

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 96/2015 vp laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä 96/2015 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen

Lakiehdotuksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Aikaisemmasta poiketen vammaisuutta ei enää mainittaisi tahdonvastaisen erityishuollon antamisen perusteena. Ehdotuksen mukaan edellytyksenä henkilön määräämiselle tahdosta riippumatta erityishuollon toimintayksikköön olisi, että hän ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia; hän todennäköisesti vakavasti vaarantaa terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden terveyttä tai turvallisuutta; ja hänen hoitoaan ja huolenpitoaan ei voida järjestää muulla tavoin.

Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämispäätös merkitsee jo sellaisenaan merkittävää puuttumista huoltoon määrättävän henkilön henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §) ja perustuslain turvaamaan itsemääräämisoikeuteen (PL 7 §, PL 10 § ym.). Tässä suhteessa on todettava, että kynnys erityishuoltoon määräämiselle tahdosta riippumatta on asetettu varsin korkealla.

Kun kuitenkin otetaan huomioon erityishuoltoon määräämispäätöksen luonne perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvana toimenpiteenä, ei hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus sisällä tältä osin riittävän täsmällistä sääntelyä päätöksentekoa koskevasta menettelystä. Lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmä voi esimerkiksi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen, joka on edellytyksenä erityishuollon antamisesta päättämiseksi. Kyseisen tutkimuksen suorittaja, sisältö ja menettelytavat jäävät laissa kuitenkin täysin avoimiksi, vaikka tutkimuksella on ilmeisen keskeinen vaikutus päätökseen erityishuoltoon määräämisestä. Tältä osin lakiehdotusta on välttämätöntä täydentää edellä mainituilla seikoilla. Vertailukohtana voidaan viitata mielenterveyslakiin, jossa tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisprosessi on osittain perusoikeusjärjestelmään palautuvista syistä johtuen säännelty huomattavan yksityiskohtaisesti ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että raja tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä ei kaikissa tapauksissa ole tarkka ja ehdoton, eikä sitä ole katsottu mahdolliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi tehdä selväpiirteisemmäksi lainmuutoksen yhteydessä. Perustelujen mukaan lain 38 §:n ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan (ks. HE, s. 53).

Pidän tällaista ajattelua perusoikeusnäkökulmasta kestävämmänä. On perusoikeuksien suojan kannalta välttämätöntä, että henkilön määrääminen tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon perustuu aina nimenomaiseen päätökseen. Jos erityishuollon piiriin vapaaehtoisesti saapuneen asema muuttuu niin, että hänen on katsottava olevan huollon piirissä tahdosta riippumatta, tulee tästä tehdä nimenomainen päätös. Tämä vastaa myös mielenterveyslaissa omaksettua sääntelyä (ks. mielenterveyslain 13 §).

Tältä kannalta perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisena voidaan pitää ehdotetun 38 §:n muotoilua, jonka mukaan henkilöä voidaan pitää erityishuollon toimintayksikössä tahdostaan riippumatta saman tutkimuksen perusteella enintään puolen vuoden ajan. Pykälän toisen virkkeen mukaan ”jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuollon toimintayksikköön” eikä erityishuoltoa ole lopetettava, on vähintään puolivuositain uudelleen selvitettävä, ovatko edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdosta riippumatta edelleen olemassa. Säännöksen viittaus suostumisesta jäämään erityishuollon toimintayksikköön merkitsee juuri tahdosta riippumattoman erityishuollon ja vapaaehtoisen erityishuollon välisen

rajanvedon ongelmallista hämärtämistä. Itse asiassa säännöksen perusteella vain nimenomainen kieltäytyminen erityishuollosta voisi johtaa sen selvittämiseen, ovatko erityishuollon edellytykset edelleen olemassa. Pidän perusoikeusnäkökulmasta välttämättömänä, että lakiehdotuksen 38 §:n toisesta virkkeestä poistetaan alkuosan maininta, jonka mukaan edellytyksenä erityishuollon jatkamisedellytysten selvittämiseksi olisi se, että henkilö ei suostu puolen vuoden jälkeen jäämään erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta.

2. Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon liittyvät perusoikeusrajoitukset ja niiden eksplikoiminen laissa

Perusoikeusuudistuksen esitöissä torjuttiin selväsanaisesti ajatus, jonka mukaan perusoikeusrajoitukset voitaisiin perustaa erityisen vallanalaisuussuhteeseen tai laitosaltaan. Perusoikeusrajoitusten tulee laitoksissa olevienkin osalta perustaa laissa olevaan nimenomaiseen rajoitussäännökseen. Lisäksi rajoitukset on pystyttävä oikeuttamaan erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 25).

Tältä osin hallituksen esityksen perustelut ovat hämmentäviä. Perusteluissa todetaan, että rajoitusta hyvän hoidon ja huolenpidon, toisaalta rajoitustoimenpiteen käytön välillä ei aina ole selkeä ja tarkkarajainen. Perustelujen mukaan mitä selvemmin toimenpide rajoittaa perusoikeutta, mitä enemmän asianomainen henkilö vastustaa toimenpiteen suorittamista ja mitä pitempään toimenpiteeseen turvaudutaan, sitä kauemmaksi loitonnutaan perushoidon käsitteestä ja sitä ilmeisemmin on kysymys perusoikeussuojaa loukkaavasta toiminnasta (HE, s. 56). Perustelut ilmentävät ajatusta, että perusoikeuksia voitaisiin jossain määrin rajoittaa, kunhan rajoitukset konstruoidaan hoidon käsitteen alle. Tämä on tyypillistä laitosaltaan nojaavaa argumentaatiota, jota on pidettävä yhteensopimattomana nykyaikaisen perusoikeusajattelun kanssa. ja josta perusoikeusuudistuksen yhteydessä selvästi irtisanouduttiin.

Perustelujen mukaan esimerkiksi henkilön määrääminen tahdostaan riippumatta erityishuollon toimintayksikköön merkitsee sitä, ettei asianomainen henkilö saa poistua toimintayksikön tiloista omasta tahdostaan (HE, s. 53-54). Samoin todetaan, että erityishuollon toimintayksiköiden ulko-ovien jatkuva lukittuna pitäminen ei rajoita perusoikeutena suojattua liikkumisvapautta, jos muilla kuin tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevilla henkilöillä on mahdollisuus halutessaan poistua yksiköstä (HE, s. 56-57). Laista kehitysvammaisten erityis-

huollosta ei kuitenkaan voida lukea oikeutusta erityishuollon piirissä olevan liikkumisvapauden rajoituksille (vrt. esim. lain 1 §:n säännös erityishuollon tarkoituksesta ja 2 §:n säännös erityishuollon palveluista, joista ei voi johtaa ajatusta erityishuollon käsitteeseen sisältyvistä liikkumisvapauden rajoituksista). Jos erityishuollon piirissä olevaan, silloinkin kun hän on huollon piirissä tahdostaan riippumatta, katsotaan välttämättömäksi kohdistaa liikkumisvapauden rajoituksia, tulee tästä olla nimenomainen rajoitusvaltuus laissa. Mainittakoon vertailun vuoksi, että esimerkiksi mielenterveyslakiin sisältyy nimenomainen säännös potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta (22 d §).

Sama ongelma liittyy eräisiin muihinkin hallituksen esityksen perusteluissa viitattuihin hoidolla perusteltaviin toimenpiteisiin, jotka kuitenkin luonteensa puolesta näyttäytyvät pikemminkin perusoikeusrajoituksina (esim. turva-apuvälineet, hygieniahaalarit) (ks. HE, s. 55). Tässä yhteydessä ei ole mahdollista esittää täsmällistä arviota siitä, mitkä kaikki toimenpiteet, joita kehitysvammaiseen erityishuollon aikana kohdistetaan, ovat luonteeltaan perusoikeuksien rajoitustoimenpiteitä. Korostan kuitenkin, ettei hallituksen esityksen perusteluilla voida oikeuttaa hoidon nimissä sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tosiasiallisesti erityishuollon piirissä olevan henkilön perusoikeuksiin (esim. henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, yksityiselämän suoja, liikkumisvapaus) kohdistuvia rajoituksia.

Lakiehdotus mahdollistaa erityishuollon piirissä olevien henkilöiden osalta ainoastaan laissa nimenomaan säädettyt rajoitustoimenpiteet eli kiinnipitämisen (42 f §), aineiden ja esineiden haltuunoton (42 g §), henkilöntarkastuksen (42 h §) ja lyhytaikaisen erillään pitämisen (42 i §). Jos kehitysvammaisten erityishuollossa katsotaan tarvittavan muita perusoikeusrajoituksia, tulee niistä säätää lailla, eikä pyrkiä oikeuttamaan niitä viittaamalla niiden kuulumiseen kehitysvammaisten normaaliin hoitoon.

3. Ehdotetut rajoitustoimenpiteet

Lakiehdotuksen 42 d § sisältää perusoikeussuojan näkökulmasta tärkeän säännöksen rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä. Sen mukaan erityishuollossa voidaan käyttää laissa erikseen säädettyjä 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 suojaami-

seksi taikka merkittävän omaisuusvahingon estämiseksi; ja 3) muut, lievemmat keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä. Rajoitustoimenpiteen on oltava henkilön hoidon ja huolenpidon kannalta perusteltu, tarkoitukseen sopiva ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Rajoitustoimenpiteen käyttö on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä tai jos se vaarantaa erityishuollossa olevan henkilön terveyden tai turvallisuuden.

Ehdotettu rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiä edellytyksiä koskeva 42 d § riittää nähdäkseen hyvin täyttämään perusoikeuksien rajoituksille asetettavat vaatimukset perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Ehdotetut 42 f – 42 i §:n säännökset rajoitustoimenpiteistä on pitkälti muotoiltu samansisällöisesti kuin lastensuojelulain vastaavat rajoitussäännökset, jotka on säädetty ja saaneet lopullisen muotoilunsa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2006 vp). Tämän johdosta ei ole tarpeen yleisesti kyseenalaistaa ehdotettuja säännöksiä rajoitustoimenpiteiksi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Kiinnitän kuitenkin huomiota ehdotettujen säännösmuotoilujen eräisiin poikkeamiin suhteessa lastensuojelulain vastaaviin säännöksiin.

Ongelmallisimpana pidän 42 f §:n kiinnipitämistä koskevaa hyvin yleisluontoista säännöstä, jonka mukaan toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö voi pitää lyhytaikaisesti kiinni erityishuollossa olevasta henkilöstä. Kiinnipitäminen voi sisältää myös henkilön siirtämisen toimintayksikön tiloissa. Kiinnipitäminen on toteutettava hyväksyttävää hoidollista menetelmää käyttäen.

Lastensuojelulain vastaava kiinnipitämistä koskeva 68 §:n 1 momentti on paljon täsmällisempi:

Laitoksen johtaja tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö voi lapsen rauhoittamiseksi pitää kiinni lapsesta, jos lapsi sekavan tai uhkaavan käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita ja kiinnipitäminen on lapsen oman tai toisen henkilön hengen, terveyden tai turvallisuuden välittömän vaarantumisen vuoksi taikka omaisuuden merkittävän vahingoittamisen estämiseksi välttämätöntä. Kiinnipitäminen on oltava luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa, kun otetaan huomioon lapsen käyttäytyminen ja tilanne muutoinkin. Kiinnipitäminen voi pitää sisällään myös lapsen siirtämisen. Kiinnipitäminen on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä.

Ehdotetusta 42 f §:stä puuttuvat kokonaan vastaavat säännökset siitä, missä tarkoituksessa kiinnipitäminen tulee kyseeseen (vrt. ”lapsen rauhoittamiseksi”) ja millä edellytyksin (nämä ovat luettavissa tosin yleisessä muodossa 42 d §:stä). Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuus-

vaatimuksen vuoksi on mielestäni perusteltua, että 42 f §:n säännöstä täydennetään ainakin säännöksellä siitä, missä tarkoituksessa kiinnipitämiseen voidaan turvautua.

Lakiehdotuksen 42 f §:ssä (kiinnipitäminen) ja 42 i §:ssä (lyhytaikainen erillään pitäminen) käytetään identtistä aikarajausta ”lyhytaikaisesti”. Kuitenkin on ilmeistä, että jälkimmäisessä tapauksessa rajoitustoimenpiteen kesto voi olla merkittävästi pidempi, mihin viittaa kahden tunnin enimmäisajan asettaminen. Tämän vuoksi olisi suotavaa eriyttää toimenpiteiden kesto näissä säännöksissä myös terminologisesti.

Lakiehdotuksen 42 h §:n henkilöntarkastusta koskevassa säännöksen mukaan henkilöntarkastus voidaan tehdä henkilölle ”tämän vastustuksesta huolimatta”. Vastaava ilmaus ”tämän vastustuksesta huolimatta” sisältyy 42 i §:n säännökseen lyhytaikaisesta erillään pitämisestä. Tällaista lauseketta ei yleisesti ottaen sisälly perusoikeuksiin puuttumiseen oikeuttaviin toimivaltasäännöksiin (vrt. esim. mielenterveyslain 22 i §, lastensuojelulain 66 §) Esimerkiksi henkilöntarkastuksen tulee kaikissa tapauksissa perustaa laissa säädettyihin edellytyksiin, jolloin merkitystä ei ole sillä, suostuuko toimenpiteen kohteena oleva henkilö henkilöntarkastukseen vai ei. Selvyyden vuoksi kyseisistä säännöksistä olisi perusteltua poistaa sanat ”tämän vastustuksesta riippumatta”.

Turussa 17.11.2015

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto

