

14.2.2018

EOAK/872/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

KEHITYSVAMMALAIN MUUTOSTEN EDELLYTTÄMIEN TOIMENPITEIDEN LAIMINLYÖNTI

1 ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla päätin ottaa omasta aloitteestani tutkittavakseni Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon Kuusanmäen palvelukeskuksen erityishuollon tilaispäihoitoyksikön (osasto 22) ja erityishuollon laitoshoidon yksikön (osasto 24) menettelyn kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muutoksen (381/2016, jäljempänä kehitysvammalaki) noudattamisessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen määräyksestä tehdyllä tarkastuskäynnillä 8.12.2016 kävi ilmi, että osastoilla ei ollut sovellettu kehitysvammalain muutosten edellyttämiä toimenpiteitä, kuten päätöksien tekemistä rajoittamistoimenpiteistä. Tarkastuksella tuli esille, että osastolla (24) oli ollut käytössä muun muassa rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttöä päivittäisissä toiminnoissa (kehitysvammalain 42 k §) ja valvottua liikkumista (kehitysvammalain 42 m §), mutta näiden käytöstä ei ollut tehty kehitysvammalain edellyttämiä päätöksiä.

2 SELVITYS

Pyysin Pohjois-Suomen aluehallintovirastoa antamaan asiassa oman lausuntonsa ja varamaan laiminlyönnistä vastuussa oleville viranhaltijoille tilaisuuden antaa selitys asian johdosta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän viranhaltijoiden selitykset

Aluehallintovirasto pyysi 14.3.2017 Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää toimitamaan aluehallintovirastoon kuntayhtymän toiminnasta ja kehitysvammahuollosta vastaavien johtajien ja Kuusanmäen palvelukeskuksen esimiesten erilliset selitykset siten, että kukin toiminnasta vastaava antaa oman erillisen selityksensä.

Kuntayhtymä toimitti aluehallintovirastoon kuntayhtymän johtajan 7.4.2017 antaman selityksen, johon oli liitetty perhepalvelujohtajan 21.3.2017 ja palveluesimies A:n 6.4.2017 antamat selitykset sekä vastuualuepäällikön 5.4.2017, palvelupäällikön 31.3.2017, palveluesimies B:n 30.3.2017 ja ylläkäärin 7.4.2017 antamat selitykset liitteineen.

Viranhaltijoiden selitysten yhteenvedossa kuntayhtymän johtaja toi esille selvityksissä todetut keskeiset tekijät laiminlyöntiin. Lakiuudistuksen täytäntöönpanoa on kuntayhtymän johtajan mukaan pidetty haasteellisena, koska muutos edellytti laajaa valmistelua ja ohjeistamisesta kuntayhtymässä. Toimeenpanon valmistelu edellytti yhteistyötä sekä alueellisesti että kansallisesti. Valtakunnallinen ohjeistus ja tuki lain toimeenpanolle toteutuivat kuntayhtymän johtajan mukaan pääosin lain jo tultua voimaan ja sen vuoksi alueellisessa toimeenpanossa oli osin tämän vuoksi viiveitä. Lisäksi kuntayhtymän asiakas- ja potilastietojärjestelmiin tuli tehdä muu-

toksia ja henkilöstölle tuli järjestää täydennyskoulutusta ja osaamisen kehittämistä. Lakimuu-
tos kuormitti myös kehitysvammapoliklinikan työryhmää ja asumisyksiköiden ja laitoshoidon
pyynnöissä asiantuntija-arvioiden tekemiseksi oli viiveitä.

Seuraavaksi lyhennetty kooste muista selityksistä:

Perhepalvelujohtajan selityksen mukaan Kainuun soten hallitus muutti vammaispalveluiden
vastuualueella olemassa olevat toimet viroiksi (15.6.2016 § 131), koska julkisen vallan käyttö
edellyttää virkasuhdetta. Toimivallan ja julkisen vallan käytön näkökulmasta päätöksenteko
olisi ollut perhepalvelujohtajan mukaan mahdollista jo kesällä 2016. Perhepalvelujohtajan seli-
tyksen mukaan kehitysvammalain muutokseen liittyvän toimintaohjeen laatiminen aloitettiin
kevällä 2016. Työryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 20.4.2016 ja valmis toimintaohje on
päiväty 24.11.2016. Käytännön työnjakoa ja ohjeistusta on täsmennetty vielä joulukuussa
2016. Ohje on laadittu vastuualuepäällikön vetämässä työryhmässä, johon on osallistunut eri-
tyishuollon poliklinikan lääkäri, sosiaalityöntekijä ja psykologi, johtava sosiaalityöntekijä ja pal-
velupäällikkö.

Perhepalvelujohtaja viittasi selityksessään myös Kainuun soten perhepalveluiden koko tulos-
aluetta koskevaan omavalvontasuunnitelmaan (päiväty 6.6.2016; perhepalvelujohtajan hy-
väksymispäätös 31.8.2016 § 5), jonka mukaan ”Kaikissa Kainuun soten toimintayksiköissä on
tunnettava rajoituksia koskeva lainsäädäntö ja menettelytavat sekä noudatettava niitä. Toimin-
tayksiköissä, joissa on käytössä rajoitustoimenpiteitä, tulee olla laadittuna kirjallinen rajoitus-
toimenpiteitä koskeva menettelyohje, johon kirjataan päätöksentekomenettely sekä ohjeet sii-
tä, miten rajoitustoimenpiteet toteutetaan turvallisesti asiakkaan ihmisarvoa kunnioittaen”.
Perhepalvelujohtajan selityksen mukaan kehitysvammalain muutoksen toimeenpanoa Kainuun
sotessa hidasti ja vaikeutti osaltaan kansallinen tuki, ohjaus ja neuvonta, mikä asiassa toteutui
hyvin pitkällä viiveellä ja suurelta osin jo lain tultua voimaan. Jälkikäteen arvioituna kehitys-
vammalain voimaantumiseen olisi kannattanut säätää siirtymäaika, joka olisi tukenut kehitys-
vammalain muutosten toimeenpanoa kansallisesti ja Kainuun sotien alueella.

Vammaispalveluiden vastuualuepäällikön selityksen mukaan vammaispalveluiden vastuualue
jakaantuu kahteen tulosityksikköön. Tulosityksikköjä johtaa yksikön palvelupäällikkö ja johtava
sosiaalityöntekijä. Palvelupäällikkö vastaa oman toiminnan kehitysvammayksiköistä ja johtava
sosiaalityöntekijä vammaispalvelun sosiaalityö–palvelut tulosityksiköstä. Palvelupäällikön alai-
suudessa toimii yhdeksän palveluesimiestä. Palveluesimiehet vastaavat yksiköiden operatiivi-
sesta johtamisesta sekä kehitysvammalainuudistusta koskevista rajoitustoimenpiteiden päätöksis-
tä delegointipäätöksen mukaisesti. Johtavan sosiaalityöntekijän alaisuudessa toimivat sosiaali-
työntekijät ja sosiaaliohjaajat sekä kehitysvammapoliklinikan henkilöstö.

Vastuualuepäällikön selityksen mukaan vammaispalvelujen vastuualueen johtoryhmässä käsi-
teltiin kehitysvammalain uudistuksen toimeenpanon tilannetta 1.9.2016. Hän kertoi tuoneensa
tuolloin esille, että kehitysvammalaki on voimassa ja, että vammaispalveluissa on toimittava
lain ja delegointipäätöksen mukaisesti. Selityksen mukaan asiakastietojärjestelmän päätös-
pohjien työstämisen vetovastuussa olivat johtava sosiaalityöntekijä ja palvelupäällikkö. Kuu-
sanmäen palvelukeskuksen (osasto 22 ja osasto 24) asiakkaan rajoitustoimenpiteiden päätös-
valtaa on delegoitu lääkärille ja palveluesimiehille. Vastuualuepäällikön näkemyksen mukaan
kaikki edellytykset rajoitustoimenpiteiden päätöksentekoon olivat valmiina elokuussa 2016.

Palvelupäällikön selityksen mukaan vammaispalveluissa työstettiin viranomaisverkostoyhteis-
työnä kehitysvammalain muutoksen toimeenpanon toimintaohjetta keväästä 2016 alkaen. En-
simmäisenä valmistui toimintaohje tahdosta riippumattoman hoidon osalta ja tämän jälkeen
muiden rajoitustoimenpiteiden päätösten ja ratkaisujen soveltamisen osalta joulukuussa 2016.

Palvelupäällikön selityksen mukaan samaan aikaan lakimuutoksen voimaantumisen kanssa työstettiin osasto 24 muutosta avopalveluiksi. Käytössä olevissa tietojärjestelmissä ei ollut valmiina päätöspohjia tai ohjeistuksia uusien rajoitustoimenpidepäätösten toteuttamiseen teknisesti. Käytännössä sisällöllisen ohjeen luominen rajoitustoimenpidepäätösten toteuttamisesta vei aikaa teknisesti ja sisällöllisesti. Selityksen mukaan sittemmin rajoitustoimenpidepäätöksiä on tehty Kuusanmäen palvelukeskuksessa (osasto 22 ja osasto 24) vuoden 2017 maaliskuun loppuun mennessä 48 kappaletta.

Ylilääkäri selityksen mukaan hän työskentelee kehitysvammapoliklinikan työryhmässä eikä ole esimiesasemassa. Työryhmä esitti huolensa lähiesimiehelle lakimuutoksen toteuttamisesta 30.9.2016. Tuolloin todettiin, että asiantuntija-arvioita poliklinikan työryhmältä ei ollut vielä pyydetty ja että vastuu asiantuntija-arvioiden pyytämisestä on kunkin asumisyksikön/osaston päätöksiä tekevillä esimiehillä. Selityksen mukaan työryhmä sai pyyntöjä asiantuntija-arvioiden suorittamiseen lokakuusta 2016 alkaen. Selityksen mukaan kehitysvammapoliklinikan asiantuntijat osallistuivat lakimuutosta koskevan ohjeistuksen valmisteluun vastuualuepäällikön vetämässä työryhmässä. Ylilääkäriin mukaan valmiudet välittömään lain toimeenpanoon puuttuivat. Lain edellyttämät päätökset delegoitiin, mutta tarvittavia välineitä tai osaamista päätösten tekoon ei ollut uusilla päätöksentekijöillä. Lakimuutos on ylilääkäriin mukaan vaikeaselkoinen ja sen toteuttaminen on vaatinut ja vaatii edelleen paljon työtä.

Kuusanmäen palvelukeskuksen palveluesimies B:n selityksen mukaan hän teki joulukuun lopussa 2016 ensimmäiset päätökset yhdessä palveluesimies A:n kanssa. Palveluesimies A kertoi, että hän ei ollut joutunut aiemmin työssään päätöksiä juurikaan tekemään, joten päätösten tekeminen vaati ohjeistusta ja neuvontaa. Lisäksi lomakepohjien tekeminen ja niiden työstäminen asiakastietojärjestelmiin vei aikaa.

Palveluesimies A:n selityksen mukaan kehitysvammapoliklinikan ylilääkäri vastasi aiemmin osaston suojoitomenpideasioista. Ylilääkäri oli myös jäsenenä perustetussa työryhmässä. Palveluesimiehen mukaan elokuussa 2016 kävi kuitenkin ilmi, että ylilääkärikkään ei ollut tässä vaiheessa esittä selkeää toimintalinjaa, kuinka osastolla tulisi asioissa edetä. A kertoi saaneensa omalta selvitystyöryhmältä Kainuun oman rajoitustoimenpideohjeen 24.11.2016. Siinä oli kuitenkin vielä yhteisesti arvioituja avoimia seikkoja, jotka vaativat vielä lisäselvityksiä ja niiden avaamisia. Näiden johdosta tarvittiin jälleen aikaa vievää moniammatillista yhteistyötä.

3.2 Aluehallintoviraston lausunto

Aluehallintovirasto totesi, että käytettävissä olevien selitysten perusteella täytäntöönpanon viivästymiselle oli toiminnasta vastaavien virkamiesten taholta tuotu esille useita eri syitä.

Aluehallintoviraston mukaan Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon johdossa kehitysvammalaikiin tulossa olevat lakimuutokset olivat olleet hyvin tiedossa ja tarvittavien toimenpiteiden valmistelu oli esimiesten toimesta käynnistetty asianmukaisesti ja hyvissä ajoin jo keväällä 2016. Aluehallintovirasto oli käynyt ennakoita sovitulla ohjaus- ja arviointikäynnillä Kuusanmäen palvelukeskuksessa 12.5.2016. Käynti liittyi erityisesti laitoshoidon purkuun ja sitä koskevaan muutostilanteeseen. Tapaamisessa Kainuun soten edustajat esittelivät Kainuun alueen kehitysvammaisten laitoshoidon purkuun liittyviä toimia sekä suunnitelmia asiakkaiden palvelujen ja tilaratkaisujen osalta. Samassa yhteydessä keskusteltiin myös tulevasta toimialaa koskevista lainsäädäntömuutoksista, erityisesti kehitysvammahuoltoon liittyen. Tuolloin keskusteltiin myös kesäkuussa voimaan tulevien kehitysvammahuoltolain muutosten myötä tarvittavista ja pääosin jo käynnistyneistä valmisteluista ja tulevista toimenpiteistä. Tässä vaiheessa esillä oli jo monia käytännön kysymyksiä lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta. Tuolloin todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriöltä on tulossa uudistuvan lain soveltamisohjeistusta sekä lisäksi

muuta informaatio-ohjausta, mm. ministeriön järjestämät alueelliset tilaisuudet. Aluehallintoviraston käynnillään saaman käsityksen mukaan lain täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet olivat jo käynnistyneet hyvin Kainuun sotessa. Kainuun sotesta osallistuttiin myös kumpaankin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella pidettyihin tilaisuuksiin, jotka olivat 24.8.2016 ja 15.12.2016.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti lain voimaantulosta 10.6.2016 kuntainfokirjeellä (3/2016) 26.5.2016 sekä lisäksi ohjeistuksella mm. omilla verkkosivuillaan. Ensimmäiset lain toimeenpanotilaisuudet pidettiin ennen lain voimaantuloa Tampereella ja Helsingissä. Helsingissä 30.5.2016 pidettyä tilaisuutta oli mahdollisuus seurata verkossa sekä myöhemmin lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön sivuilla olevan tallenteen kautta. Tästä mahdollisuudesta tiedotettiin jo edellä mainitussa infokirjeessä. Tilaisuuden koulutusmateriaali oli myös ladattavissa käyttöön. Lisäksi ministeriö täydensi ohjeistusta ja informaatiota vielä lain jo voimaantultua.

Lain voimaantulon aikataulu kesäkuussa 2016 juuri ennen kesälomia oli aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ollut haasteellinen konkreettista täytäntöönpanoa ajatellen. Vielä keväällä YK:n vammaissopimuksen ratifioinnin ollessa kesken käsityksenä eri viranomaistahoilla oli, että laki tulisi voimaan mahdollisesti vasta syksyllä 2016. Lain soveltamisohjeistusta oli kuitenkin käytettävissä jo ennen lain voimaantuloa 10.6.2016 ja se täydentyi aluehallintoviraston mukaan vielä ministeriön toimesta lain voimaantulon jälkeen. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtävänä ollut päätöksentekoa koskevien lomakkeiden valmistelu kuitenkin viivästyi, mikä osaltaan saattoi vaikeuttaa ja hidastaa myös käytännön konkreettista täytäntöönpanon toteutusta. Kentällä kaivattiin uudessa ja haasteellisessa tilanteessa lain täytäntöönpanoa varten erityisesti mallilomakkeita päätöksenteon valmistelua varten.

Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti yhteistyössä Valviran ja aluehallintoviraston kanssa toimeenpanotilaisuudet Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella 24.8.2016 ja 15.12.2016. Myös aluehallintovirasto tiedotti omalta osaltaan kuntia ja kuntayhtymiä sekä alueen toimijoita sekä tulevan lain voimaantulosta että toimialueella pidettävistä alueellisista toimeenpanotilaisuuksista. Aluehallintovirasto toteutti lain toimeenpanoa alueellaan ministeriön ja aluehallintovirastoa ohjaavan viraston, Valviran ohjauksen mukaisesti.

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan Kainuun sotessa on ollut käynnissä mittava kehitysvammahuollon palveluihin liittyvä rakennemuutos ja kehittämishanke. Valtakunnalliseen Kehä-hankkeeseen liittyen Kainuussa on valmisteltu kehitysvammahuollon laitoshoidon purkua suunnitelmallisesti. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan tämä mittava hanke, sisältäen myös uudisrakentamien, on osaltaan sitonut henkilöresursseja ja vienyt voimavaroja samaan aikaan voimaan tulevan kehitysvammahuoltolain täytäntöönpanon valmistelulta ja erityisesti sen käytännön konkreettiselta toteutukselta.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan käytännön konkreettinen toteutusvaihe siihen liittyvine prosesseineen on Kainuun sotessa Kuusanmäen palvelukeskuksen osalta jäänyt liian vähälle huomiolle ja resursoinnille, mikä on osaltaan viivästyttänyt lain täytäntöönpanoa asianmukaisella tavalla. Lisäksi tiedonkulku asiassa ei ole toiminut riittävällä tavalla. Aluehallintoviraston asiakirjojen perusteella saaman käsityksen mukaan lain täytäntöönpanon osalta valtaosa vastuusuhteet kyseessä olevan asian osalta ovat olleet organisaation sisällä joltakin osin epäselvät, mikä on voinut vaikuttaa siihen, että lakimuutoksen edellyttämiä toimenpiteitä ei ollut saatu alkuperäisistä tavoitteista huolimatta toteutettua käytännössä konkreettisella tasolla lain edellyttämällä tavalla. Lisäksi aluehallintoviraston saaman käsityksen mukaan omavalvonta asiassa ei ole toiminut asianmukaisesti. Lisäksi palvelukeskuksen menettely ei ole täyttännyt Suomen perustuslain eikä myöskään hallintolain edellyttämiä oikeusperiaatteita.

3.3 Arviointi

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain säännöksiä rajoitustoimenpiteiden päätöksenteosta on muutettu lailla 381/2016, joka on voimaantulosäännöksensä mukaan tullut voimaan 10.6.2016. Lainmuutoksen voimaantulosäännökseen ei ole sisällynyt siirtymäsäännöstä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus totesi antamassaan mietinnössä kehitysvammalain muuttamisesta annetusta hallituksen esityksestä (StVM 4/2016 vp, s. 4), että esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää merkittävää panostamista lain toimeenpanoon ja siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen.

Saadun selityksen mukaan Kuusanmäen palvelukeskuksessa tehtiin ensimmäiset päätökset rajoitustoimenpiteistä joulukuun lopulla 2016 eli reilun puolen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, vaikka päätöksen tekemistä edellyttäviä rajoitustoimenpiteitä oli käytetty jo sitä ennen. Katson palvelukeskuksen laiminlyönteä päätöksenteon rajoitustoimenpiteistä kehitysvammalain ja perustuslain vastaisesti. Aluehallintoviraston saamista selityksistä voi päätellä, että päätöksenteon laiminlyönti on koskenut koko Kainuun soten aluetta.

Eräs keskeinen syy kehitysvammalain uudistamiselle oli se, että laista puuttivat säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä sekä oikeusturvamenettelystä. Kehitysvammalain 81 b §:n mukaan hallinto-oikeudelta saa hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään muun muassa valvottua liikkumista ja rajoittavan välineen tai asusteen toistuvaa käyttöä päivittäisissä toiminnoissa koskeviin kirjallisiin päätöksiin. Koska palvelukeskuksessa ei ollut tehty päätöksiä, ei kehitysvammaisella henkilöllä tai hänen läheisellään ole ollut mahdollisuutta saada rajoitustoimenpiteiden käyttöä tuomioistuimen arvioitavaksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Olen samaa mieltä aluehallintoviraston kanssa siitä, että Kuusanmäen palvelukeskuksen ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän selitysten perusteella kehitysvammalain käytännön konkreettinen toteutusvaihe on jäänyt liian vähälle huomiolle ja sen toteuttamiseen tarvittavat voimavarat eivät ole olleet riittäviä. Myös tiedonkulussa on ollut puutteita.

Perhepalvelujohtaja viittasi selityksessään koko tulosaluetta koskevaan omavalvontasuunnitelmaan, jossa oli kirjattu muun muassa se, että toimintayksiköissä tulee olla laadittuna kirjallinen rajoitustoimenpiteitä koskeva menettelyohje, johon kirjataan päätöksentekomenettely. Korostan, että kuntayhtymän on seurattava omasuunnitelman toteutumista säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella (sosiaalihuoltolain 47 §). Asiassa saatujen selitysten perusteella on selvää, että kuntayhtymässä olisi täytynyt panostaa merkittävästi enemmän lain toimeenpanoon ja siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen jo ennen lain voimaantuloa ja välittömästi lain tultua voi-

maan. Korostan, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Toisaalta olen ottanut huomioon sen, että laajan ja osin vaikeaselkoisen lainsäädäntöuudistuksen käytännön toimeenpanon valmisteluun ei ollut jäänyt riittävästi aikaa. Eduskunta hyväksyi lait 10.5.2016 ja ne tulivat voimaan jo 10.6.2016.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle ja Kuusanmäen palvelukeskukselle vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni niille.

Ilmoitan ratkaisustani myös Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.