

## 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

- konsultativ tjänsteman Riitta Burrell, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Lotta Hämeen-Anttila, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Timo Makkonen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens kansli.
- professor Lasse Lehtonen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ändras. I lagen görs de ändringar som krävs för ratificeringen av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft den 1 mars 2016.

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

Motiven till lagstiftningsordningen är omfattande och den bedöms med avseende på självbestämmanderätten enligt 10 och 7 § i grundlagen. Lagen bedöms också med avseende på skyddet för personlig frihet och integritet enligt 7 § 1 mom., rörelsefrihet enligt 9 §, skyddet för privatliv enligt 10 § och egendomsskyddet enligt 15 §. De inskränkande åtgärderna i den föreslagna lagen anses trygga rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § i grundlagen och rätten till liv och personlig trygghet enligt 7 §. Vidare säger regeringen att lagen har kopplingar till bestämmelserna om människovärdets okränkbarhet enligt 1 § i grundlagen, demokrati enligt 2 §, kravet på bestämmelser i lag enligt 80 §, överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § och rättssäkerhet enligt 21 §. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utlåtande bör dock inhämtas av grundlagsutskottet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Allmänt*

Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda föreslås få bestämmelser om åtgärder som stöder förmågan att klara sig på egen hand och självbestämmanderätten och minskad användning av begränsande åtgärder och allmänna villkor för att tillämpa åtgärderna. Dessutom ingår särskilda villkor för varje enskild begränsningsåtgärd. Lagen får också bestämmelser om förfarandet vid beslut om begränsningsbestämmelser och andra avgöranden. Vidare ska villkoren för specialomsorger oberoende av personens vilja preciseras.

Det primära syftet med propositionen är att göra det möjligt för personer med utvecklingsstörning att utöva sin självbestämmanderätt och klara sig själva fullt ut (RP, s. 53). I målet ingår en skyldighet att minska användningen av tvång. Trots allt kommer det enligt motiven också fram över att uppstå situationer då man för att skydda hälsa och säkerhet för personer med utvecklingsstörning eller andra blir tvungen att tillgripa begränsningsåtgärder som inkräktar på deras grundläggande rättssäkerhet. Det andra syftet är att reglera användningen av begränsningsåtgärder på det sätt som de grundläggande fri- och rättigheterna kräver. De föreslagna ändringarna säkerställer således att vår lagstiftning uppfyller bestämmelserna i artikel 14 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Därmed anser regeringen att konventionen kan ratificeras.

Överlag är bestämmelserna mycket känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det framkommer av motiven till propositionen, där regeringen ingående behandlar kopplingen till dels de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen, dels internationella konventioner om mänskliga rättigheter och tolkningen av dem. Grundlagsutskottet håller huvudsakligen med om motiven, men ställer sig trots det kritiskt till vissa av bestämmelserna och uppfattningen om möjligheterna att förordna specialomsorger oberoende av någons vilja och omfattningen av begränsningsåtgärderna vad beträffar skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Lagändringen är av betydelse med avseende på bestämmelsen om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen, eftersom också andra än myndigheter ska få rätt att göra ingrepp i de personers grundläggande fri- och rättigheter som får specialomsorger. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot förslaget i det hänseendet.

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

### *Utgångspunkter för bedömningen*

Bakgrunden till lagförslaget är en strävan att förbättra självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning. Grundlagsutskottet har ansett att självbestämmanderätten är kopplad till ett flertal grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet i grundlagen. Bland annat individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp ingår i grundlagsskyddet för privatlivet (se t.ex. GrUU 10/2012 rd och GrUU 24/2010 rd).

Målen för att stärka självbestämmanderätten är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I sista hand handlar det om personens rätt till liv och personlig frihet. Lagstiftningen verkställer också var och ens rätt till oundgänglig trygghet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUU 5/2006 rd).

Å andra sidan tillåter begränsningsåtgärderna i personernas självbestämmanderätt och andra grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis rörelsefriheten enligt 9 § och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Bestämmelserna måste därför bedömas med avseende på de generella villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och i förekommande fall också med avseende på särskilda villkor (jfr GrUU 5/2006 rd).

Rätten att förordna specialomsorger oberoende av personens vilja måste bedömas med avseende på 7 § om personlig frihet i grundlagen. Enligt 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. I den sista meningen sägs det att frihetsberövade ska få sina rättigheter tryggade genom lag.

Målet att komplettera och precisera bestämmelserna står i samklang med uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna för vissa grupper av människor inte kan begränsas direkt på grundval av subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. Den uppfattningen förankrades i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). Om någons grundläggande fri- och rättigheter behöver begränsas och personen är på institution, måste bestämmelserna om begränsningar ingå i lag och de bör kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje grundläggande fri- och rättighet (GrUU 5/2006 rd och GrUU 34/2001 rd).

Det handlar om bestämmelser för att säkerställa utsatta personers rättigheter. En del utvecklingsstörda personer kan dagligen utsättas för begränsningsåtgärder hela sitt liv. Därför är det vid bedömning av den här typen av lagstiftning motiverat att vara extra uppmärksam på kravet på exakthet och noggrann avgränsning. Regleringen måste vara så uttömmande som möjligt. Detta är av relevans inte minst för utvecklingsstörda som bor på institution, men det spelar också en roll för vårdpersonalens rättssäkerhet.

Det är viktigt att förstå att bestämmelser om begränsningsåtgärder inte är en öppen befogenhetsförteckning som tillåter att åtgärderna vidtas, menar utskottet. När rätten att tillämpa åtgärderna regleras och när lagen tillämpas gäller det alltså att vara mycket noga med att uppfylla kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella och nödvändiga. Vidare är det viktigt att observera att begränsningsåtgärder är en sista utväg och att de ska avslutas så snart det är möjligt. Det är också i allra högsta grad värt att notera att begränsningsåtgärder

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

aldrig får tillgripas i fostrande eller disciplinärt syfte eller som bestraffning (RP, s. 56; se också GrUU 5/2006 rd). I detta sammanhang vill utskottet särskilt framhålla vikten av att personalen får utbildning och introduktion i vad det innebär att förbättra självbestämmanderätten och minimera användningen av begränsningsåtgärder.

Bestämmelserna har relevans med avseende på Europakonventionen, särskilt artikel 5 och 8 (se också artikel 3, 6 och 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna). Artikel 5 garanterar rätten till frihet och säkerhet. Tanken är att ingen godtyckligt ska berövas sin frihet. Dessutom har var och en som berövas sin frihet rätt att få lagligheten av frihetsberövandet prövad. Artikel 8 garanterar rätten till skydd för privat- och familjeliv. Det primära syftet är skydda den enskilde mot godtyckliga inskränkningar i privatlivet från myndigheternas sida.

Artikel 14 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreskriver att konventionsstaterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte berövas sin frihet olagligen eller godtyckligt och att varje frihetsberövande sker i enlighet med lagen samt att förekomst av funktionsnedsättning inte i något fall ska rättfärdiga frihetsberövande. Vidare ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning, om de berövas sin frihet genom något förfarande, på lika villkor som andra är berättigade till garantier i enlighet med de mänskliga rättigheterna och ska behandlas i enlighet med syftena och principerna i konventionen, däribland genom erbjudande av skälig anpassning.

### *Specialomsorger oberoende av en persons vilja*

I 32 § ingår villkoren för att någon ska kunna förordnas att bli intagen på en verksamhetsenhet för specialomsorger. I 33 § finns bestämmelser om själva förfarandet. I 37 § föreskrivs det hur specialomsorger oberoende av någons vilja ska avslutas. I 38 § ingår det bestämmelser om fortsatt vård oberoende av någons vilja och om förfarandet.

När någon förordnas att bli intagen för specialomsorger betyder det att man inkräktar på personens frihet enligt 7 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Det föreslagna 32 § 1 mom. uppfyller kravet på att frihetsberövande måste motiveras i lag. En person kan oberoende av sin vilja förordnas att bli intagen på en verksamhetsenhet för specialomsorger om han eller hon inte kan träffa avgöranden om sin vård och omsorg eller förstå konsekvenserna av sitt handlande, sannolikt allvarligt äventyrar sin egen eller andras hälsa eller säkerhet och inte kan få vård och omsorg på något annat sätt. Kraven är relativt högt ställda och de uppfyller utan tvekan också kravet på att frihetsberövande inte får vara godtyckligt. Utskottet menar att bestämmelserna i det hänseendet inte utgör något problem med avseende på artikel 5 i Europakonventionen eller artikel 14 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Enligt 33 § 1 mom. kan ledargruppen för specialomsorger förordna att en person ska tas in för undersökning om det är uppenbart att det finns förutsättningar för att förordna specialomsorger mot personens vilja. I 2 mom. föreskrivs det när en undersökning senast måste göras. Momentet ändras inte. När undersökningen har slutförts beslutar ledargruppen för specialomsorger enligt 3 mom. om personens ska förordnas specialomsorger. Lagen saknar dock helt och hållet bestämmelser om undersökningar trots att det är uppenbart att undersökningar kan förordnas mot personens vilja. Om man beaktar att ett beslut om att förordna undersökningar och det beslut som fattas

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

utifrån undersökningen kraftigt inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna, måste 33 § kompletteras åtminstone med bestämmelser om vem som utför undersökningen, vad den innefattar och hur den får gå till (jfr 9—11 § i mentalvårdslagen). Annars kan lagen inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Samtidigt vill utskottet påpeka att det kan vara nödvändigt att ta hänsyn till särdragen i specialomsorger för utvecklingsstörda för att procedurerna inte ska vara alltför svårhanterliga.

Grundlagsutskottet ställer sig kritiskt till att det i motiven (RP, s. 54 och 72) sägs att det inte är vare sig möjligt eller ändamålsenligt att göra gränsdragningen mellan specialomsorger oberoende av en persons vilja och specialomsorger som en person tar emot av egen vilja tydligare i samband med lagändringen. Ställningstagandet motiveras med de särdrag som specialomsorger tillförs genom lagen. Det är inte alltid sagt att specialomsorger på frivillig väg verkligen grundar sig på en viljeyttring av personen med utvecklingsstörning, sägs det i motiven. Å andra sidan sägs det att det av den grundläggande tanken i 38 § framgår att också en person som förordnats specialomsorger oberoende av sin vilja omfattas av specialomsorger i första hand av egen vilja.

Den uppfattning som presenteras i propositionen leder till en diffus gränsdragning mellan specialomsorger oberoende av en persons vilja och specialomsorger som en person tar emot av egen vilja. Det är ohållbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, även om bestämmelserna om specialomsorger rent allmänt kan sägas innefatta en del särdrag som i viss utsträckning skiljer sig från exempelvis kriterierna för vård oberoende av någons vilja enligt mentalvårdslagen. Inte minst med avseende på 7 § 3 mom. i grundlagen är det i vilket fall som helst nödvändigt att ett beslut om specialomsorger oberoende av någons vilja alltid grundar sig på ett beslut med explicit stöd i lagen. Det innebär framför allt att det måste fattas ett explicit beslut om en person frivilligt gått med på specialomsorger och personens status ändras så att han eller hon måste anses få specialomsorger oberoende av sin vilja (jfr exempelvis 13 § i mentalvårdslagen).

Extra problematisk är den diffusa gränsdragningen i 38 §. Den första meningen föreskriver att en person på grund av samma undersökning och oberoende av sin vilja får hållas kvar på en verksamhetsenhet för specialomsorger i högst ett halvt år. Formuleringen i den andra meningen ("Om han eller hon inte därefter samtycker till att stanna kvar på verksamhetsenheten för specialomsorger och om dessa omsorger inte ska avslutas med stöd av 37 § ska det minst en gång per halvår på nytt utredas huruvida förutsättningar alltså finns för att förordna en person att oberoende av sin vilja tas in på en verksamhetsenhet inom specialomsorgerna.") förefaller dock att betyda att det för att förutsättningarna för specialomsorger ska utredas krävs att personen efter en halvårsperiod explicit vägrar att ta emot specialomsorger. I annat fall ska personen få specialomsorger oberoende av sin vilja utan att frågan omprövas med jämna mellanrum. Bestämmelsen är problematisk med avseende på 7 § i grundlagen. Följaktligen måste passusen om samtycke strykas i den andra meningen för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

På grund av särdragen i specialomsorger om utvecklingsstörda kan det i vissa fall vara så uppenbart att omsorgen oberoende av en persons vilja måste fortsätta att förutsättningarna inte behöver utredas fullskaligt en gång i halvåret, menar utskottet. Följaktligen kan det föreskrivas att utredningen en gång i halvåret får vara mindre omfattande, när det är uppenbart att personen behöver vara kvar på en verksamhetsenhet för specialomsorger oberoende av sin vilja. Som motvikt till detta och även med hänsyn till Europadomstolens rättspraxis (se t.ex. X mot Finland 4806/04,

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

3.7.2012, punkt 170, och Rakevich mot Ryssland, 58973/00, 28.11.2003, punkterna 43—46) måste lagen få en bestämmelse om att den som berövats sin frihet och personens lagliga företrädare har rätt att få förutsättningarna för specialomsorger oberoende av personens vilja prövade så länge omsorgen pågår (jfr 12 d § i mentalvårdslagen), påpekar utskottet.

Social- och hälsovårdsutskottet bör också överväga att ta in likadana bestämmelser om utomstående bedömning av vårdbehovet som ingår i 12 a—12 d § i mentalvårdslagen (se GrUU 5/2014 rd och X mot Finland, 3.7.2012, punkt 169).

### ***Begränsningsåtgärder***

#### *De föreslagna begränsningsåtgärderna*

De begränsningsåtgärder som nämns i 3 a kap. är fasthållande (42 f §), omhändertagande av ämnen och föremål (42 g §), kroppsvisitation (42 h §) och kortvarig avskildhet (42 i §). De allmänna villkoren i 42 a § för att vidta begränsningsåtgärder tillämpas på alla begränsningsåtgärder inom specialomsorger. Dessutom föreskrivs det om bestämmelser om särskilda villkor för varje enskild åtgärd.

Enligt 42 d § får begränsningsåtgärder användas bara när den som får specialomsorger inte kan fatta beslut om sin vård och omsorg eller förstå konsekvenserna av sitt handlande, när det är nödvändigt att använda begränsningsåtgärder för att skydda personens eller andras hälsa eller säkerhet eller förhindra betydande egendomsskador och när andra, lindrigare metoder inte lämpar sig för eller är tillräckliga i situationen. Paragrafen understryker också bland annat att en begränsningsåtgärd måste kunna motiveras och vara säker och att man måste sluta med en begränsningsåtgärd när den inte längre är nödvändig. De föreslagna allmänna villkoren avser att understryka att begränsningsåtgärder utgör undantagsfall, att de ska vara proportionella och att de är en sista utväg. Utskottet har ingenting att invända mot de allmänna villkoren vad gäller kraven vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

I övrigt innehåller kap. 3 a bestämmelser om stärkt självbestämmanderätt (42 §), åtgärder som stöder förutsättningarna att klara sig på egen hand och stöder självbestämmanderätten (42 a §), tillämpningsområdet för bestämmelserna om användning av begränsningsåtgärder (42 b §), tjänsteansvar (42 c §), minskad användning av begränsningsåtgärder (42 e §), genomgång i efterhand och anteckning av begränsningsåtgärder (42 j §) och rapport om och delgivning av begränsningsåtgärder (42 k §). Bestämmelserna lyfter fram andra åtgärder som förstahandsalternativ framför begränsningsåtgärder och framhåller vikten av bedömning i förväg och i efterskott samt minimering av begränsningsåtgärder och betydelsen av introduktion och utbildning. I kombination med regionförvaltningsverkets skyldighet att övervaka användningen av begränsningsåtgärder (75 a §) bildar bestämmelserna en sammanhållen reglering, som på behörigt sätt uppfyller kraven på att en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändig och proportionell och som aktualiseras vid begränsningsåtgärder samt förbättrar personernas självbestämmanderätt och rättssäkerhet.

Bestämmelserna om enskilda begränsningsåtgärder motsvarar innehållsligt i stor utsträckning bestämmelserna i mentalvårdslagen (GrUU 34/2001 rd) och barnskyddslagen (GrUU 5/2006 rd).

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

Grundlagsutskottet vill dock påpeka att 42 f § om fasthållande inte säger något om syftet med åtgärder (jfr 68 § 1 mom. I barnskyddslagen ”för att lugna ett barn”). Med avseende på att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste vara exakta och noga avgränsade är det motiverat att komplettera bestämmelsen med ett liknande kriterium för fasthållande, trots att det i och för sig är klart att syftesbestämmelsen (42 d § 1 mom. 2 punkten) med allmänna villkor också ska tillämpas i de här fallen.

### *Övriga åtgärder*

I motiven (RP, s. 55) till propositionen sägs det att inga andra än lagstadgade begränsningsåtgärder är tillåtna. Det stämmer väl överens med det faktum att man i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) och grundlagsutskottet i sin praxis (GrUU 5/2006 rd och GrUU 34/2001 rd) har tagit avstånd från uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna för vissa grupper av människor inte kan begränsas direkt på grundval av subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. Om någons grundläggande fri- och rättigheter behöver begränsas och personen är på institution eller har berövats sin frihet, måste bestämmelserna ingå i lag och de måste kunna rättfärdigas särskilt i vart och ett fall och för varje grundläggande fri- och rättighet.

Ser man till detta förefaller motiven i propositionen vara förknippade med vissa problem. De tillåter tolkningen att verksamhetsenheter för specialomsorger utan lagfästa grunder kan ta till vissa åtgärder som åtminstone i viss omfattning är begränsande för de boende. Propositionen har emellertid inga bestämmelser om sådana åtgärder eller kriterier för dem. Det kan bero antingen på att de anses mer ha karaktären av vård eller på att de inte begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna utan snarare reglerar användningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt propositionen (RP, s. 56—57) ska man för det första skilja mellan begränsningsåtgärder och grundläggande vård. I grundläggande vård ingår åtgärder som i väsentlig grad påverkar en persons välbefinnande, såsom vila, mat och hygien, men också omsorg om personens psykiska och sociala basbehov, enligt propositionen. Gränsen mellan å ena sidan god vård och omsorg, å andra sidan användningen av begränsningsåtgärder är inte alltid tydlig och klart avgränsad, sägs det vidare i motiven. Vid bedömningen av åtgärdens karaktär bör man fästa avseende vid dess varaktighet och grad av tvång samt personens vilja och syn på åtgärden, sägs det i motiven. Ju tydligare en åtgärd begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, ju mer personen motsätter sig åtgärden och ju längre åtgärden tillgrips, desto mer fjärrar vi oss från begreppet grundläggande vård och desto mer uppenbart blir det att det är fråga om en förbjuden åtgärd som kränker skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, sägs det också i motiven.

Regeringen menar också att det faktum att någon oberoende av sin vilja förordnas till specialomsorger på en verksamhetsenhet innebär att personen inte får lämna lokalerna av egen vilja (RP, s. 54—55). Vidare sägs det att det inte kan betraktas som en inskränkning av rörelsefriheten, som är en grundläggande fri- och rättighet, att ytterdörrarna till verksamhetsenheten är låsta hela tiden, om andra än de som får specialomsorger oberoende av sin vilja har möjlighet att lämna enheten om de önskar. Också i sådana fall gäller det att beakta det lagfästa syftet med specialomsorg och särdragen i verksamheten (RP, s. 57—58).

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

Synpunkterna i propositionen förefaller åtminstone delvis innebära en återgång till att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna motiveras med anstaltsmakt, men det kan inte längre anses godtagbart. En bedömning av de föreslagna bestämmelserna måste i stället utgå från att relativt små inskränkningar i den personlig friheten och integriteten, rörelsefriheten och skyddet för privatlivet för någon som är intagen på institution måste ses som en begränsning i personens grundläggande fri- och rättigheter, särskilt om personen motsätter sig åtgärden (se t.ex. domarna från Europadomstolen i målen *Storck mot Tyskland*, 61603/00, 16.6.2005, punkt 143, och *Munjaz mot Förenade Kungadömet*, 2913/06, 17.7.2012, punkt 79—81). Utskottet understryker att det inte går att i motiven tillåta den här typen av åtgärder bara genom att exempelvis åberopa grundläggande vård. Begränsningsåtgärder kan således inte användas om det saknas behöriga lagbestämmelser om villkoren för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringen nämner en del exempel på åtgärder och hjälpmedel som ska tillgodose klienternas behov av hygien, mat och rörelse och deras grundläggande psykiska och sociala behov utan att självbestämmanderätten, skyddet för privatlivet, rörelsefriheten eller någon annan grundläggande fri- eller rättighet inskränks (RP, s. 56—57). Det är uppenbart att det finns hjälpmedel och apparater som inte spelar någon roll för de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan är det uppenbart att åtminstone en del av de begränsande verktygen och plaggen är så stora inskränkningar att bara det faktum att de används betyder att de grundläggande fri- och rättigheterna inskränks, anser utskottet. Dessutom kan en del hjälpmedel som används för terapeutiska syften generera en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna om de används fortlöpande och långvarigt. Det är heller inte helt problemfritt att de allmänna villkoren (42 d §) för begränsningsåtgärder på grundval av lagen bara avser de åtgärder som betraktas som begränsningsåtgärder.

Det måste finnas tillräckligt exakta och noga avgränsade lagbestämmelser om användningen av begränsande anordningar och klädesplagg, om det anses nödvändigt att använda dem. Grundlagsutskottet kan dock inte utifrån vare sig motiven eller annan information exakt bedöma vilka eller vilken typ av anordningar eller klädesplagg som ska anses begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför måste användningen av anordningar och klädesplagg i den fortsatta beredningen bedömas omsorgsfullt i det hänseendet. Dessutom bör tillämpningsområdet för dem anges så snävt som möjligt. Vid den här typen av regleringar är det också av stor vikt att bestämmelserna motiveras omsorgsfullt och med målet att de i fortsättningen ska tjäna som praktiskt stöd på verksamhetsenheterna. På grund av sakens natur anser utskottet 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.

Att döma av propositionsmotiven är det oklart om åtgärder inom ramen för grundläggande vård, som alltså inte betraktas som begränsningsåtgärder, också innefattar medicinska åtgärder som personen motsätter sig. Också i dessa fall krävs det bestämmelser om villkoren för att få inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och de måste uppfylla kraven i Europakonventionen (se t.ex. *Storck mot Tyskland*, punkt 143 och 144), i synnerhet om det inte finns tillämpliga bestämmelser någon annanstans i lag.

Regeringens synpunkter på rätten att hindra eller inskränka klienternas rätt att avlägsna sig från verksamhetsenheten är förknippade med liknande problem. Motiveringen till när och hur en klient får hindras att avlägsna sig från verksamhetsenheten förefaller att vara mycket ospecificerad

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

och basera sig på planerad eller redan existerande praxis. Extra otydliga är motiven när det gäller i vilken utsträckning rörelsefriheten kan inskränkas för personer som vistas frivilligt på en verksamhetsenhet för specialomsorger. Också inskränkningar i rörelsefriheten måste regleras så att de uppfyller villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, om det anses nödvändigt att inskränka rörelsefriheten för personer som får specialomsorger. Bestämmelserna måste uppfylla kraven i Europakonventionen (se t.ex. Stanev mot Bulgarien, 36760/06, 17.1.2012, punkt 115—120). Om social- och hälsovårdsutskottet lägger till en passus om detta bör lagförslaget återremitteras till grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottet understryker att lagen inte får innehålla begränsningsåtgärder bara för säkerhets skull, utan utskottet måste 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 använda begränsningsåtgärder. Det måste också lagfästas garantier för att åtgärderna inte sätts in med hänvisning till knappt tilltagen personal eller bristande ekonomiska och funktionella förutsättningar. Utskottet vill här upprepa sin tidigare ståndpunkt att bestämmelserna om begränsningsåtgärder inte är en öppen fullmakt att tillämpa åtgärderna och att det när lagen tillämpas gäller att vara mycket noga med att uppfylla kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella och nödvändiga.

### ***Förbud att söka ändring***

Ett beslut om att förordna att någon tas in för undersökning som ledargruppen fattar på grundval av 33 § 1 mom. kan inte överklagas genom besvär på grundval av 81 b § 2 mom. Bestämmelserna motsvarar 81 § 3 mom. i den gällande lagen. Förbudet motiveras över huvud taget inte vare sig i den aktuella propositionen eller i den proposition där 81 § ingick (RP 102/1976 rd). Nästan utan undantag påverkas den grundlagfästa rättssäkerheten av besvärsförbud, påpekar grundlagsutskottet. Följaktligen måste förbuden motiveras fullt ut i propositioner som regeringen lämnar till riksdagen (se GrUU 10/2012 rd).

I samband med behandlingen ovan av 33 § påpekar utskottet att paragrafen behöver kompletteras i betydande omfattning. I dagsläget finns det ingen klarhet kring de exakta rättsverkningarna av bestämmelsen och det förordnande som ingår där. Följaktligen kan grundlagsutskottet i det här läget inte göra någon konstitutionell bedömning av kriterierna för besvärsförbudet. Besvärsförbudet i 81 b § 2 mom. kan således bedömas slutligt med avseende på 21 § i grundlagen och artikel 5.4 i Europakonventionen först när 33 § har kompletterats på det sätt som utskottet föreslår. I vilket fall som helst anser grundlagsutskottet det befogat att social- och hälsovårdsutskottet slopar besvärsförbudet.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 33 § och 38 § och till begränsningsåtgärderna beaktas på behörigt sätt.*

## Utlåtande GrUU 15/2015 rd

Helsingfors 10.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst  
medlem Simon Elo saf  
medlem Maria Guzenina sd  
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 Ulla Parviainen cent  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.