

Olli Mäenpää
12.11.2015

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015)

Lakiehdotuksen tarkoituksena on lisätä kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin nykyistä täsmällisemmät säännökset perusteista, joilla kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta voidaan rajoittaa. Lisäksi laissa säädettäisiin puitteista, joiden rajoissa rajoitustoimenpiteiden käyttäminen on sallittua. Sääntelyllä on erityisesti vaikutusta henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojan kannalta. Sitä on perusteltua arvioida myös hallintotehtävien ulkoistamista määrittelevien edellytysten kannalta.

Vastaavia kysymyksiä on jo arvioitu verraten monipuolisesti ja yksityiskohtaisesti rauenneessa hallituksen esityksessä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2014 vp). Myös tuon esityksen perustuslakivaliokuntakäsittelyssä esitetyt näkökohdat ovat edelleen valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja. Pääosa niistä voidaan kohdistaa myös kehitysvammaisten erityishuollon toteuttamista sääntelevään lakiehdotukseen.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 7 §:ää sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla, jonka 1 kappaleessa on määritelty tilanteet, joissa vapauden rajoittaminen on mahdollista. Vapaudenriisto voi tapahtua ainoastaan lain määrittämässä järjestyksessä, kun nämä edellytykset täyttyvät.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on myös mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen voimaansaattaminen. Eduskunta on 3.3.2015 hyväksynyt yleissopimuksen ja samalla edellyttänyt, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä.

Yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sen mukaan sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt

joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaisuus ei sinänsä ole peruste, joka voisi oikeuttaa vapaudenriiston.

Hallituksen esitykseen sisältyy seikkaperäinen selvitys ja laajahko arviointi säännösehdotusten suhteesta perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja YK:n yleissopimukseen. Näitä näkökohtia ei ole tässä tarpeen toistaa. Sekä säännösehdotuksiin että niiden perusteluihin sisältyy kuitenkin perusoikeuksien kannalta eräitä ongelmallisia piirteitä.

Tahdosta riippumaton ja vapaaehtoinen erityishuolto

Lakiesityksen 32 §:n 1 momentin säännös on muotoiltu yleissopimuksen 14 artiklan edellyttämällä tavalla siten, että vammaisuus sinänsä ei ole peruste, joka oikeuttaa hoitoon määräämisen henkilön tahdosta riippumatta. Vaikka tätä normitason sääntelyä yleissopimuksen mukaisesti sovellettuna voidaan pitää riittävänä, esityksen perusteluissa esitetyt arviot saattavat olla omiaan olennaisesti heikentämään laintasoisen peruslinjauksen merkitystä.

Perustelujen mukaan (s. 53-54) tahdosta riippumaton ja vapaaehtoisuuteen perustuva erityishuolto eivät sisällöllisesti ole täysin erotettavissa toisistaan, eikä niiden välistä rajaa ole katsottu olevan mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tehdä selväpiirteisemmäksi lainmuutoksen yhteydessä. Erityisen hämmentävänä voidaan lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta pitää perusteluissa esitettyä tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen hoidon täysimittaista samaistamista:

”Lain 38 §:n säännöksestä ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan. Toisaalta vapaaehtoisen erityishuollon järjestäminen ei aina perustu kehitysvammaisen henkilön omaan tahdonilmaisuun. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut eikä nytkään ole tarkoitus asettaa rajaa vapaaehtoisen ja tahdosta riippumattoman erityishuollon välille niin jyrkäksi ja ehdottomaksi, että se muodostuisi esteeksi kussakin yksittäistapauksessa tarvittavan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämiselle.”

Perusteluissa esitetyt arviot perustuvat selvästi eräänlaiseen laitostavallan ideaan. Sen mukaan henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa pelkästään sillä perusteella, että häntä hoidetaan laitoksessa ja hoidon tavoitteita pidetään hyvinä. Laitostavallasta kuitenkin luovuttiin perusoikeuksien rajoitusperusteena viimeistään perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Perusoikeusuudistuksessa sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavallan perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 25 ja 49).

Kussakin yksittäistapauksessa tarvittavan hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestäminen on epäilemättä keskeisen tärkeä ja hyväksyttävä tavoite. Pelkästään

tietty, hyväksyttäväkään tavoite ei kuitenkaan voi oikeuttaa poikkeamaan yleissopimuksen perusvaatimuksista ja lain säännöksistä. Jos laitoshuollossa olevan henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (PeVL 5/2006 vp; PeVL 34/2001 vp). Esitettyjen arvioiden sisältö huomioon ottaen kysymys näyttäisi olevan myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisesta perustelulainsäädännöstä, joka esitetyllä tavalla toteutettuna vaarantaisi yleissopimuksen ja säädettävän lain noudattamisen.

Vastaava arvio voidaan erityisesti perusoikeusrajoitusten täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja lakiperustaisuuden vaatimusten kannalta esittää perustelulausumasta, jonka mukaan: ”Raja toisaalta hyvän hoidon ja huolenpidon, toisaalta rajoitustoimenpiteen käytön välillä ei aina ole selkeä ja tarkkarajainen.” (s. 56) Samalla tavalla ongelmallista lähestymistapaa konkretisoivat esimerkiksi arviot, joiden mukaan ”rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa myös muihin kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa oleviin henkilöihin” (s. 55) ja ”käytäntöä, jossa erityishuollossa oleville kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettujen tehostetun palveluasumisen yksiköiden ja laitosten ulko-ovet pidetään pääsääntöisesti lukittuina, ei ole pidettävä perusoikeusrajoituksena” (s. 56).

Perusoikeuksien toteuttamisen edellytyksiä olisi näiden keskeisten rajanvetojen alueella tarpeellista täsmentää säädettävässä laissa. Sikäli kuin perusoikeuksiin – esimerkiksi vapaaseen liikkumiseen – kohdistuvat rajoitukset ovat välttämättömiä, myös niiden edellytykset tulisi säätää lailla. On ilmeistä, että yleissopimuksen voimaantulo ja lainsäädännön täsmentäminen edellyttävät lisäksi vakiintuneiden käytänteiden uudelleenarviointia ja nykyisten toimintatapojen muuttamista. Yleissopimuksen velvoitteita ja lain soveltamista koskevaan perehdyttämiseen ja koulutukseen tulisi niin ikään kohdentaa resursseja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi.

Päätöksenteko tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta

Lakiehdotuksen 38 §:n mukaan on vähintään puolivuositain uudelleen selvitettävä, ovatko edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta edelleen olemassa. Päätöksentekomenettelystä säädetään 33 §:n 3 momentissa, jota koskevan ehdotuksen mukaan erityishuollon johtoryhmä päättää tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta, kun tutkimus on suoritettu. Myös jatkamispäätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Tahdosta riippumatonta hoitoa koskevaa päätöksentekomenettelyä on perusteltu arvioida siltä kannalta, että henkilökohtaista vapautta ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artiklan mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan paitsi kyseisessä artiklan kohdassa mainituissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä. Lisäksi jokaisella on perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

Näitä yleissäännöksiä täsmentää erityisesti vammaisten henkilöiden osalta vammaisyleissopimuksen 14 artikla, jonka 1 kohta turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden nauttia oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Sopimuspuolten tulee turvata, etteivät vammaiset henkilöt joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lainmukaisesti. Vammaisuus ei itsessään missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(1) artiklan vaatimuksia selventävässä tuomiossa X v. Suomi (EIT 2012) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi, että Suomen mielenterveyslain mukainen menettely tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiseksi ei sisältänyt riittävää turvamekanismia mielivaltaa vastaan, koska potilaalla ei ollut mahdollisuutta saada toista, riippumatonta mielipidettä tai hoidon tarpeen arviointia ennen tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevaa päätöksentekoa (tuomion kohta 169). Lisäksi laki ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan antanut potilaalle mahdollisuutta saattaa tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksiä arvioitaviksi hoidon aikana (tuomion kohta 170). Näillä perusteilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Suomen kansallinen lainsäädäntö ei täyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen perusvaatimuksia. Tuomio johti nämä puutteet korjaaviin muutoksiin mielenterveyslaissa. Muutokset säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2014 vp).

Vastaavanlainen arviointi on paikallaan kohdistaa käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen, jonka laadinnassa ei ilmeisesti ole otettu huomioon edellä mainittua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiota X v. Suomi. Päätösvaltaa tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisessä käyttää kehitysvammaislain 23 §:n mukaan erityishuollon johtoryhmä, jonka jäsenenä on vähintään kolme kuntayhtymän johtavaa viranhaltijaa siten, että edustettuna on lääketieteellinen, kasvatustieteellinen ja sosiaalihuollollinen asiantuntemus. Jaoston asettaa kunnanvaltuusto (Kuntal 30 §), ja asioiden käsittelystä erityishuollon johtoryhmässä on soveltuvin osin voimassa mitä kuntalaissa kunnanhallituksen jaostosta säädetään. Kunnanhallitus ei kuitenkaan saa ottaa käsiteltäväkseen jaoston päätösvaltaan kuuluvaa asiaa (Kuntal 92.5 §). Erityishuollon johtoryhmää voitaneen nämä seikat huomioon ottaen pitää sellaisena erityishuollon toimintayksikköön nähden ulkopuolisena ja siitä riippumattomana toimielimenä, joka päättää voi päättää määräyksen antamisesta ja jolla on riittävä asiantuntemus (vrt. samoin X v. Suomi, kohta 165).

Päätöksenteossa on muiltakin osin turvattava menettelyn lainmukaisuus ja miellivallan kieltö. Tältä kannalta päätöksenteon riippumattomuutta ja objektiivisuutta turvaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämällä tavalla lisäksi se, että lakiesityksen 33 §:n 1 momentissa tarkoitetun tutkimuksen ilmeisesti tekisi toimintayksikön ulkopuolinen, riippumaton ja asiantunteva taho, joka arvioi ja antaa lausunnon tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly säännöksiä asiantuntijasta eikä tämän ulkopuolisuudesta, riippumattomuudesta ja kelpoisuudesta. Nämä perusvaatimukset tulisi siksi määritellä laissa.

Tuomioissa esitetyt linjaukset huomioon ottaen tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle henkilölle tulisi säätää oikeus pyytää omalla kustannuksellaan arvio myös itse valitsemaltaan asiantuntijalta. Tahdostaan riippumatta toimintayksikköön määrätyllä henkilöllä tulee lisäksi olla lakiin perustuva itsenäinen oikeus saada määräyksen jatkamisen edellytykset arvioitaviksi tahdonvastaisen hoidon kestäessä ja siis jo ennen enimmäisajan täyttymistä.

Oikeusturva ja asianmukainen menettely

Määräys tutkimukseen

Lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmä voi säännöksessä määritellyin edellytyksin määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen. Koska tutkimus voitaisiin määrätä tehtäväksi vastoin henkilön tahtoa, tutkimuksen tekeminen sisältää julkisen vallan käyttöä. Määräyksellä voitaisiin rajoittaa henkilökohtaista vapautta ja sillä mahdollisesti puututtaisiin myös perusoikeutena turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tutkimuksen tuloksilla olisi ilmeisesti ratkaiseva merkitys arvioitaessa edellytyksiä määrätä henkilö hoitoon tahdostaan riippumatta, joskin ehdotetun 33 §:n 3 momentin mukaan riittävää olisi pelkästään se, että tutkimus on suoritettu.

Määräystoimivalta on varsin laaja ja rajoitukseton. Ehdotetuista säännöksistä ei esimerkiksi käy ilmi, minkäsisältöiseen ja -laajuiseen tutkimukseen henkilö voidaan määrätä, eikä sekään mikä taho voi tehdä tutkimuksen ja mitä kelpoisuusvaatimuksia tutkimuksen tekijälle asetetaan. Näiltä osin sääntelyä on perusteltua tämentää oikeusturvasyistä sekä tutkimuksen riippumattomuuden ja asianmukaisen menettelyn toteuttamiseksi. Laissa olisi myös mahdollista selvyyden vuoksi säätää, että erityishuollon johtoryhmän päätöksenteossa pitää ottaa huomioon myös tutkimuksen tulokset mahdollisen muun selvityksen ohella (esimerkiksi: ”Kun tutkimus on suoritettu, ja määräyksen antamisen edellytykset on siinä selvitetty, erityishuollon johtoryhmä päättää ...”). Tosin tämä velvoite perustuu asian selvittämistä ja päätöksenteon perusteita määritteleviin hallintolain säännöksiin, mutta selvyyden vuoksi olisi perusteltua säätää asiasta tässä yhteydessä erikseen.

Valituskielto

Lakiehdotuksen 81 b §:n 2 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen, jolla se on määrännyt henkilön toimitettavaksi tutkimukseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskielto sisältyy jo alkuperäiseen lakiin vuodelta 1977, mutta sen säilyttämistä ei ole perusteltu esityksessä. Valituskieltoa voidaan tällaisessa tilanteessa pitää ongelmallisena sekä päätösvallan merkittävyyden ja laajuuden lisäksi myös siksi, että määräyksellä puututaan henkilön perusoikeutena suojattuihin oikeuksiin. Se on lisäksi ongelmallinen siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saatua oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tutkimusmääräykseen kohdistuvan valituskiellon ongelmallisuutta vähentää tosin jossain määrin se, että tutkimuksen perusteella tehtävä päätös on välittömästi alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi, jos henkilö määrätään tahdonvastaiseen hoitoon. Mikäli tällaista hoitomääräystä ei anneta, henkilöllä ei kuitenkaan valituskiellon vuoksi olisi oikeutta saattaa oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskevaa tutkimusmääräyspäättöstä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Esitetyt näkökohdat edellyttävät valituskiellon poistamista laista. Valitusoikeus voidaan tältä osin määritellä esimerkiksi siten kuin mielenterveyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 92/2015 vp) 24 §:n 3 momentissa.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitykseen sisältyy säännöksiä, joiden nojalla myös yksityisen sosiaalihuollon yksiköillä olisi toimivalta tehdä rajoitustoimenpiteitä koskevia päätöksiä ja muita ratkaisuja. Samoin rajoitustoimenpiteiden toteutus voi kuulua muun henkilön kuin julkisyhteisön virkasuhteisen henkilöstön tehtäviin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan määriteltäisi muulle kuin viranomaiselle.

Säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 124 §:ssä julkisten hallintotehtävien ulkoistamiselle määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten kannalta. Myös tältä osin esityksen perusteluissa on varsin tarkasti selvitetty ja arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:n vaatimuksiin. Esitettyihin arvioihin ei ole huomauttamista.