

31.3.2021

EOAK/5030/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

RAJOITUSTOIMENPITEET VAMMAISTEN LASTEN LAITOSPALVELUISSA

1 KANTELU

Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymän tarkastuksen johdosta päätin ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi palvelukeskuksen rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan päätöksentekomenettelyn vammaisten lasten ja nuorten (alle 18-vuotiaiden) kuntoutuspalveluissa.

Määrämälläni tarkastuksella palvelukeskuksen henkilökunnan kanssa käydyssä keskustelussa ilmeni, että kuntoutuskeskus Vuomassa (autismiyksikkö Säde) ei ollut tehty kehitysvammalain mukaisia kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä kaikissa niissä tilanteissa, joissa lasten itsemääräämisoikeutta oli jouduttu rajoittamaan. Tarkastuskäynnillä kuntoutuskeskus Vuoman varaesimies kertoi, että rajoitustoimenpiteiden käytöstä voitiin tehdä kehitysvammalain mukainen päätös vain "räikeissä tilanteissa".

Tarkastuksella saadun selvityksen mukaan lasten vanhempien tai huoltajien kanssa sovitaan aina kuntoutusjakson aluksi, miten lapsen kanssa toimitaan erilaisissa itsemääräämisoikeutta rajoittavissa tilanteissa. Tätä tarkoitusta varten kuntoutuskeskuksessa oli olemassa lomake: "Alaikäisten kuntoutujien IMO-jakson aikana". Lomakkeessa sovitettiin puhelimen ja pelikonsolien käytöstä, itsenäisestä liikkumisesta, sängynlaitojen ylösnostosta, terapeuttisesta kiinnipitamisestä, verikokeiden ottamisesta, wc-oven lukitsemisesta ja yksiköstä poisjohtavien ovien lukitsemisesta.

Tarkastuskäynnistä laadittu pöytäkirja EOAK/5028/2018 on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla: www.oikeusasiamies.fi.

2 SELVITYS

Oman aloitteeni johdosta Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä antoi pyytämäni selvityksen.

Selvityksessä viitattiin sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen ohjeistukseen: "Kysymyksiä ja vastauksia kehitysvammalain 10.6.2016 voimaantulleesta muutoksesta". Ohjeistuksessa todetaan muun muassa, että rajanveto normaaliin lasten kasvatukseen kuuluvan toimenpiteen (esimerkiksi kotiintuloajat) ja rajoitustoimenpiteen välillä ei ole aina selkeä. Jos kuitenkin kysymys on lapsen tavanomaisesta hoidosta ja huolenpidosta ja siihen liittyvästä tavanomaisesta rajojen

asettamisesta, ei kysymys ole rajoitustoimenpiteestä. Lapsen kasvatuksesta, hoidosta ja huolenpidosta puhuttaessa on tärkeää huomata, että tällöin tarkoitetaan lapsen kronologista ikää, ei kehitystasoa. Tavanomainen hoito ja siihen liittyvä tavanomainen rajojen asettaminen on arvioitava suhteessa lapsen ikätovereihin. Esimerkiksi pinnasänky: Kun kysymys on pienestä lapsesta, jolla ikänsä puolesta käytetään tai voitaisiin käyttää pinnasänkyä, ei pinnasängyn käyttöä pidetä rajoitustoimenpiteenä.

Selvityksen mukaan kuntoutuskeskus Vuoman autismiyksikkö Säteessä on ollut käytössä alaikäisten kuntoutujien IMO-lomake. Lomakkeen tarkoitus on ollut selvittää lapsen perheen omat kasvatuseriaatteet, jotta lasta ohjattaisiin samojen periaatteiden mukaisesti kuin kotona ottaen huomioon lapsen kronologinen ikä. Kyseisiä lomakkeita oli täytetty tarkastuksen aikoihin 29 kappaletta. Kaikki lapset ovat olleet alle 15-vuotiaita. Alle 6-vuotiaita lapsia on ollut 4, 6-9-vuotiaita lapsia on ollut 10, 10-12-vuotiaita lapsia on ollut 10 ja 13-14-vuotiaita lapsia on ollut 5. STM:n ohjeistuksen perusteella näitä autismiyksikkö Säteessä käytettyjä toimia ei ole katsottu rajoitustoimenpiteiksi, vaan niiden on katsottu liittyvän lapsen tavanomaiseen hoitoon ja huolenpitoon.

Selvityksen mukaan lasten palvelu- ja hoitosuunnitelmakäytännöt poikkeavat riippuen siitä, onko kysymyksessä lyhyt- vai pitkäaikainen kuntoutus. Palvelu- ja hoitosuunnitelmia ei ole tehty lyhytaikaisessa kuntoutuksessa (5 vrk - 12 vrk) oleville lapsille. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa oleville lapsille on tehty yhteistyössä perheen kanssa palvelu- ja hoitosuunnitelma, missä on arvioitu itsemääräämisoikeutta vahvistavat ja rajoittavat toimenpiteet. Varsinaisia rajoittamispäätöksiä näille asiakkaille ei ole tehty. Palvelukeskuksessa ei ollut lastensuojelun sijoittamia lapsia.

Selvityksen mukaan kuntoutuskeskuksessa lapsen oma ohjaaja keskustelee vanhempien kanssa perheen kasvatuseriaatteista IMO-lomaketta apuna käyttäen. Lapsen tultua jaksolle, lapsen kanssa keskustelee oma ohjaaja rajoittamisesta. Tiedot kirjataan asiakastietojärjestelmään. Lapsen asioita käsitellään moniammatillisen työryhmän raporteilla ennen jaksoa, jakson aikana ja jakson palautekeskustelussa.

Kolpeneen palvelukeskuksessa ei ole erillistä itsemääräämisoikeusohjeistusta alaikäisille asiakkaille. Selvityksessään palvelukeskus ilmoittaa laativansa oikeusasiamiehen kannanoton jälkeen alaikäisiä asiakkaita koskevat ohjeistukset. Palvelukeskuksen näkemyksen mukaan lain tulkintaohjeet ovat olleet valitettavan epäselvät. Tästä syystä palvelukeskus toivoo, että valmistellaan oleva itsemääräämisoikeuslainsäädäntö korjaisi tilannetta tältä osin.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Saamani selvityksen ja käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston valossa arvioin seuraavassa yleisellä tasolla Kolpeneen

palvelukeskuksen päätöksentekomenettelyä ja käytäntöjä vammaisten lasten itsemääräämisoikeuden rajoittamisessa.

En ole oman aloitteeni johdosta lähtenyt enemmälti tutkimaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia yksittäisten lapsien kohdalla. En siis esimerkiksi arvioi sitä, olisiko jollekin kuntoutuskeskuksessa hoidossa olevalle lapselle tullut tehdä kehitysvammalain mukainen päätös rajoitustoimenpiteen käytöstä. En myöskään ryhdy arvioimaan tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyviä erityiskysymyksiä.

Koska Kolpeneen palvelukeskuksessa ei saadun tiedon mukaan ollut lastensuojelun sijoittamia lapsia, minulla ei ole syytä tässä yhteydessä ryhtyä yleisellä tasollakaan arvioimaan lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Tämän erityiskysymyksen osalta voin viitata esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun AOA 9.7.2015 Dnro 3001/4/14 ja 3851/4/14, jossa on arvioitu rajoitustoimenpiteiden kohdistamista vammaiseen lapseen, joka on ollut lastensuojelun sijoittamana erityishuollon yksikössä. Ratkaisu on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla: www.oikeusasiamies.fi.

3.2 Keskeisiä oikeusohjeita

Perus- ja ihmisoikeudet

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

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

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa kuuluvan perusoikeusjärjestelmäämme osana yleisperusoikeutena perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

YK:n vammaissopimuksen (CRPD) 14 artiklan 1 kohta turvaa

vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sen mukaan sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt joudu laittoiman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaissopimuksen mukaan vammaisuus ei itsessään missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Edellä todettu tarkoittaa sitä, että esimerkiksi vammaisten henkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee perustua lakiin. Henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perustuu lakiin ja täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Sekä YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus että YK:n vammaissopimus velvoittavat kuntaa sosiaalipalvelujen järjestäjänä toimenpiteisiin, joilla kaikkien lasten osallisuutta voidaan vahvistaa ja tukea. Molemmat sopimukset korostavat lapsen edun huomioimista kaikessa toiminnassa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kehitysvammalaki

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) 1 §:n 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 3 a luvussa säädetään itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä erityishuollossa, kuten toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi; rajoitustoimenpiteiden käytön soveltamisalasta sekä yleisistä ja erityisistä rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä; rajoitustoimenpiteiden käytön arvioinnista ja vähentämisestä; rajoitustoimenpiteiden jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta sekä rajoitustoimenpidettä koskevasta selvityksestä ja tiedoksiannosta.

Kehitysvammalain 42 f § - 42 n §:ssä säädetään jokaisen yksittäisen rajoitustoimenpiteiden käytön erityisistä edellytyksistä ja rajoitustoimenpidettä koskevasta ratkaisu- ja päätöksentekomenettelystä sekä

asiantuntija-arvioiden tekemisestä kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta rajoitettaessa ja rajoitustoimenpiteitä käytettäessä.

Kehitysvammalain 10 luvussa säädetään muutoksenhausta rajoitustoimenpiteiden käyttöä, tutkimukseen toimittamista ja tahdosta riippumattomasta erityishuollosta koskevista asioista.

Kehitysvammalain 42 b §:n 1 momentin mukaan erityishuollossa voidaan jäljempänä säädetyin edellytyksin käyttää 42 f - 42 n §:ssä tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä järjestettäessä sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostettua palveluasumista tai 22 §:ssä tarkoitettuja laitospalveluja taikka vastaavia yksityisiä palveluja. Pykälän 2 momentin mukaan 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 seurantaan varten. Pykälän 3 momentissa säädetään, että tiettyjä erikseen laissa määriteltyjä rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää myös sosiaalihuollon toimintayksikössä järjestettävässä työtoiminnassa ja päivätoiminnassa.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 d §:ssä säädetään rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan erityishuoltoa toteutetaan ensisijaisesti yhteisymmärryksessä erityishuollossa olevan henkilön kanssa. Erityishuollossa voidaan käyttää 42 f - 42 n §: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, lievemmat keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä.

Saman pykälän 3 momentin mukaan 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.

Muu sääntely

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu.

Sosiaalihuoltolain 32 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon tarvetta arvioitaessa, lasta ja nuorta koskevaa päätöstä tehtäessä sekä sosiaalihuoltoa toteutettaessa lapsen ja nuoren mielipiteisiin ja toivomuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lapselle on turvattava hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla mahdollisuus saada tietoa häntä koskevassa asiassa ja esittää siitä mielipiteensä ja toivomuksensa. Lapsen mielipide on selvitettävä hienovaraisesti sekä siten, että tästä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiansa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi. Tässä tarkoituksessa huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, koulutuksesta, asuinpaikasta, harrastuksista sekä muista henkilökohtaisista asioista. Pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin huoltaja tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on otettava huomioon lapsen mielipide ja toivomukset.

3.3 Kehitysvammalain 42 d §:n 3 momentin 3 virkkeen perustelut (HE 96/2015 vp.)

Kyseisen säännöksen mukaan jos rajoitustoimenpide kohdistuu alaikäiseen, rajoitustoimenpidettä käytettäessä on otettava huomioon alaikäisen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa.

Säännöksen perustelujen mukaan 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 käsitelyskykyään, 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 osallistumisen 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.

3.4 Arviointi

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ilmenee, että lasten kasvatuskäytännöistä ja rajoittavista toimenpiteistä on sovittu lasten ja nuorten kuntoutuskeskuksessa (autismiyksikkö Säde) vanhempien kanssa täytettävässä IMO-lomakkeessa. Selvityksen mukaan rajoituksista on keskusteltu myös lasten kanssa ja niitä on arvioitu moniammatillisessa tiimissä. Ennen määräämääni tarkastusta kuntoutuskeskuksessa on tehty vain hyvin harvoissa tilanteissa kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpidepäätöksiä erityishuollossa olevalle lapselle.

Edellä mainittujen IMO-lomakkeiden valossa näyttää kuitenkin siltä, että autismiyksikkö Säteessä on saatettu käyttää laajemminkin kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä, kuten esimerkiksi valvottua liikkumista (kehitysvammalaki 42 m §) ja rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö päivittäisissä toiminnoissa (kehitysvammalain 42 k §). Saamani selvityksen mukaan Kolpeneen palvelukeskuksessa lasten itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimia ei lähtökohtaisesti ole katsottu kehitysvammalain mukaisiksi rajoitustoimenpiteiksi, vaan toimien on yleisesti katsottu liittyvän lapsen tavanomaiseen hoitoon ja huolenpitoon.

Tarkastushavaintojen ja saamani selvityksen mukaan Kolpeneen palvelukeskuksessa on olemassa yleiset menettelytavat – asiakkaan iästä riippumatta – laissa säädetyn itsemääräämisoikeutta koskevan suunnitelman (palvelu- ja hoitosuunnitelma) ja rajoitustoimenpidepäätöksen tekemiseksi sekä yleiset ohjeistukset rajoitustoimenpiteitä käytettäessä.

Saamastani asiakirja-aineistosta ilmenee, että Kolpeneen palvelukeskukselle lähettämäni selvityspyynnön jälkeen lasten ja nuorten kuntoutuskeskuksessa on ryhdytty arvioimaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia enenevässä määrin kehitysvammalaisissa säädettyjen menettelysäännösten valossa. Pidän myönteisenä sitä, että myös lasten itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeviin menettelytapoihin ja laissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn on kiinnitetty edellä todetulla tavalla huomiota.

Korostan tässä yhteydessä sitä, että erityisesti alaikäisten lasten ja nuorten kohdalla rajoitustoimenpiteiden käytön tulee olla aivan viime-sijainen keino. Esimerkiksi haastavat ja hankalat tilanteet lasten arjessa tulisi pyrkiä ratkaisemaan ensisijaisesti muilla tavoin. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa on kysymys lapsen perusoikeuksien rajoituksesta ja kehitysvammalain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käytöstä, tulee tarkoin noudattaa laissa säädettyjä menettelytapoja.

Nähdäkseni siis Kolpeneen palvelukeskuksessa – ainakin autismiyksikkö Säteessä – on aiemmin ollut epäselvyyttä siitä, onko yksittäisissä tilanteissa ollut kysymys lapsen tavanomaisesta hoidosta ja kasvatuksesta vai sellaisesta lapsen itsemääräämisoikeuden tai muun perusoikeuden rajoituksesta, josta tulee tehdä kehitysvammalain mukainen ratkaisu tai päätös.

Määräämilläni – eri puolella Suomea tehdyillä – kehitysvammahuollon laitos- ja asumispalveluyksikköjen tarkastuksilla on yleisenä havaintona ollut, että rajanveto normaaliin lasten kasvatukseen kuuluvan toimenpiteen ja rajoitustoimenpiteen välillä ei ole aina selkeä. Lasten perusoikeuksien rajoitusten ja kehitysvammalain mukaisten rajoitustoimenpiteiden tunnistamisessa on ilmennyt ongelmia sekä julkisesti että yksityisesti tuotetuissa kehitysvammahuollon palveluissa.

Kuten edellä on todettu, en ryhdy tässä yhteydessä tarkemmin arvioimaan yksittäisten lasten tilanteita ja kaikkien IMO-lomakkeisiin kirjattujen toimenpiteiden lainmukaisuutta. Edellä sanotun johdosta totean kuitenkin vammaisiin lapsiin kohdistettavista perusoikeuksien rajoituksesta vielä seuraavaa.

Sosiaalihuollossa on tilanteita, joissa sosiaalihuollon asiakkaan tai muun henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen taikka muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaaminen saattaa edellyttää sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden tai muiden perusoikeuksien rajoittamista.

Kehitysvammalaisissa, lastensuojelulaisissa, mielenterveyslaisissa ja päihdehuoltolaisissa on säädetty perusoikeuksien rajoittamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä.

Kehitysvammalaisissa ei säädetä lasten (alaikäisten) osalta poikkeuksia rajoitustoimenpiteitä koskevassa palvelusuunnittelussa, päätöksenteossa tai muissakaan menettelytoimissa. Mikäli siis yksittäistapauksessa arvioidaan, että alaikäisen henkilön kohdalla on kysymys kehitysvammalaisissa säädetyn rajoitustoimenpiteen käytöstä, tulee lapsen

kohdalla tehdä samat lain edellyttämät menettelytoimet kuin täysi-ikäiselle henkilölle (esimerkiksi palvelu- ja hoitosuunnitelmat, asiakaskirjaukset, ratkaisut/päätökset sekä tiedoksiannot ja jälkiselvittelyt).

Poikkeuksena lasten osalta säädetään kehitysvammalain 42 d §:n 3 momentissa, että jos rajoitustoimenpide kohdistuu alaikäiseen, rajoitustoimenpidettä käytettäessä on otettava huomioon alaikäisen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Lasten kuulemisesta ja edustamisesta on myös muissa laeissa erityissäätelyä.

Totean, että kehitysvammalaissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käyttäminen edellyttää ensinnäkin, että toimenpiteiden kohteena oleva henkilö kuuluu kehitysvammalain 1 §:n 1 momentin mukaiseen henkilölliseen soveltamisalaan ja henkilölle on näin ollen tehty kehitysvammalain 34 §:n mukainen erityishuolto-ohjelma. Mikäli siis erityistä tukea tarvitsevaa tai vammaista lasta ei pidetä erityishuollon tarpeessa olevana (kehitysvammaisena), eikä hänelle siksi laadita yksilöllistä erityishuolto-ohjelmaa, ei häneen voida myöskään kohdistaa kehitysvammalaissa säädettyjä rajoitustoimenpiteitä.

Lisäksi kehitysvammalaissa on rajattu rajoitustoimenpiteiden käyttöalaa niin, että kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain tehostetussa palveluasumisessa tai laitospalveluissa sekä tietyin rajauksin sosiaalihuollon toimintayksikössä järjestettävässä työtoiminnassa ja päivätoiminnassa. Kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä ei näin ollen saa käyttää esimerkiksi koulussa eikä kouluisten aamupäivä- tai iltapäiväkerhotoiminnassa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on arvioitu myös tilanteita, joissa vammaisen henkilön (ei kehitysvammaisen) itsemääräämisoikeutta tai muita perusoikeuksia on jouduttu rajoittamaan ilman perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta ja lainsäädännön tukea. Näissä tilanteissa rajoittavan toimenpiteen tai käytännön ei edes aina mielletä tarkoittavan puuttumista vammaisen henkilön perusoikeuksiin. Omaksuttu hoivakulttuuri saattaa myös vaikuttaa siihen, miten vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön suhtaudutaan muun muassa asumis- ja laitospalveluissa. Näitä tilanteita ja kysymyksiä on arvioitu esimerkiksi ratkaisussa AOA 31.1.2017 Dnro 699/4/16 ja tarkastuspöytäkirjassa 6.9.2016 EOAK/2555/2016. Edellä mainittu ratkaisu ja tarkastuspöytäkirja on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla: www.oikeusasiamies.fi.

Kehitysvammalain muutoksen 2016 yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 15/2015 vp.), että melko vähäisetkin puuttumiset esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen sekä yksityiselämän suojaan merkitsevät sitä, että asianomaista toimenpidettä on pidettävä perusoikeuden rajoituksena etenkin, jos henkilö vastustaa toimenpidettä.

Kuten edellä on todettu, rajoitusten käyttämisessä on siis tehtävä ero tavanomaisesta rajojen asettamisesta lapselle, jolloin kyse on kasvatuksellisten keinojen käyttämisestä. Jos kysymys on selkeästi lapsen

hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja siihen liittyvien rajojen asettamisesta, kysymys ei ole lain tarkoittamista rajoitustoimenpiteistä. Kuten Kolpeneen palvelukeskuskin selvityksessään toteaa, ero tällaisten hyväksyttävien rajojen asettamisen ja toisaalta lapsen perusoikeuksien rajoittamisen välillä ei ole kuitenkaan aina selkeä. Kasvatuksellisilla rajoilla ei puututa lapsen perusoikeuksiin, vaan kysymys on lapsen päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta. Korostan, että hyväksyttävien kasvatukseen kuuluvien sääntöjen tulee olla suhteellisuusperiaatteen huomioivia ja sen edellyttämien rajojen piirissä pysyviä.

Apulaisoikeusasiamies on lastensuojelua koskevassa ratkaisussa 17.6.2014 (Dnro 3573/4/13) todennut, että kasvatuksellisten keinojen tarkoitus, niiden kesto ja intensiteetti eivät voi olla samoja kuin lain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden. Kysymys on aina sellaisista valinnoista, joita voidaan pitää perustellusti lapsen yksilölliseen ja tarpeenmukaiseen sijaishuollon järjestämiseen sisältyvästä kasvatuksesta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu rajoitustoimenpiteiden käytön viimesijaisuutta ja sitä, että rajoitustoimenpiteiden käyttö rangaistuksena tai kasvatuskeinona ei ole sallittua.

Jos esimerkiksi kouluikäistä kehitysvammaista lasta pidetään korkealaitaisessa sängyssä siten ja siinä tarkoituksessa, ettei hän omatoimisesti pääse pois sängystä, on tilannetta lähdettävä ensisijaisesti arvioimaan kehitysvammalain 42 k §:n rajoitustoimenpiteitä koskevien säännösten valossa (rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttö päivittäisissä toiminnoissa). Tai esimerkiksi jos kuntoutusyksikön ulko-ovet pidetään sisäpuolelta lukittuina siten, ettei erityishuollossa oleva nuori pääse edes pyydettyä ulos yksiköstä, on tilannetta lähdettävä tarkastelemaan kehitysvammalain 42 m §:n valvottua liikkumista koskevien säännösten valossa.

Kehitysvammalain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien menettelytapojen (esimerkiksi päätöksenteko) osalta merkitystä voi olla sillä, onko kysymyksessä lyhytaikainen tilapäishoito vai pitkäaikainen kuntoutus tai asuminen. Nimittäin rajoitustoimenpiteen käytön kestolla ja säännöllisyydellä on vaikutuksia ratkaisu- ja päätöksentekomenettelyyn useiden eri rajoitustoimenpiteiden kohdalla. Esimerkiksi kehitysvammalain 42 k §:n mukaisen rajoittavan välineen tai asusteen käytöstä päivittäisissä toiminnoissa tekee ratkaisun toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö toimintayksikön vastaavan johtajan ohjeiden mukaisesti. Jos rajoittavan välineen tai asusteen käyttö on säännönmukaista ja pitkäkestoista, tekee rajoittavan välineen tai asusteen toistuvasta käytöstä kirjallisen päätöksen enintään kuuden kuukauden ajaksi toimintayksikön vastaava johtaja.

Korostan, että vammaisten lasten palvelu- ja hoitosuunnitelmat on tehtävä lain edellyttämällä tavalla – oli sitten kysymys lyhytaikaisesta tilapäishoidosta tai pitkäaikaisesta kuntoutuksesta taikka asumisesta. Vammaispalvelulain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma. Sosiaalihuoltolain 39 §:n 1 momentin mukaan palvelutarpeen arviointia on täydennettävä

asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Näkemykseni mukaan tilanteessa – jossa sosiaalihuollossa joudutaan arvioimaan erityisesti lapsen itsemääräämisoikeuden rajoituksia – palvelu- ja hoitosuunnitelman laatimista ei voida pitää tarpeettomana, vaikka kysymys olisi lapsen tilapäishoidosta tai muusta lyhytaikaisesta kuntoutuksesta. Viranomainen voi tehdä palvelu- ja hoitosuunnitelman joko lapsen kotikunnan sosiaalitoimessa tai erityishuollon kuntayhtymässä yhteistyössä lapsen ja hänen perheensä kanssa.

Lainmukaisesti tehdyt palvelu- ja hoitosuunnitelmat ovat edellytys sille, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja osallistumista voidaan edistää esimerkiksi vammaisten lasten tilapäishoidossa ja kuntoutuksessa. Kehitysvammalain 42 a §:n mukaan erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan on kirjattava toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palvelu- ja hoitosuunnitelman tulee sisältää muun muassa tiedot kohtuullisista mukautuksista henkilön täysimääräisen osallistumisen ja osallisuuden turvaamiseksi; tiedot henkilön käyttämisestä kommunikaatiomenetelmistä ja tiedot keinoista, joilla henkilön erityishuolto toteutetaan ensisijaisesti ilman rajoitustoimenpiteitä.

Korostan, että kehitysvammalain säädettyä rajoitustoimenpidettä koskevalla päätöksenteolla, palvelusuunnittelulla ja asiakaskirjauksilla on erityisesti merkitystä asianosaisen lapsen oikeusturvan kannalta. Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Viime kädessä tuomioistuin siis arvioi, onko lapsen perusoikeuksia rajoittavan toimenpiteen käyttö ollut lainmukaista.

4 TOIMENPITEET

Saatan Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymän tietoon edellä esittämäni näkökohdat vammaisten lasten perusoikeuksien rajoittamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevasta menettelystä sekä päätöksenteosta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymälle.

Totean, että YK:n vammaissopimus edellyttää, että sen piiriin kuuluvia henkilöitä kohdellaan yhdenvertaisesti yleissopimuksen soveltamisessa. Vammaissopimuksen 14 artikla kieltää vapaudenriiston vammaisuuden perusteella. Jotta yhdenvertaisen kohtelun vaatimus täytyisi vammaissopimuksen 14 artiklan määräysten soveltamisen osalta kaikkien vammaisten henkilöiden kohdalla – riippumatta diagnoosista – edellyttää tämä kansallisen lainsäädännön kehittämistä. Tästä syystä pidän välttämättömänä itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan lainsäädännön valmistelun viivytyksetöntä loppuun saattamista.

Hyväksyessään lain kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta myös eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkoin lainsäädännön vaikutuksia kehitysvammaisten oikeuksien

toteutumiseen ja jatkaa itsemääräämisoikeutta koskevan sääntelyn kehittämistä (EV 57/2016 vp – HE 96/2015 vp).

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman 10.12.2019 kirjauksen mukaan lainsäädännöllä on tarkoitus vahvistaa sosiaali ja- terveydenhuollon palvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta. Saadun tiedon mukaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelu on käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriössä vuoden 2021 alkupuolella.

Edellä todetun johdosta lähetän tämän päätökseni sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi ja huomioon otettavaksi itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös Lapin aluehallintovirastolle.