**Utlåtande GrUU 12/2016 rd– RP 96/2015 rd**

# Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda**

**Till social- och hälsovårdsutskottet**

## INLEDNING

### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- ordförande för social- och hälsovårdsutskottet Tuula Haatainen, riksdagen
- utskottsråd Eila Mäkipää, Riksdagens kansli
- regeringsråd Lotta Hämeen-Anttila, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Lasse Lehtonen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### *Samband med andra handlingar*

Grundlagsutskottet har tidigare lämnat ett utlåtande i ärendet (GrUU 15/2015 rd).

## SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Grundlagsutskottet lämnade ett utlåtande (GrUU 15/2015 rd) om propositionen om specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd) vid riksmötet 2015. Enligt utlåtandet kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 33

§ och 38 § och till begränsningsåtgärderna beaktas på behörigt sätt. På grund av sakens natur ansåg utskottet det nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet låter grundlagsutskottet ta ställning till bestämmelserna en gång till, om det går in för att föreslå nya bestämmelser om användning av begränsningsåtgärder.

Med hänvisning till grundlagsutskottet (GrUU 15/2015 rd) föreslår social- och hälsovårdsutskottet i sitt utkast till betänkande ändringar i de föreslagna paragraferna. Utkastet innehåller bland annat förslag till omfattande ändringar i bestämmelserna om begränsningsåtgärder. Därför har utskottet begärt (brev 17.3.2016) att grundlagsutskottet yttrar sig om lagändringarna i utkastet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmänt*

Regeringen föreslår ändringar i lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda. Utkastet till betänkande innehåller dels de preciseringar som grundlagsutskottet förutsatte tidigare, dels ett stort antal nya bestämmelser om begränsningsåtgärderna. Sammantaget handlar det om att införa de ändringar som krävs för att Finland ska kunna ratificera Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I första hand vill social- och hälsovårdsutskottet veta om ändringarna uppfyller de konstitutionella krav som grundlagsutskottet ställer i sitt första utlåtande (GrUU 15/2015 rd) för att lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Kraven gällde huvudsakligen beslutsprocessen när en person förordnas att bli intagen på en verksamhetsenhet för specialomsorger oberoende av sin vilja (33 §) och fortsatt vård (38 §). Dessutom handlar det om att en enhet enligt propositionen utan förankring i lagen hade kunnat sätta in ett stort antal åtgärder med inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Följaktligen har social- och hälsovårdsutskottet lagt till bestämmelser om tillhandahållande av nödvändig hälso- och sjukvård trots motstånd (42 j §), användning av begränsande anordningar eller klädesplagg i dagliga rutiner (42 k §) och allvarliga situationer (42 l §), rörelsefrihet under övervakning (42 m §) och kvarhållande (42 n §).

Bestämmelserna är av betydelse med avseende på självbestämmanderätten som är reglerad i 7 och 10 § i grundlagen. De föreslagna begränsningsåtgärderna ska å ena sidan säkerställa rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § i grundlagen och å andra sidan tillgodose rätten till liv och personlig säkerhet enligt 7 § i grundlagen. Vidare har bestämmelserna beröringspunkter med 1 § 2 mom. i grundlagen som föreskriver att människovärdet är okränkbart.

Enligt utkastet till betänkande kommer de föreslagna ändringarna att förbättra rättssäkerheten för de utvecklingsstörda som får specialomsorger och lyfta upp vår lagstiftning till den nivå som krävs för att konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska kunna ratificeras. Grundlagsutskottet anser att ändringarna kan anses vara både viktiga och godtagbara. För att propositionens syften ska uppfyllas krävs det emellertid betydande satsningar på genomförandet av lagen med anknytande utbildning och styrning.

Bestämmelserna innehåller en lång rad hänvisningar och upprepningar. De är därför svåra att greppa och rentav svårbegripliga på vissa ställen. Delvis hänger detta samman med bestämmelsernas särskilda karaktär. Följaktligen är det av största vikt att yrkesutbildade personer inom specialomsorger utan svårigheter kan tillämpa paragraferna och att de som vill ta reda på sina rättigheter får information om dem utan besvär (se också GrUU 60/2014 rd och GrUU 41/2006 rd). Enligt uppgifter till grundlagsutskottet har regeringen för avsikt att ytterligare förbättra bestämmelserna om självbestämmanderätt. Med hänvisning till de problem som tas upp här är det inte motiverat att de aktuella bestämmelserna i fortsättningen får stå modell för nya bestämmelser utan ambitionen att förtydliga och förenkla dem.

Med hänsyn till vikten av reglering dels vid inskränkningar och åtgärder för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, dels för rättssäkerheten är det viktigt att det noga följs upp vilken roll lagstiftningen spelar för de utvecklingsstördas vardag. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande om detta.

*Behandlingen av propositionen*

Grundlagsutskottets konstitutionella synpunkter på lagstiftningsordningen (GrUU 15/2015 rd) gällde 33 och 38 § samt bestämmelserna om begränsningsåtgärder. Utskottet ansåg det nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet låter grundlagsutskottet ta ställning till bestämmelserna en gång till, om det går in för att föreslå bestämmelser om begränsande anordningar eller klädesplagg.

Vidare har grundlagsutskottet tidigare ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen. Regeringen kan då antingen lämna en ny proposition eller en kompletterande proposition enligt 71 § i grundlagen. Det garanterar dessutom att riksdagens behandling av ärendet grundar sig på tillräckligt omfattande motiv och konsekvensbedömningar samt på ett offentligt förslag som är tillgängligt för var och en (se GrUU 75/2014 rd). Det handlar också om att den tekniska kvaliteten på lagstiftningen kan säkerställas när lagberedningen fortskrider i normal ordning.

Enligt 71 § i grundlagen kan en regeringspropositionen kompletteras med en ny kompletterande proposition. Enligt förarbetena till grundlagen är komplettering av propositioner ett förfarande av exceptionell karaktär som lämpar sig för situationer när regeringen på eget initiativ vill göra ändringar i en proposition som är under behandling i riksdagen, men anser det vara oändamålsenligt att återta propositionen och lämna en helt ny proposition. Det är således fråga om ett enklare förfarande än att återta en proposition (RP 1/1998 rd).

I den aktuella situationen har regeringen inte lämnat någon kompletterande proposition. I stället har social- och hälsovårdsministeriet kommit med ett bemötande till social- och hälsovårdsutskottet enligt normala procedurer. Där lägger ministeriet fram principiellt viktiga och kvantitativt sett omfattande ändringar i propositionen. Utifrån den kompletterande informationen har social- och hälsovårdsutskottet utarbetat ett utkast till betänkande med ett stort antal preciseringar och tillägg.

Grundlagsutskottet anser det vara mycket problematiskt och otillfredsställande att lagförslagen i regeringspropositioner måste kompletteras och rättas i så här stor omfattning när de behandlas i riksdagen. Ett förfarande baserat på utredningar från ett ministerium rimmar enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1998 rd) inte särskilt väl med de konstitutionella principerna vid förslag med omfattande materiella ändringar (se GrUU 34/2004 rd). I sådana fall åsidosätts nämligen de organ som enligt grundlagen ska vara delaktiga i regeringspropositioner samt riksdagens plenum. Grundlagsutskottet vill påminna om att detta delvis är anledningen till att 71 § i grundlagen har en bestämmelse som tillåter kompletterande regeringspropositioner. Med avseende på grundlagsutskottets uppgifter vore det befogat att utnyttja den möjligheten framför allt när ändringsförslagen kräver nya och betydligt större bedömningar av lagstiftningsordningen än den ursprungliga propositionen. Utskottets uppfattning är att det hade varit ett bättre alternativ att regeringen antingen hade återtagit propositionen och lämnat en ny eller att den hade kompletterat den ursprungliga propositionen. På så sätt hade man också kunnat ta mer hänsyn till de principiella synpunkter på lagberedning som är viktiga för utskottet (se GrUU 75/2014 rd).

*Förordnande till undersökning*

I 33 § finns bestämmelser om förfarandet för att förordna någon att bli intagen på en verksamhetsenhet för specialomsorger oberoende av sin vilja. Det betyder att man inkräktar kraftigt på personens personliga frihet enligt 7 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

I det förra utlåtandet påpekade utskottet att propositionen i kombination med de gällande bestämmelserna hade bildat ett regelverk, som ger ledargruppen för specialomsorger befogenhet att förordna någon till undersökning och anger undersökningstiden, men inte säger något om hur undersökningen får utföras eller vad den får innefatta. Undersökning hade kunnat förordnas mot personens vilja. Om man beaktade att ett beslut om att förordna undersökningar och det beslut som fattas utifrån undersökningen kraftigt inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna, måste 33 § kompletteras åtminstone med bestämmelser om vem som utför undersökningen, vad den får innefatta och hur den får gå till.

I utkastet till betänkande ingår ett förslag till ny 33 §. Vad beträffar exakthet och innehåll motsvarar de nya bestämmelserna inte helt och hållet regelverket i 9–11 § i mentalvårdslagen, som grundlagsutskottet hänvisar till i det första utlåtandet. Minimikraven enligt grundlagen är dock uppfyllda i och med att 33 § 1 mom. kompletteras och 2 mom. får ingående bestämmelser om vem som får utföra undersökningar, vad de får innefatta och hur de ska utföras. Social- och hälsovårdsutskottets ändringar kompletterar 33 § på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt och undanröjer det problem som ursprungligen ingick i propositionen.

Paragrafen har inga exakta bestämmelser om att den som ska undersökas ska få uttrycka sin åsikt eller om att de lagliga företrädarna ska bli hörda. Med beaktande av att ett beslut om intagning på en verksamhetsenhet för specialomsorger inkräktar kraftigt på den enskildes grundläggande fri- och rättigheter är det motiverat att foga en liknande bestämmelse om hörande till lagförslaget som det finns i mentalvårdslagen — trots att de tillämpliga allmänna lagarna innehåller en förpliktelse att höra parterna.

*Fortsatt vård*

I 38 § ingår bestämmelser om fortsatt vård oberoende av en persons vilja och hur proceduren får gå till. I det tidigare utlåtandet påpekade utskottet att bestämmelserna i propositionen leder till en diffus gränsdragning mellan specialomsorger oberoende av en persons vilja och specialomsorger som en person tar emot av egen vilja.

Utskottet ansåg att det inte minst med avseende på 7 § 3 mom. i grundlagen i vilket fall som helst är nödvändigt att ett beslut om specialomsorger oberoende av någons vilja alltid grundar sig på ett beslut med explicit stöd i lagen. Det innebär för det första att det måste fattas ett explicit beslut när en person frivilligt gått med på specialomsorger och personens status ändras så att han eller hon måste få specialomsorger oberoende av sin vilja. Extra problematiskt ansåg utskottet det vara att den andra meningen i 38 § ställer som krav för att förutsättningarna för specialomsorger ska utredas att personen efter en halvårsperiod explicit vägrar att ta emot specialomsorger. I annat fall skulle man av allt att döma ha ansett att personen gett sitt samtycke och därför är intagen för specialomsorger oberoende av sin vilja.

I sitt utkast har social- och hälsovårdsutskottet skrivit om 38 § och paragrafen kräver nu i samtliga fall ett skriftligt beslut halvårsvis om fortsatta specialomsorger, i vissa fall med ännu kortare intervaller. De föreslagna ändringarna undanröjer det problem med lagstiftningsordningen som 38 § i propositionen enligt grundlagsutskottet gav upphov till.

*Reglering av begränsningsåtgärder*

Grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar om begränsningsåtgärderna avsåg inte de åtgärder som explicit kallades begränsningsåtgärder i propositionen. Däremot var det ett problem att verksamhetsenheterna enligt propositionen utan stöd i lagen hade kunnat ta till ett ganska stort antal åtgärder som hade inskränkt de intagnas grundläggande fri- och rättigheter.

Till följd av propositionen hade alltså en betydande del av inskränkningarna i de intagnas grundläggande fri- och rättigheter varit vårdåtgärder utan förankring i lagen. Åtgärderna hade dessutom varit undantagna de allmänna förutsättningarna för att använda begränsningsåtgärder (42 d §). Synpunkterna i propositionen förefaller innebära en återgång till att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna motiveras med anstaltsmakt, men den principen övergavs redan i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, framhöll utskottet.

Grundlagsutskottet underströk vidare att lagen inte får innehålla begränsningsåtgärder bara för säkerhets skull, utan det gäller att noga överväga om de kan vara nödvändiga i vissa fall. Likaså är det av största vikt att lagen får exakta villkor för begränsningsåtgärder i kombination med särskilda villkor som kraftfullt inskränker möjligheten att sätta in begränsningsåtgärder, ansåg utskottet. När lagen tillämpas gäller det att vara mycket noga med att uppfylla kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella och nödvändiga, enligt utskottet (GrUU 15/2015 rd).

Följaktligen har social- och hälsovårdsutskottet lagt till bestämmelser om tillhandahållande av nödvändig hälso- och sjukvård trots motstånd (42 j §), användning av begränsande anordningar

eller klädesplagg i dagliga rutiner (42 k §) och i allvarliga situationer (42 l §), rörelsefrihet under övervakning (42 m §) och kvarhållande (42 n §). Vid alla begränsningsåtgärder gäller 42 d § om allmänna villkor för användningen, vilket bland annat innebär att en åtgärd måste vara nödvändig, att lindrigare åtgärder är olämpliga eller otillräckliga och att åtgärderna ska stå i rätt proportion till situationens allvar.

I 42 k § ingår det bestämmelser om användning av begränsande anordningar och klädesplagg i dagliga rutiner och villkoret är att personens hälsa eller säkerhet sannolikt äventyras om åtgärden inte sätts in. Om åtgärderna används är det sannolikt ett intrång i den personliga integriteten som är skyddad i 7 § i grundlagen och eventuellt också i rörelsefriheten som är skyddad i 9 § i grundlagen. De begränsande anordningarna och klädesplaggen preciseras efter sitt syfte och det ingår också andra krav för att de ska få användas. Beslutet att använda en begränsande anordning eller ett begränsande klädesplagg ska fattas av en yrkesutbildad person inom socialvården eller hälso- och sjukvården som ingår i personalen enligt anvisningar från den ansvariga föreståndaren på verksamhetsenheten.

Det handlar enligt betänkandeutkastet här om sedvanlig förvaltningsverksamhet och det meddelas därför inget förvaltningsbeslut (utkastet till betänkande, s. 12). Därför nämns beslutet om användning av begränsande anordningar och klädesplagg inte 81 b § om beslut som får överklagas. Bestämmelserna i 42 k § avser emellertid också fall när en person inom specialomsorgerna regelbundet och långvarigt utsätts för begränsningsåtgärder. När en åtgärd innebär fortlöpande inskränkningar i någons grundläggande fri- och rättigheter räcker det inte med att den är förankrad i ett avgörande av en yrkesutbildad person inom socialvården eller hälso- och sjukvården, om det inte finns ett konkret skriftligt beslut. Vid sådana definitiva eller mer långvariga inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste det fattas ett explicit beslut, exempelvis på det sätt som det föreskrivs om i 42 l § 3 mom. i allvarliga risksituationer. Ett sådant beslut måste införlivas i 81 b § för att det ska gå att överklaga.

Begränsningsåtgärderna får bara användas på de villkor som ingår i lagen. Grundlagsutskottet påpekar att det avser ett förbud mot att använda en begränsningsåtgärd i något som helst annat syfte. Exempelvis liten personal eller frånvaro av andra liknande ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar är inga lagstadgade kriterier för att använda en begränsningsåtgärd. Avslutningsvis pekar grundlagsutskottet på den uppenbara principen att det faktum att det finns lagbestämmelser om begränsningsåtgärder inte betyder att de också ska användas i andra fall än när de är en sista utväg.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 19.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.