajoitustoimenpiteiden käytöstä ei tehdä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskee myös ehdotettu 42 j §:n 2 momentin mukainen kirjaamisvelvoite. Kirjaamisen keskeisenä tavoitteena on tehostaa rajoitustoimenpiteiden käytön seurantaa ja valvontaa ja samalla niiden kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvaa. Samaan tavoitteeseen pyritään myös rajoitustoimenpiteiden jälkiselvittelyä koskevalla 42 j §:n 1 momentin säännöksellä. Lakiehdotukseen sisältyy yksilön oikeusturvaa edistävinä säännöksinä lisäksi 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 oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen ratkaiseva merkitys sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta, 42 l §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä mainituista seikoista.

Ehdotuksella ei annettaisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Toimivallan antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle on pidettävä erityishuollon tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi välttämättömänä. Ehdotetut rajoitustoimenpiteet eivät puutu perusoikeuden ytimeen. Erityishuollon henkilöstöltä edellytetään tehtävään soveltuvaa koulutusta ja yksityiset toimintayksiköt ovat julkisen vallan asianmukaisessa valvonnassa.

Kiinnipitäminen

Lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin kiinnipitämisen käyttö rajoitustoimenpiteenä myös yksityisissä erityishuollon toimintayksiköissä ja laitoksissa. Kiinnipitäminen on voimassa olevan lastensuojelulain vastaavan säännöksen tavoin tarkoitettu itsenäiseksi rajoitustoimenpiteeksi, johon voitaisiin turvautua myös muun kuin virkasuhteisen palvelujen tai hoidon toteuttamiseen osallistuvan henkilöstön toimesta.

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi ehdotetun 42 f §:n mukaan pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä, jos tämä muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi merkittävästi omaisuutta. Toimenpide voisi sisältää myös henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa. Kiinnipitäminen olisi toteutettava hyväksyttävää hoidollista menetelmää käyttäen.

Lastensuojelulaissa ei ole erotettu kiinnipitämistä koskevan ratkaisun tekemistä ja sen toteuttamista, vaan lain 68 §:n mukaan laitoksen johtaja tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö voi pitää kiinni lapsesta laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Kiinnipitäminen on lastensuojelulain mukaan mahdollista lapsen rauhoittamiseksi, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen on lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi välttämätöntä. Kiinnipitämisen on oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinakin. Kiinnipitäminen voi pitää sisällään myös lapsen siirtämisen. Kiinnipitäminen on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä.

Lastensuojelulaissa säädetään erikseen kiinnipitämistä koskevan selvityksen antamisesta ja viitataan rikoslakiin kiinnipitämisen lioittelun osalta.

Kiinnipitämistä koskeva kehitysvammalain 42 f §:n säännös on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi riippumatta siitä, onko kyse yksityisen vai julkisen tahon järjestämästä tai tuottamasta palvelusta. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa erityishuollon antaminen myös haastavissa tilanteissa niin, että toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voisi oman ratkaisunsa perusteella toimia painavamman perusoikeuden suojaamiseksi. Vastaavia toimenpiteitä on erityishuollossa aikaisemmin käytetty kehitysvammalain yleispiirteisen pakon käyttöä koskevan 42 §:n säännöksen nojalla.

Kiinnipitäminen on luonteeltaan toimintaa, johon tulee voida turvautua välittömästi, kun vakava perusoikeuteen kohdistuva uhka sitä edellyttää. Toimenpiteen käyttö on säännöksessä kytketty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin edellytyksiin siten kuin perustuslakivaliokunta on lastensuojelulain käsittelyn yhteydessä lausunut (PeVL 5/2006 vp). Kysymys on säännöksessä nimenomaisesti todetulla tavalla lyhytaikaisesta toimenpiteestä. Toimenpide on lopetettava välittömästi, kun sen käyttö ei enää ole välttämätöntä. Kiinnipitämistä ei voida pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voitaisi uskoa muille kuin viranomaisille.

Lyhytaikainen erillään pitäminen

Ehdotetun 42 i §:n mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö saisi viedä erityishuollossa olevan henkilön lyhytaikaisesti, enintään kahdeksi tunniksi, erilleen muista henkilöistä rauhoittamistarkoituksessa, jos henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi.

Säännöstä sovellettaisiin myös yksityisissä erityishuollon toimintayksiköissä ja laitoksissa. Toimenpide olisi käytettävissä ainoastaan rauhoittamistarkoituksessa ja sallittu vain lyhytaikaisesti. Käytännössä toimenpiteellä voitaisiin esimerkiksi pyrkiä rauhoittamaan kiihtynyttä asiakasta ottamalla hänet lyhyeksi aikaa, enintään kahdeksi tunniksi, erilleen muista tilassa oleskelevista ja pyrkiä näin välttämään asianomaisen henkilön itsensä tai muun henkilön terveyden tai turvallisuuden vaarantuminen taikka merkittävän omaisuusvahingon syntyminen. Tarkoituksena olisi henkilöä ohjaamalla ja rauhoittelemalla ehkäistä mahdollisen väkivaltatilanteen syntyminen tai eskaloituminen. Näin pyritään huolehtimaan siitä, että haastavassa tilanteessa erityishuollossa olevan henkilön ja muiden samassa tilassa oleskelevien perusoikeuksiin puututtaisiin mahdollisimman vähän.

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön olisi valvottava erillään pidettävää henkilöä koko 42 i §:ssä tarkoitettuna erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvalla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi mahdollisuus saada yhteys toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön. Lisäksi erillään pidettävällä henkilöllä tulisi olla mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan. Toimenpide on luonteeltaan sellainen, että alan koulutuksen saaneen henkilön läsnäolo on erityisen tarpeellista toimenpiteen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Toisaalta sillä, onko tämä henkilö virkasuhteessa tai mikä taho toimii hänen työnantajanaan, ei ole ratkaisevaa merkitystä tehtävän hoitamisen kannalta.

Lakiehdotuksen 42 i § on välttämätön tehtävän, tässä tapauksessa erityishuollon palvelujen, hoitamiseksi. Ratkaisun lyhytaikaisesta erillään pitämisestä tekisi toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun saisi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

Lyhytaikainen erillään pitäminen rauhoittamistarkoituksessa ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Laissa säädettäisiin erikseen toimenpiteen tarkoituksesta, edellytyksistä ja toteuttamisesta samoin kuin ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä.

Aineiden ja esineiden haltuunotto

Ehdotetun 42 g §:n säännöstä aineiden ja esineiden haltuunotosta voitaisiin soveltaa myös yksityisissä erityishuollon toimintayksiköissä ja laitoksissa. Erona esimerkiksi lastensuojelulain ja mielenterveyslain vastaaviin säännöksiin olisi se, että kehitysvammalaisissa mahdollisuus aineiden ja esineiden haltuunottoon rajattaisiin koskemaan ainoastaan sellaisia aineita tai esineitä, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti erityishuollossa olevan henkilön tai toisen henkilön terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että aineita tai esineitä todennäköisesti käytettäisiin tähän tarkoitukseen.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä käsitellessään (PeVL 5/2006 vp) esittämät näkökohdat edellä mainittuja edellytyksiä voidaan pitää julkisen vallan käytön osalta riittävän rajaavina. Näin muotoiltuna aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevan säännöksen voidaan katsoa olevan paitsi riittävän tarkkarajainen, myös välttämätön tehtävän tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi. Tässä yhteydessä on huomioitava myös muiden toimintayksikössä oleskelevien henkilöiden turvallisuus sekä henkilöstön työturvallisuus.

Aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevan ratkaisun tekisi toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Toimintayksikön vastaavan johtajan olisi tehtävä haltuunotosta päätös, jollei omaisuutta palauteta asianomaiselle henkilölle vuorokauden kuluessa haltuunotosta. Haltuun otetut aineet ja esineet olisi palautettava asianomaiselle henkilölle viimeistään toimintayksikössä annettu erityishuollon päätyttyä, jollei omaisuuden luovuttamisesta tai hävittämisestä muussa laissa toisin säädetä.

Ehdotettavassa aineiden ja omaisuuden haltuunottoa koskevassa säännöksessä ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska omaisuuden haltuunotto sidotaan lain tasolla yksityiskohtaisiin ja riittävästi rajattuihin käyttöedellytyksiin. Samalla säädettäisiin mahdollisuudesta hakea muutosta, jos omaisuutta ei palautettaisi lyhyessä määräajassa.

Henkilöntarkastus

Lain 42 h §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöntarkastuksesta. Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö saisi tehdä erityishuollossa olevalle henkilölle tarkastuksen, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevassa 42 g §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Lisäksi edellytyksenä olisi, että erityishuollossa oleva henkilö tai muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä tähän tarkoitukseen. Henkilöntarkastus olisi tehtävä toisen henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön läsnä ollessa, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Henkilöntarkastusta koskevan ratkaisun tekisi toimintayksikön vastaava johtaja. Kii-

reellisessä tilanteessa ratkaisun voisi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

Tarkastuksen tekijän ja siinä läsnä olevan henkilön tulisi olla tarkastuksen kohteena olevan henkilön kanssa samaa sukupuolta. Tarkastuksen tekijä ja siinä läsnä oleva henkilö voisivat kuitenkin olla eri sukupuolta kuin tarkastuksen kohteena oleva henkilö, jos he olisivat terveydenhuollon ammattihenkilöitä tai toimenpiteen suorittaminen välittömästi olisi välttämätöntä asianomaisen henkilön tai jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi. Tarkastuksen kohteena olevan henkilön riisuttaminen ei olisi ehdotetun säännöksen nojalla sallittua.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut henkilöntarkastusta koskevaa sääntelyä useammassa eri yhteydessä (PeVL 34/2001 vp, PeVL 20/2005 vp ja PeVL 5/2006 vp). Lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevia säännöksiä arvioidessaan valiokunta on pitänyt mahdollisena, että valtuus tarkastuksen suorittamiseen annetaan myös muulle kuin viranomaiselle (PeVL 5/2006 vp). Kehitysvammalain henkilöntarkastusta koskeva säännös poikkeaa lastensuojelulain vastaavasta säännöksestä sekä soveltamisalansa että sisältönsä osalta. Kehitysvammalain henkilöntarkastusta ei olisi rajattu pelkästään laitoksessa toteutettaviin palveluihin. Toisaalta henkilöntarkastus saataisiin kehitysvammalain 42 h §:n mukaan suorittaa ainoastaan 42 g §:ssä tarkoitettujen aineiden tai esineiden löytämiseksi erityishuollossa olevan henkilön vaatteista tai muutoin tämän yltä taikka tämän mukana olevista tavaroista. Kysymys on aineista ja esineistä, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka vahingoittamaan omaisuutta merkittävästi. Lisäksi edellytyksenä olisi, että erityishuollossa oleva henkilö tai muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä tähän tarkoitukseen.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että mielenterveyslain säännös omaisuuden haltuunotosta kattaa myös rahat ja muut maksuvälineet silloin, kun potilas sairautetilansa vuoksi todennäköisesti hävittäisi ne, sekä ”muut hoitoa tai toimintayksikön yleistä järjestystä vakavasti haittaavat aineet ja esineet”. Henkilöntarkastusta koskevan kehitysvammalain säännöksen soveltamisala olisi siten rajattu tarkoituksensa osalta suppeammaksi kuin voimassa olevassa mielenterveyslaissa. Säännöksellä pyrittäisiin varmistamaan se, että henkilön itsensä tai muiden vahingoittamiseen soveltuva omaisuus voitaisiin ottaa haltuun tilanteessa, jossa olisi konkreettinen vaara siitä, että ainetta tai esinettä käytettäisiin tällaisella perusoikeuksia vakavasti vaarantavalla tavalla. Säännöstä voidaan pitää välttämättömänä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ottaen huomioon esimerkiksi erityisen vaativien asiakkaiden erityishuoltoa toteuttavissa yksiköissä syntyvät tilanteet.

Erikseen on syytä huomata, että koska kehitysvammalain säädetäisiin nimenomaan erityishuollon toteuttamiseen liittyvistä rajoitustoimenpiteistä, aineiden ja esineiden haltuunottoa tai henkilöntarkastusta koskevia säännöksiä ei voitaisi soveltaa esimerkiksi toimintayksikössä vieraileviin omaisiin. Muiden kuin erityishuollossa olevien henkilöiden aiheuttamiin vaaratilanteisiin puuttumista säänneltäisiin jatkossakin poliisin ja yksityisten turvallisuuspalveluiden toimivaltuuksien sekä rikoslain mukaisten vastuuvapausperusteiden muodossa.

Ehdotus täyttää perustuslain edellyttämät täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Myös yksilön oikeusturva on asianmukaisesti järjestetty. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta olisi kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 7, 40 ja 41 §, sellaisina kuin niistä ovat 7 § laissa 124/1999 ja 41 § laissa 1539/2009,

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 32 §, 33 §:n 1 ja 3 momentti, 34, 37—39, 42, 80 ja 81 §, sellaisina kuin niistä ovat 33 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1539/2009, 34 § osaksi laissa 26/1984, 39 § laissa 702/1982 sekä 80 ja 81 § osaksi laissa 1539/2009, sekä

lisätään 42 §:n edelle uusi luvun otsikko, lakiin uusi 3 a luku sekä uusi 75 a ja 81 a—81 d §, seuraavasti:

1 §

Tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja.

32 §

Henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta, jos:

1) hän ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia;

2) hän todennäköisesti vakavasti vaarantaa terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta; ja

3) hänen hoitoaan ja huolenpitoaan ei voida järjestää muulla tavoin.

Tahdosta riippumaton erityishuolto toteutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:n 4 momentissa tarkoitetun tehostetun palveluasumisen yksikössä tai 22 §:ssä tarkoitetussa laitoksessa taikka vastaavassa yksityisessä sosiaalihuollon toimintayksikössä tai laitoksessa, jos sa on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seurantaa varten.

Henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta on tehtävä erityishuollon johtoryhmälle kirjallinen hakemus. Hakemuksen on oikeutettu tekemään henkilön laillinen edustaja taikka hänen omaisensa tai muu läheisensä.

Jollei 3 momentissa tarkoitettuja hakemuksen tekemiseen oikeutettuja ole tai jolleivät he suostu hakemuksen tekemiseen, hakemuksen voi tehdä myös se sosiaalilautakunta tai muu sosiaalihuollosta vastaava toimielin, jonka alueella henkilö oleskelee, taikka lautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävään määräämä viranhaltija. Vastaavin edellytyksin voi hakemuksen rangaistuslaitoksessa olevan osalta tehdä laitoksen johtaja.

33 §

Jos erityishuollon johtoryhmä 32 §:ssä tarkoitettujen hakemuksen johdosta katsoo olevan ilmeistä, että edellytykset henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta ovat olemassa, johtoryhmä voi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen.

HE 96/2015 vp

Kun tutkimus on suoritettu, erityishuollon johtoryhmä päättää henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Päätös henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta on välittömästi, kuitenkin viimeistään kahden viikon sisällä sen tekemisestä, alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hallinto-oikeuden tulee käsitellä asia kiireellisenä.

34 §

Erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä henkilön itsensä ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), jäljempänä *sosiaalihuollon asiakaslaki*, 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä sekä sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen kanssa. Ohjelmaa on tarpeen mukaan tarkistettava.

37 §

Jos erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta määrättyä henkilöä tutkittaessa tai hänen hoitoaan ja huolenpitoaan järjestettäessä käy ilmi, että edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta puuttuvat, erityishuollon johtoryhmän tai mielenterveyslain (1116/1990) 19 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen on erityishuollon johtoryhmän esityksestä heti tehtävä päätös tahdosta riippumattoman erityishuollon lopettamisesta.

38 §

Henkilöä voidaan pitää erityishuollon toimintayksikössä tahdostaan riippumatta saman tutkimuksen perusteella enintään puolen vuoden ajan. Jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuollon toimintayksikköön eikä erityishuolto ole 37 §:n säännösten perusteella lopetettava, on vähintään puolivuositain uudelleen selvitettävä, ovatko edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta edelleen olemassa. Tällöin on noudatettava, mitä 33 §:n 3 momentissa on säädetty.

39 §

Erityishuoltopiirin kuntainliiton tai erityishuoltoja järjestävän kunnan on huolehdittava tutkimukseen määrätyn tai järjestämässään erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntainliiton tai kunnan toimintayksiköiden välillä. Lisäksi kuntainliiton tai kunnan on huolehdittava henkilön erityishuollon saamiseksi välttämättömistä kuljetuksista tai korvattava niistä aiheutuvat kustannukset.

3 a luku

Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö erityishuollossa

42 §

Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen

Erityishuolto on järjestettävä ja erityishuollossa olevaa henkilöä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Erityishuoltoja toteutettaessa on otettava huomioon erityishuollossa olevan henkilön toi-

vomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Erityishuollossa olevan henkilön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta on ylläpidettävä ja edistettävä.

42 a §

Toimenpiteet itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi

Erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan on kirjattava toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palvelu- ja hoitosuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelu- ja hoitosuunnitelmaa tarkistettaessa tulee erityisesti arvioida käytetyn rajoitustoimenpiteen vaikutusta palvelu- ja hoitosuunnitelmaan sekä erityishuolto-ohjelmaan.

Sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 3 luvussa säädetään, palvelu- ja hoitosuunnitelman tulee sisältää tiedot:

- 1) toimenpiteistä henkilön itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi ja edistämiseksi sekä itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi;
- 2) kohtuullisista mukautuksista henkilön täysimääräisen osallistumisen ja osallisuuden turvaamiseksi;
- 3) henkilön käyttämistä kommunikaatiomenetelmistä;
- 4) keinoista, joilla henkilön erityishuolto toteutetaan ensisijaisesti ilman rajoitustoimenpiteitä;
- 5) rajoitustoimenpiteistä, joita henkilön erityishuollossa arvioidaan jouduttavan käyttämään.

Palvelu- ja hoitosuunnitelma on laadittava yhteistyössä erityishuollossa olevan henkilön ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä.

Erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa.

Erityishuoltoa annettaessa on huolehdittava, että:

- 1) erityishuollon toimintayksikön henkilökunta perehdytetään ja ohjeistetaan työmenetelmiin ja keinoihin, joiden avulla tuetaan ja edistetään erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista;
- 2) erityishuollon toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvat sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöt koulutetaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä edellyttävien tilanteiden ennalta ehkäisemiseen ja rajoitustoimenpiteiden asianmukaiseen käyttämiseen;
- 3) erityishuollon toimintayksikössä edistetään rajoitustoimenpiteille vaihtoehtoisten ja kuntouttavien toimintatapojen käyttöön ottamista;
- 4) erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta tuetaan ja edistetään asianmukaisin kalustein, välinein ja tilaratkaisuin.

42 b §

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisala

Erityishuollossa voidaan jäljempänä säädetyin edellytyksin käyttää 42 f—42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä ainoastaan järjestettäessä sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostettua palveluasumista tai 22 §:ssä tarkoitettuja laitospalveluja taikka vastavia yksityisiä palveluja.

HE 96/2015 vp

Edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle on lisäksi, että tehostetun palveluasumisen yksiköllä ja laitoksella on käytettävissään riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten.

42 c §

Virkavastuu

Tämän luvun nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

42 d §

Rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset

Erityishuoltoa toteutetaan ensisijaisesti yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa. Erityishuollossa voidaan käyttää 42 f—42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä ainoastaan silloin, kun:

1) erityishuollossa oleva henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia;

2) rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä hänen terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi; ja

3) muut, lievemmät keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

Rajoitustoimenpiteen on oltava henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos henkilöön kohdistetaan useampia rajoitustoimenpiteitä samanaikaisesti tai peräkkäin, niiden yhteisvaikutukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Rajoitustoimenpide on toteutettava erityishuollossa olevan henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Rajoitustoimenpiteen käyttö on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa erityishuollossa olevan henkilön terveyden tai turvallisuuden. Jos rajoitustoimenpide kohdistuu alaikäiseen, rajoitustoimenpidettä käytettäessä on otettava huomioon alaikäisen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa.

42 e §

Rajoitustoimenpiteiden käytön vähentäminen

Jos erityishuoltoa annettaessa on käytetty 42 f—42 i §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä, toimintayksikössä on viipymättä arvioitava rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä yksikössä.

42 f §

Kiinnipitäminen

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä. Kiinnipitäminen voi sisältää

HE 96/2015 vp

myös henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa. Kiinnipitäminen on toteutettava hyväksyttävää hoidollista menetelmää käyttäen.

Ratkaisun kiinnipitämisestä tekee toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

42 g §

Aineiden ja esineiden haltuunotto

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi ottaa erityishuollossa olevalta henkilöltä toimintayksikön haltuun aineet ja esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka merkittävästi vahingoittamaan omaisuutta ja joita todennäköisesti käytettäisiin tähän tarkoitukseen.

Ratkaisun aineiden tai esineiden haltuunotosta tekee toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Toimintayksikön vastaavan johtajan on tehtävä haltuunotosta kirjallinen päätös, jollei aineita tai esineitä palauteta erityishuollossa olevalle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta. Haltuun otettu omaisuus on palautettava erityishuollossa olevalle henkilölle viimeistään toimintayksikössä annetun erityishuollon päätyttyä, jollei sen luovuttamisesta tai hävittämisestä muussa laissa toisin säädetä.

42 h §

Henkilöntarkastus

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi tehdä erityishuollossa olevalle henkilölle henkilöntarkastuksen tämän vastustuksesta riippumatta, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa 42 g §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Edellytyksenä on lisäksi, että erityishuollossa oleva tai muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka merkittävästi vahingoittamaan omaisuutta.

Henkilöntarkastus on tehtävä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan toisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön läsnä ollessa, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tarkastuksen tekijän ja tarkastuksessa läsnä olevan henkilön on oltava tarkastuksen kohteena olevan henkilön kanssa samaa sukupuolta. Tarkastuksen tekijä ja tarkastuksessa läsnä oleva henkilö voivat kuitenkin olla eri sukupuolta kuin tarkastuksen kohteena oleva henkilö, jos he ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä tai toimenpiteen suorittaminen välittömästi on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevan tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi.

Henkilöntarkastusta koskevan ratkaisun tekee toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun voi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka on viipymättä ilmoitettava asiasta toimintayksikön vastavalle johtajalle.

42 i §

Lyhytaikainen erillään pitäminen

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi viedä erityishuollossa olevan henkilön tämän vastustuksesta riippumatta lyhytaikaisesti, enin-

tään kahdeksi tunniksi, erilleen muista henkilöistä rauhoittamistarkoituksessa. Erillään pitämiseen käytettävän huoneen oven voi tarvittaessa lukita.

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön on valvottava erillään pidettävää henkilöä koko erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että henkilökunnalla on mahdollisuus saada yhteys erillään pidettävään henkilöön. Myös erillään pidettävällä henkilöllä on oltava mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan.

Ratkaisun lyhytaikaisesta erillään pitämisestä tekee toimintayksikön vastaava johtaja. Kii-reellisessä tilanteessa ratkaisun voi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka on viipymättä ilmoitettava asiasta toimintayksikön vastaavalle johtajalle.

42 j §

Rajoitustoimenpiteen jälkiselvittely ja kirjaaminen

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön on kohdistettu 42 f—42 i §:ssä tarkoitettu rajoitustoimenpide, rajoitustoimenpiteen käyttöä on arvioitava erityishuollossa olevan henkilön kanssa viipymättä sen käytön päättymisen jälkeen. Jälkiselvittelyssä on arvioitava rajoitustoimenpiteen perusteita ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa välttää rajoitustoimenpiteiden käyttö.

Erityishuollossa olevaa henkilöä koskeviin asiakasasiakirjoihin on kirjattava:

- 1) 42 f—42 i §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttö ja sen perusteet;
- 2) henkilön näkemys rajoitustoimenpiteen käytöstä ja sen perusteista;
- 3) rajoitustoimenpiteen vaikutukset erityishuollossa olevaan henkilöön;
- 4) rajoitustoimenpiteen alkamis- ja päättymisajankohta;
- 5) rajoitustoimenpidettä koskevan ratkaisun tai päätöksen tehnyt ja toimenpiteen suorittanut henkilö.

42 k §

Rajoitustoimenpidettä koskeva selvitys ja tiedoksianto

Erityishuollossa olevalle henkilölle ja hänen lailliselle edustajalleen tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa henkilön lailliselle edustajalle taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaiselleen tai muulle läheiselle on viipymättä annettava selvitys rajoitustoimenpiteen sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Selvitys on annettava ymmärrettävässä muodossa ja saatettavalla tavalla ottaen huomioon vastaanottajan käyttämät kommunikaatiomenetelmät.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön on kohdistettu rajoitustoimenpide hänen ollessaan tilassa, jossa hän ei ole kyennyt ymmärtämään toimenpiteen merkitystä, hänelle on annettava 1 momentissa tarkoitettu selvitys heti, kun hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön, joka ei tilansa takia kykene ymmärtämään asian merkitystä, on kohdistettu sellainen rajoitustoimenpide, johon saa 81 b §:n 1 tai 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, rajoitustoimenpidettä koskeva päätös on muutoksenhakuohjeineen annettava tiedoksi erityishuollossa olevan henkilön lailliselle edustajalle tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa henkilön lailliselle edustajalle taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaiselleen tai muulle läheiselleen.

42 l §

Asetuksenantovaltuus

Edellä 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua riittävästä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemuksesta, 42 a §:n 4 momentissa tarkoitettua sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja muun henkilökunnan riittävydestä ja 42 a §:n 5 momentin 2 kohdassa tarkoitettua sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

75 a §

Aluehallintoviraston on erityisesti valvottava 3 a luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Aluehallintovirasto voi valvontaa toteuttaessaan varata erityishuollossa olevalle henkilölle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

80 §

Muuhun sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätökseen kuin 81 a §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

81 §

Erytishuoltopiirin kuntainliiton liittovaltuuston, liittohallituksen, lautakunnan, johtokunnan, yhteisjohtokunnan, erityishuollon johtoryhmän tai muun kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

81 a §

Muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

81 b §

Kirjalliseen päätökseen, joka koskee tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista, jatkamista tai lopettamista taikka 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Erytishuollon johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

Yksityisen sosiaalihuollon toimintayksikön tai laitoksen vastaavan johtajan 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaan kirjalliseen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

Muutosta saa 1 ja 3 momentissa tarkoitettussa asiassa hakea erityishuollossa oleva henkilö ja hänen laillinen edustajansa. Jollei täysi-ikäisellä erityishuollossa olevalla henkilöllä ole laillista edustajaa, saa muutosta hakea sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa myös hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuva omaisensa tai muu läheisensä.

HE 96/2015 vp

81 c §

Jos kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päättämä asia voidaan kuntalain 92 §:n nojalla ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kunnalaissa säädetään.

81 d §

Hallinto-oikeuden päätökseen 33 §:n 3 momentissa tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2015

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula

Laki

kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 7, 40 ja 41 §, sellaisina kuin niistä ovat 7 § laissa 124/1999 ja 41 § laissa 1539/2009,

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 32 §, 33 §:n 1 ja 3 momentti, 34, 37—39, 42, 80 ja 81 §, sellaisina kuin niistä ovat 33 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1539/2009, 34 § osaksi laissa 26/1984, 39 § laissa 702/1982 sekä 80 ja 81 § osaksi laissa 1539/2009, sekä

lisätään 42 §:n edelle uusi luvun otsikko, lakiin uusi 3 a luku sekä uusi 75 a ja 81 a—81 d §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnyntäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, *vian* tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia.

1 §

Tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnyntäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan *palveluja*.

32 §

Vastoin tahtoa voidaan erityishuoltoa antaa, jollei lastensuojelulain (52/36) säännöksistä muuta johdu, vain henkilölle, jonka huoltoa ei muutoin voida järjestää ja jonka on syytä olettaa ilman huoltoa joutuvan vakavaan hengen- tai terveydenvaaraan tahi jonka käytöksestä ja muista seikoista käy ilmi, että hän on vammaisuutensa vuoksi vaarallinen toisen henkilön turvallisuudelle ja välittömän erityishuollon tarpeessa.

Erityishuollon antamisesta 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle on tehtävä erityishuollon johtoryhmälle kirjallinen hakemus. Hakemuksen on oikeutettu tekemään hänen holhoajansa tai muu huoltajansa.

Jollei 2 momentissa tarkoitettuja hakemuksen tekemiseen oikeutettuja ole tai jolleivät

32 §

Henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta, jos:

1) hän ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia;

2) hän todennäköisesti vakavasti vaarantaa terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden terveyttä tai turvallisuutta; ja

3) hänen hoitoaan ja huolenpitoaan ei voida järjestää muulla tavoin.

Tahdosta riippumaton erityishuolto toteutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:n 4 momentissa tarkoitettun tehostetun palveluasumisen yksikössä tai 22 §:ssä tarkoitettussa laitoksessa taikka vastaavassa yksityisessä sosiaalihuollon toimintayksikössä tai laitok-

Voimassa oleva laki

he suostu hakemuksen tekemiseen, hakemuksen voi tehdä myös se sosiaalilautakunta, jonka alueella henkilö oleskelee, tai lautakunnan tehtävään määräämä viranhaltija. Vastaavin edellytyksin voi hakemuksen rangaistuslaitoksessa olevan osalta tehdä laitoksen johtaja.

33 §

Milloin erityishuollon johtoryhmä 32 §:ssä tarkoitetun hakemuksen johdosta katsoo olevan ilmeistä, että *sanotun pykälän 1 momentissa mainitut* edellytykset erityishuollon antamiselle henkilölle vastoin tahtoa ovat olemassa, johtoryhmä voi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen.

Tutkimuksen tultua loppuun suoritetuksi erityishuollon johtoryhmä päättää erityishuollon antamisesta. Päätös erityishuollon antamisesta vastoin tahtoa on välittömästi ja viimeistään kahden viikon kuluessa sen tekemisestä alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hallinto-oikeuden tulee käsitellä asia kiireellisenä.

34 §

Erytyishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mu-

Ehdotus

nessa, jossa on riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten.

Henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta on tehtävä erityishuollon johtoryhmälle kirjallinen hakemus. Hakemuksen on oikeutettu tekemään henkilön laillinen edustaja taikka hänen omaisensa tai muu läheisensä.

Jollei 3 momentissa tarkoitettuja hakemuksen tekemiseen oikeutettuja ole tai jolleivät he suostu hakemuksen tekemiseen, hakemuksen voi tehdä myös se sosiaalilautakunta tai muu sosiaalihuollosta vastaava toimielin, jonka alueella henkilö oleskelee, taikka lautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tehtävään määräämä viranhaltija. Vastaavin edellytyksin voi hakemuksen rangaistuslaitoksessa olevan osalta tehdä laitoksen johtaja.

33 §

Jos erityishuollon johtoryhmä 32 §:ssä tarkoitetun hakemuksen johdosta katsoo olevan ilmeistä, että edellytykset *henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta* ovat olemassa, johtoryhmä voi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen.

Kun tutkimus on suoritettu, erityishuollon johtoryhmä päättää henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Päätös henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta on välittömästi, kuitenkin viimeistään kahden viikon sisällä sen tekemisestä, alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Hallinto-oikeuden tulee käsitellä asia kiireellisenä.

34 §

Erytyishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma on mahdollisuuksien

Voimassa oleva laki

kaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa.

37 §

Jos vastoin tahtoa erityishuollossa olevaa henkilöä tutkittaessa tai huoltoa järjestettäessä käy ilmi, että 32 §:n 1 momentissa tarkoitettut edellytykset puuttuvat, erityishuollon antaminen on heti hänen tai holhoojan tahi muun huoltajan taikka 32 §:n 3 momentissa tarkoitettun viranomaisen sitä pyydettyä lopetettava.

38 §

Vastoin tahtoa saadaan henkilölle antaa erityishuoltoa saman tutkimuksen perusteella enintään puolen vuoden ajan. Jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuoltoon eikä erityishuollon antamista ole 37 §:n säännösten perusteella lopetettava, on 32 §:n 1 momentissa tarkoitettujen edellytysten olemassaolo uudelleen selvitettävä vähintään puolivuositain. Tällöin on noudatettava, mitä 33 §:n 3 momentissa on säädetty.

39 §

Erytyishuoltopiirin kuntainliiton on huolehdittava tutkimukseen määrätyn tai järjestämässään erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntainliiton toimintayksiköiden välillä sekä muusta kuljetuksesta siten, kuin asetuksella säädetään.

Ehdotus

mukaan laadittava yhteistyössä henkilön itsensä ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000), jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki, 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvan omaisensa tai muun läheisensä sekä sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen kanssa. Ohjelmaa on tarpeen mukaan tarkistettava.

37 §

Jos erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta määrättyä henkilöä tutkittaessa tai hänen hoitoaan ja huolenpitoaan järjestettäessä käy ilmi, että edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta puuttuvat, erityishuollon johtoryhmän tai mielenterveyslain (1116/1990) 19 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen on erityishuollon johtoryhmän esityksestä heti tehtävä päätös tahdosta riippumattoman erityishuollon lopettamisesta.

38 §

Henkilöä voidaan pitää erityishuollon toimintayksikössä tahdostaan riippumatta saman tutkimuksen perusteella enintään puolen vuoden ajan. Jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuollon toimintayksikköön eikä erityishuoltoa ole 37 §:n säännösten perusteella lopetettava, on vähintään puolivuositain uudelleen selvitettävä, ovatko edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta edelleen olemassa. Tällöin on noudatettava, mitä 33 §:n 3 momentissa on säädetty.

39 §

Erytyishuoltopiirin kuntainliiton tai erityishuoltoa järjestävän kunnan on huolehdittava tutkimukseen määrätyn tai järjestämässään erityishuollossa olevan henkilön kuljetuksesta kuntainliiton tai kunnan toimintayksiköiden välillä. Lisäksi kuntainliiton tai kunnan on huolehdittava henkilön erityishuollon

Voimassa oleva laki

Ehdotus

saamiseksi välttämättömistä kuljetuksista tai korvattava niistä aiheutuvat kustannukset.

3 a luku

Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö erityishuollossa

42 §

Erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii.

42 §

Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen

Erityishuolto on järjestettävä ja erityishuollossa olevaa henkilöä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Erityishuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon erityishuollossa olevan henkilön toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Erityishuollossa olevan henkilön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta on ylläpidettävä ja edistettävä.

42 a §

Toimenpiteet itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi

Erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan on kirjattava toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palvelu- ja hoitosuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelu- ja hoitosuunnitelmaa tarkistettaessa tulee erityisesti arvioida käytetyn rajoitustoimenpiteen vaikutusta palvelu- ja hoitosuunnitelmaan sekä erityishuolto-ohjelmaan.

Sen lisäksi, mitä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 3 luvussa säädetään, palvelu- ja hoitosuunnitelman tulee sisältää tiedot:

1) toimenpiteistä henkilön itsenäisen suo-

riutumisen tukemiseksi ja edistämiseksi sekä itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi;

2) kohtuullisista mukautuksista henkilön täysimääräisen osallistumisen ja osallisuuden turvaamiseksi;

3) henkilön käyttämistä kommunikaatiomenetelmistä;

4) keinoista, joilla henkilön erityishuolto toteutetaan ensisijaisesti ilman rajoitustoimenpiteitä;

5) rajoitustoimenpiteistä, joita henkilön erityishuollossa arvioidaan jouduttavan käyttämään.

Palvelu- ja hoitosuunnitelma on laadittava yhteistyössä erityishuollossa olevan henkilön ja hänen laillisen edustajansa tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa henkilön laillisen edustajan taikka hänen palvelujensa suunnitelmaan ja toteuttamiseen osallistuvan omaisen tai muun läheisensä kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä.

Erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa.

Erityishuoltoa annettaessa on huolehdittava, että:

1) erityishuollon toimintayksikön henkilökunta perehdytetään ja ohjeistetaan työmenetelmiin ja keinoihin, joiden avulla tuetaan ja edistetään erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista;

2) erityishuollon toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvat sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöt koulutetaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä edellyttävien tilanteiden ennalta ehkäisemiseen ja rajoitustoimenpiteiden asianmukaiseen käyttämiseen;

3) erityishuollon toimintayksikössä edistetään rajoitustoimenpiteille vaihtoehtoisten ja kuntouttavien toimintatapojen käyttöön ottamista;

4) erityishuollossa olevien henkilöiden itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeutta tuetaan ja edistetään asianmukaisin kalustein, välinein ja tilaratkaisuin.

42 b §

Rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisala

Erityishuollossa voidaan jäljempänä säädettyin edellytyksin käyttää 42 f–42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä ainoastaan järjestettäessä sosiaalihoitolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostettua palveluasumista tai 22 §:ssä tarkoitettuja laitospalveluja taikka vastaavia yksityisiä palveluja.

Edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle on lisäksi, että tehostetun palveluasumisen yksiköllä ja laitoksella on käytettävissään riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seurantaa varten.

42 c §

Virkavastuu

Tämän luvun nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä silloinkin, kun hän ei ole virkasuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

42 d §

Rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset

Erityishuoltoa toteutetaan ensisijaisesti yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa. Erityishuollossa voidaan käyttää 42 f–42 i §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä ainoastaan silloin, kun:

1) erityishuollossa oleva henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia;

2) rajoitustoimenpiteen käyttäminen on välttämätöntä hänen terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden terveyden tai turval-

lisuuden suojaamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi; ja

3) muut, lievemmat keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

Rajoitustoimenpiteen on oltava henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Jos henkilöön kohdistetaan useampia rajoitustoimenpiteitä samanaikaisesti tai peräkkäin, niiden yhteisvaikutukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Rajoitustoimenpide on toteutettava erityis- huollossa olevan henkilön ihmisarvoa kunnioittaen, mahdollisimman turvallisesti ja hänen perustarpeistaan huolehtien. Rajoitustoimenpiteen käyttö on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa erityishuollossa olevan henkilön terveyden tai turvallisuuden. Jos rajoitustoimenpide kohdistuu alaikäiseen, rajoitustoimenpidettä käytettäessä on otettava huomioon alaikäisen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa.

42 e §

Rajoitustoimenpiteiden käytön vähentäminen

Jos erityishuoltoa annettaessa on käytetty 42 f–42 i §:ssä tarkoitettua rajoitustoimenpidettä, toimintayksikössä on viipymättä arvioitava rajoitustoimenpiteen käyttöön johtaneita syitä ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä yksikössä.

42 f §

Kiinnipitäminen

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä. Kiinnipitäminen voi sisältää myös henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa. Kiinnipitäminen on toteutettava hyväksyttävää hoidollista menettelmää käyttäen.

Ratkaisun kiinnipitamisestä tekee toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

42 g §

Aineiden ja esineiden haltuunotto

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi ottaa erityishuollossa olevalta henkilöltä toimintayksikön haltuun aineet ja esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka merkittävästi vahingoittamaan omaisuutta ja joita todennäköisesti käytettäisiin tähän tarkoitukseen.

Ratkaisun aineiden tai esineiden haltuunotosta tekee toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Toimintayksikön vastaavan johtajan on tehtävä haltuunotosta kirjallinen päätös, jollei aineita tai esineitä palauteta erityishuollossa olevalle henkilölle yhden vuorokauden kuluessa haltuunotosta. Haltuun otettu omaisuus on palautettava erityishuollossa olevalle henkilölle viimeistään toimintayksikössä annetun erityishuollon päätyttyä, jollei sen luovuttamisesta tai hävittämisestä muussa laissa toisin säädetä.

42 h §

Henkilöntarkastus

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi tehdä erityishuollossa olevalle henkilölle henkilöntarkastuksen tämän vastustuksesta riippumatta, jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilöllä on vaatteissaan tai muutoin yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa 42 g §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Edellytyksenä on lisäksi, että erityishuollossa oleva henkilö tai muu henkilö todennäköisesti käyttäisi aineita tai esineitä vaarantamaan vakavasti terveyttä tai turvallisuutta taikka merkittävästi vahingoittamaan omaisuutta.

Henkilöntarkastus on tehtävä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan toisen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön läsnä ollessa, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Tarkastuksen tekijän ja tarkastuksessa läsnä olevan henkilön on oltava tarkastuksen kohteena olevan henkilön kanssa samaa sukupuolta. Tarkastuksen tekijä ja tarkastuksessa läsnä oleva henkilö voivat kuitenkin olla eri sukupuolta kuin tarkastuksen kohteena oleva henkilö, jos he ovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä tai toimenpiteen suorittaminen välittömästi on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevan tai toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden varmistamiseksi.

Henkilöntarkastusta koskevan ratkaisun tekee toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun voi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, jonka on viipymättä ilmoitettava asiasta toimintayksikön vastaavalle johtajalle.

42 i §

Lyhytaikainen erillään pitäminen

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö voi viedä erityishuollossa olevan henkilön tämän vastustuksesta riippumatta lyhytaikaisesti, enintään kahdeksi tunniksi, erilleen muista henkilöistä rauhoittamistarkoituksessa. Erillään pitämiseen käytettävän huoneen oven voi tarvittaessa lukita.

Toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvan sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön on valvottava erillään pidettävää henkilöä koko erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että henkilökunnalla on mahdollisuus saada yhteys erillään pidettävään henkilöön. Myös erillään pidettävällä henkilöllä on oltava mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan.

Ratkaisun lyhytaikaisesta erillään pitämisestä tekee toimintayksikön vastaava johtaja. Kiireellisessä tilanteessa ratkaisun voi tehdä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö,

jonka on viipymättä ilmoitettava asiasta toimintayksikön vastaavalle johtajalle.

42 j §

Rajoitustoimenpiteen jälkiselvittely ja kirjaaminen

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön on kohdistettu 42 f–42 i §:ssä tarkoitettu rajoitustoimenpide, rajoitustoimenpiteen käyttöä on arvioitava erityishuollossa olevan henkilön kanssa viipymättä sen käytön päättymisen jälkeen. Jälkiselvittelyssä on arvioitava rajoitustoimenpiteen perusteita ja keinoja, joiden avulla voidaan jatkossa välttää rajoitustoimenpiteiden käyttö.

Erityishuollossa olevaa henkilöä koskeviin asiakasasiakirjoihin on kirjattava:

- 1) 42 f–42 i §:ssä tarkoitetun rajoitustoimenpiteen käyttö ja sen perusteet;*
- 2) henkilön näkemys rajoitustoimenpiteen käytöstä ja sen perusteista;*
- 3) rajoitustoimenpiteen vaikutukset erityishuollossa olevaan henkilöön;*
- 4) rajoitustoimenpiteen alkamis- ja päätymisajankohta;*
- 5) rajoitustoimenpidettä koskevan ratkaisun tai päätöksen tehnyt ja toimenpiteen suorittanut henkilö.*

42 k §

Rajoitustoimenpidettä koskeva selvitys ja tiedoksianto

Erityishuollossa olevalle henkilölle ja hänen lailliselle edustajalleen tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa henkilön lailliselle edustajalle taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaisellaan tai muulle läheisellään on viipymättä annettava selvitys rajoitustoimenpiteen sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Selvitys on annettava ymmärrettävässä muodossa ja saavutettavalla tavalla ottaen huomioon vastaanottajan käyttämät kommunikaatiomenetelmät.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön on kohdistettu rajoitustoimenpide hänen ollessaan tilassa, jossa hän ei ole kyennyt ymmärtämään toimenpiteen merkitystä, hänelle on annettava 1 momentissa tarkoitettu selvitys heti, kun hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön, joka ei tilansa takia kykene ymmärtämään asian merkitystä, on kohdistettu sellainen rajoitustoimenpide, johon saa 81 b §:n 1 tai 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, rajoitustoimenpidettä koskeva päätös on muutoksenhakuohjeineen annettava tiedoksi erityishuollossa olevan henkilön lailliselle edustajalle tai sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa henkilön lailliselle edustajalle taikka hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvalla omaisellaan tai muulle läheisellään.

42 1 §

Asetuksenantovaltuus

Edellä 32 §:n 2 momentissa tarkoitettusta riittävästä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemuksesta, 42 a §:n 4 momentissa tarkoitettusta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja muun henkilökunnan riittävydestä ja 42 a §:n 5 momentin 2 kohdassa tarkoitettusta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

75 a §

Aluehallintoviraston on erityisesti valvottava tämän lain 3 a luvun nojalla tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Aluehallintovirasto voi valvontaa toteuttaessaan varata erityishuollossa olevalle henkilölle tilaisuuden luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajan kanssa.

80 §

Sosiaalilautakunnan päätökseen tässä laissa tarkoitettussa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös lautakunnalle, jonka tulee oman lausuntonsa ohessa toimittaa se hallinto-oikeudelle.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei sovelleta, milloin laissa tai asetuksessa on muutoksenhausta säädetty toisin tai kielletty muutoksenhaku, ei myöskään milloin päätös kunnallislain mukaan voidaan alistaa kunnan- tai liittohallituksen tutkittavaksi.

81 §

Muutoksenhaussa erityishuoltopiirin kuntainliiton liittovaltuuston, liittohallituksen, lautakunnan, johtokunnan, yhteisjohtokunnan, erityishuollon johtoryhmän tai muun kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päätökseen on noudatettava, mitä kunnallislaissa säädetään, mikäli tämän lain säännöksistä ei muuta johdu.

Siitä poiketen, mitä 1 momentissa säädetään, erityishuollon johtoryhmän, sosiaalilautakunnan tai kunnallisen viranhaltijan päätökseen, joka koskee erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä, haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastoon ja päätökseen, joka koskee vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista, valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista noudattaen, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös erityishuollon johtoryhmälle tai sosiaalilautakunnalle, joiden tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se valitusviranomaiselle. (22.12.2009/1539)

Siitä poiketen, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

80 §

Muuhun sosiaalilautakunnan tai muun sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätökseen kuin 81 a §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään.

81 §

Erytyishuoltopiirin kuntainliiton liittovaltuuston, liittohallituksen, lautakunnan, johtokunnan, yhteisjohtokunnan, erityishuollon johtoryhmän tai muun kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

81 a §

Muun kuin tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista tai lopettamista taikka yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksy-

mistä 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.

81 b §

Kirjalliseen päätökseen, joka koskee tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista, jatkamista tai lopettamista taikka 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Erityishuollon johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

Yksityisen sosiaalihuollon toimintayksikön tai laitoksen vastaavan johtajan 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevaan kirjalliseen päätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 momentissa säädetään.

Muutosta saa 1 ja 3 momentissa tarkoitettussa asiassa hakea erityishuollossa oleva henkilö ja hänen laillinen edustajansa. Jollei täysi-ikäisellä erityishuollossa olevalla henkilöllä ole laillista edustajaa, saa muutosta hakea sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa myös hänen palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuva omaisensa tai muu läheisensä.

81 c §

Jos kunnallisen toimielimen tai viranhaltijan päättämä asia voidaan kuntalain 92 §:n nojalla ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, päätökseen saa hakea muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään.

81 d §

Hallinto-oikeuden päätökseen 33 §:n 3 momentissa tarkoitettussa asiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden muuhun pää-

HE 96/2015 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*tökseen saa hakea muutosta valittamalla
vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää va-
litusluvan.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*
