

31.10.2006

Dnro 2969/5/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö STM 006:00/2006

LAUSUNTO SELVITYKSESTÄ PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMISESTA KEHITYSVAMMAPALVELUJEN TOTEUTTAMISESSA

Ministeriö on pyytänyt minulta lausunnon perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammapalvelujen toteuttamisessa tehdystä selvityksestä (STM 2006:45). Ministeriö toivoi, että lausunnoissa arvioitaisiin myös selvitykseen sisältyvän Norjan lainsäädännön soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin. Esitän lausuntonani seuraavan.

Pakon käyttö

Selvitysmies Jukka Kumpuvuori toteaa selvityksessään, että kehitysvammaisten henkilöiden palveluissa ja tukitoimissa käytettävien pakkotoimien edellytyksiä tulee tarkentaa ja niistä tulee säätää laissa.

Olen jo vuonna 1996 ilmoittanut valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle käsitykseni siitä, että kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaa lainsäädäntöä olisi täsmennettävä siten, että huollossa käytettävistä itsemääräämisoikeuden rajoituksista säädettäisiin lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti perustus oikeusjärjestelmän edellyttämällä tavalla (dnro 121/2/95). Pakon käyttöä kehitysvammaisten erityishuollossa koskevassa päätöksessäni katsoin perus- ja ihmisoikeussäännösten vastaiseksi eristämisen käytön rangaistuksena, pakon käytön kasvatuksellisilla perusteilla sekä pakon käytön puutteellisten henkilöresurssien vuoksi.

Mielestäni siis kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden rajoituksista tulisi säätää lain tasolla. Myös kehitysvammaisten muiden perusoikeuksien kuin itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta tulisi säätää lailla. Pidän myös tärkeänä pakon käsitteen määrittelyä, koska muuten saattaa esiintyä sellaisia käytäntöjä, jotka sisältävät tosiasiallisesti pakon käyttöä, mutta joita ei tunnisteta sellaisiksi.

Lainsäädännöllä voitaisiin nähdäkseni myös tehokkaasti ohjata kehitysvammahuoltoa siten, että kaikkien pakon käyttö vähenisi. Saamieni tietojen mukaan Norjassa pakon käyttö on lakiuudistuksen (siis ensin sosiaalipalvelulain 6 A luvun ja nyttemmin 4 A luvun) ansiosta vähentynyt.

Kehitysvammaisten erityishuollossa käytetään pakkotoimia sekä laitos- että avohoidossa. Pakkotoimia käytetään myös henkilöihin, joita ei ole määrätty erityishuoltoon vastoin tahtoa. Tahdonvastaiseen hoitoon määrättyjähän on vain vähän.

Tarkastuksillani kehitysvammahuollon laitoksissa ja muissa palveluyksiköissä olen selvittänyt pakon käyttöä niistä tehtyjen kirjaamismerkintöjen perusteella, henkilökunnan kanssa käydyillä keskusteluilla sekä tekemällä havaintoja osastokierroilla. Viimeisten viiden vuoden aikana olen käynyt tarkastuksella yhdeksässä laitoksessa. Monissa niistä on tehty positiivista työtä pakon käytön vähentämiseksi ja valvonnan parantamiseksi (ks. myös seuraavat artikkelit: Terhi Koskentausta, Kokemuksia suoja-toimenpidekäytäntöjen kehittämisestä Pääjärven kuntayhtymässä, Suomen lääkärilehti 2001, sivut 3234–3236 ja Terhi Koskentausta, Heikki Seppälä, Heimo Valkama, Kehitysvammahuollon haasteellisimmat asiakkaat, Suomen lääkärilehti 5/2003, sivut 499–504.).

Pakon käytön seurannan lisäksi monissa laitoksissa on kiinnitetty erityistä huomiota henkilökunnan koulutukseen ja työnohjaukseen. Myös asuin- ja toimintaympäristön viihtyisyydessä on tapahtunut edistystä. Sen sijaan päivätoimintojen järjestämisessä on ollut tarkastamissani laitoksissa havaittavissa suuriakin eroja. Mikäli työ- tai päivätoimintaa on järjestetty riittävästi, on pakon käyttökin näyttänyt kokemukseni mukaan jääneen vähäisemmäksi. Nähdäkseni mielekkäillä päivätoiminnoilla ja työtoiminnoilla voidaan parantaa merkittävästi kehitysvammaisten elämisen laatua siten, että myös itsemääräämisoikeuksien rajoituksia tarvitaan vähemmän.

Totean vielä, että laitoksissa ja sen hoitokodeissa on ollut hoidettavina sellaisia aikuisiällä älyllisesti vammautuneita asiakkaita, jotka eivät ole kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä, joiden kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joihin ei voida soveltaa myöskään mielenterveyslain tahdosta riippumattomien hoitoa koskevia säännöksiä.

Selvityksessä todetaan pakkolääkitystä koskevassa jaksossa (s. 52), että potilaslain sääntelyä voidaan asiassa pitää riittävänä.

Potilaan hoitaminen vastoin hänen tahtoaan merkitsee puuttumista hänen perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa, joka edellyttää laissa säädettyä perustetta. Sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista.

Selvityksessä viitataan lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista säädetyn (jäljempänä potilaslaki) 6 §:n 2 momentin säännökseen, jossa säädetään vajaakykyisen potilaan hoitamisesta yhteisymmärryksessä hänen edustajansa kanssa. Potilaslaissa tai sen esitöissä ei kuitenkaan viitata mahdollisuuteen suorittaa potilaalle sellaisia toimenpiteitä, joita hän vastustaa. Käsitkseni mukaan pientä lasta voidaan tietyissä tilanteissa hoitaa yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa kanssa siinäkin tapauksessa, että lapsi vastustaa toimenpidettä. Nähdäkseni varttuneemman lapsen tai täysi-ikäisen potilaan

osalta tällaisen toimenpiteen suorittamisesta olisi kuitenkin säädettävä laissa, joka on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Viitataan tältä osin myös Norjan hallituksen antamaan esitykseen, jossa ehdotetaan lainsäädäntöä vajaakykyisen potilaan hoidosta tilanteesta, jossa tämä vastustaa hoitoa. Ehdotuksen mukaan säännökset tulisivat sovellettaviksi etupäässä kehitysvammaisten ja dementiaa sairastavien hoidossa (Ot.prp. nr. 64 (2005–2006) Om lov om endringer i pasientrettslova og biobanklova).

Selvityksessä todetaan pakkotoimien käytön luonnolliseksi sääntelypaikaksi lakia sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista. Tähän lainsäädännön järjestelmään liittyvään kysymykseen ei voi mielestäni tässä vaiheessa ottaa kantaa.

Norjan sosiaalipalvelulain 4A luku

Selvityksen mukaan Norjan sosiaalipalvelulain 4A lukua voidaan perustellusti pitää uuden säännösten lähtökohtana.

Norjan sosiaalipalvelulaissa onkin sellaisia elementtejä, jotka ovat tärkeitä lähtökohtia kehitysvammahuoltoon koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Tällaisia ovat mm. tavoitesäännös (1 §), vaatimus pakon ja vallan käyttöä ehkäisevistä toimenpiteistä (4 §), säännös pakon ja vallan käytön edellytyksistä (5 §) sekä tehokas, vaikkakin ehkä raskas seurantajärjestelmä. Lisäksi on hyvä, että laissa on määritelty ne toimenpiteet, joita ei katsota pakon ja vallan käytöksi.

Soveltamisalaa koskevan 2 §:n 2 momentissa todetaan selvityksen mukaan, että "pakon ja vallan käyttö tässä luvussa tarkoittaa toimenpidettä, joita palvelunsaaja vastustaa tai palvelunsaajan kannasta riippumatta sellaista toimenpidettä, joka loukkaa perusoikeuden ydinalaa". Totean tämän johdosta, että Norjan laissa puhutaan toimenpiteistä, jotka ovat niin kajoavia (inngripende), että niitä on pidettävä pakotteina ja vallankäyttönä. Norjan laissa ei siis nähdäkseni puhuta perusoikeuden ydinalasta, vaan pakon ja vallan käytöksi katsotaan myös huomattavasti lievemmit toimenpiteet (kaikki fyysinen vaikuttaminen, joka on kajoavampaa kuin "käsien ohjaaminen").

Norjan sosiaalipalvelulain 4 A luku voi mielestäni luonnollisesti olla eräs työväline säädösvalmistelussa. Norjasta saatuihin kokemuksiin on syytä tutustua. Myös Tanskan lainsäädäntö ja Tanskan sosiaaliministeriön julkaisema lain seurantaraportti voisi olla hyvä ottaa huomioon tulevan lain valmistelussa.

Toisaalta on otettava huomioon, että kehitysvammahuolto on järjestetty Norjassa Suomesta poikkeavasti. Norjan sosiaalipalvelulain 4 A luvussa on myös säännöksiä asioista, joista Suomessa on säädetty muissa yhteyksissä (mm. alentavan ja loukkaavan kohtelun kielto perustuslaissa, oikeus osallisuuteen ja tiedonsaantiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ja edunvalvojan määräämisestä holhouslaissa).

Käsitykseni mukaan tärkeätä on kehittää pakkotoimenpiteiden seurantajärjestelmä toimivaksi. Kokemukseni mukaan lääninhallitukset ovat

varsin vaihtelevasti pystyneet hoitamaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 3 §:ssä mainittua valvontaa. Tarpeellista on selvittää Norjan järjestelmän vaatimat henkilöstöresurssit (sekä palveluyksiköissä ja vaativassa ennakotarkastusjärjestelmässä) ja muut järjestelmän toimivuustekijät. Korostan, että seuranta järjestelmässä tulee turvata asiantuntevuus ja oikeusturva.