

Olli Mäenpää

5.4.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 14 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että vammaiset henkilöt yhdenvertaisesti muiden kanssa nauttivat oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen eivätkä joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Mahdollisen vapaudenriiston tulee tapahtua lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon.

Eduskunta hyväksyi vuonna 2015 yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan. Samalla eduskunta edellytti, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on säädännäisesti toteuttaa 14 artiklan vaatimukset. Tältä kannalta keskeiset säännökset ovat lakiehdotuksen 3 a luvussa.

Rajoitustoimenpiteet

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on vahvistaa yksilön perusoikeuksia kehitysvammaisten erityishuollon palveluja toteutettaessa. Tältä kannalta keskeisinä yleissäännöksinä voidaan pitää 42 ja 43 §:n säännöksiä, jotka korostavat henkilön itsemääräämisoikeuden vahvistamista. Säännöksiä voidaan pitää välttämättöminä peruslähtökohtina sekä rajoitustoimenpiteiden tarvetta arvioitaessa että niitä toteutettaessa.

Ehdotettu sääntely määritteli säädännäisesti myös edellytykset, joiden mukaisesti voidaan puuttua erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeuteen ja useisiin muihin perusoikeuksiin. Tällaisia mahdollisen rajoituksen kohteena olevia perusoikeuksia olisivat etenkin perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, perustuslain 9 §:ssä suojattu liikkumisvapaus sekä perustuslain 10 ja 15 §:ssä turvatut yksityiselämän ja omaisuuden suoja. Rajoitustoimenpiteet ovat merkityksellisiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen relevanttien määräysten kannalta.

Sääntelyä on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa yksittäisen perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan. Ehdotettua sään-

telyä voidaan näiden peruskriteerien kannalta pitää hyväksyttävänä ja asianmukaisena. Varsin seikkaperäiset säätämisyjärjestysperustelut konkretisoivat monipuolisesti ehdotuksiin sisältyviä perusoikeusnäkökulmia.

Lakiehdotuksen 42 d § sisältää säännöksen, jolla määritellään rajoitustoimenpiteiden toteuttamisen yleiset edellytykset. Tällaisten toimenpiteiden käyttö olisi sallittua vain lakiehdotuksessa määritellyissä tilanteissa, joissa se on välttämätöntä ja lievemmat keinot eivät ole rajoitustoimenpiteen käytön tarkoitus huomioon ottaen soveltuvia tai riittäviä. Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena etenkin suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Päätösvallan ja toimivallan käyttö

Koska lakiehdotus määritteli monilta osin merkittävää toimivaltaa puuttua perusoikeuksiin, on välttämätöntä, että laissa säädetään selvästi päätösvallan ja toimivallan käyttäjät.

Toimenpiteitä koskeva päätösvalta kuuluisi lakiehdotuksen mukaan toimintayksikön vastaavalle johtajalle tai yksikön henkilökuntaan kuuluvalla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä. Kiireellisissä tilanteissa oikeus ratkaisun tekemiseen olisi yleensä toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvalla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöllä. Toimivalta rajoitustoimenpiteiden toteuttamiseen kuuluisi toimintayksikön henkilökuntaan kuuluvien sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtäviin.

Sääntelyyn ei ole toimivallan käytön määrittelyn osalta huomauttamista. Sen sijaan puutteena voidaan pitää sitä, että laissa ei määritellä tahoja, jonka tehtävänä ja vastuulla on huolehtia toimivallan käytön jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta 42 j §:n edellyttämällä tavalla.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotuksessa säänneltyjä rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää myös muualla kuin julkisyhteisöön kuuluvassa laitoksessa. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Ehdotuksella ei annettaisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Säättämisyjärjestysperusteissa on esitetty muiden 124 §:n sisältämien kriteerien kannalta seikkaperäinen arvio, johon ei ole huomauttamista.

Oikeusturva

Lakiehdotus määrittelee edellytykset, joilla voidaan puuttua useisiin erityishuollossa olevan henkilön perusoikeuksiin. Rajoitustoimenpiteitä koskevien päätösten ja ratkaisujen tekemisessä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, jolla päätehtään asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Rajoitustoimenpiteiden edellytyksenä on usein toimivaltaisen viranomaisen tai henkilön päätös tai ratkaisu, joka koskee sen kohteena olevan oikeuksia ja velvollisuuksia. Perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää tällaisen asian käsittelyä asianmukaisesti ja oikeutta saattaa päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Asianmukaisen menettelyn takeiden ja muutenkin menettelyllisen oikeusturva kannalta voidaan pitää välttämättömän ehdotettua 42 j §:n säännöstä jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta. Yleisesti arvioiden sääntely mukautuu niihin menettelyllisiin erityispiirteisiin, jotka liittyvät rajoitustoimenpiteiden kohdistamiseen erityishuollossa olevaan henkilöön. Säännöksessä ei kuitenkaan määritellä, minkä tahon velvollisuutena on huolehtia jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta. Tällainen määrittely olisi välttämätöntä selkeyden ja myös vastuun kannalta.

Lakiehdotuksen 81 b §:n 1 momentin mukaan kirjalliseen päätökseen, joka koskee tahdosta riippumattoman erityishuollon antamista, jatkamista tai lopettamista taikka 42 g §:ssä tarkoitettua aineiden ja esineiden haltuunottoa, saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muuhun päätökseen saisi 81 a §:n mukaan vaatia oikaisua aluehallintovirastolta ja aluehallintoviranomaisen päätöksestä saisi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Kunnallishallinnossa tulisi 81 §:n mukaan sovellettavaksi kuntalain mukainen muutoksenhakumenettely, tosin 80 §:ssä tarkoitetuin rajoituksin.

Oikeusturvan saatavuuden ja tehokkuuden kannalta on tärkeää, että etenkin ehdotetun 81 a §:n mukainen oikeusturvamenettely kohdistuisi soveltamisalaltaan yleisenä säännöksenä myös rajoitustoimenpidettä koskevaan päätöksentekoon. Tätä lähtökohtaa vahvistaa myös se, että lakiehdotukseen ei sisälly muutoksenhakukieltoa, jonka kohteena olisivat rajoitustoimenpiteitä koskevat päätökset. Tällainen valituskielto olisi myös ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta.

Ehdotetun 42 j §:n mukaan asiakasasiakirjoihin on kirjattava muun muassa rajoitustoimenpiteen käyttö ja perusteet sekä rajoitustoimenpidettä koskevan ratkaisun tai päätöksen tehnyt henkilö. Tällaisen päätöksen tai ratkaisun oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus määräytyisivät 81 a §:ää sovellettaessa hallintolain ja hallintolainkäyttölain mukaan. Tältä osin on toisaalta merkitystä myös sillä, että sosiaali- ja terveystalvelujen käytännön toteuttamiseen liittyvät tosiasialliset hallinto-toimet rajautuvat yleensä muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstä (PeVL 32/2012 vp; PeVL 51/2006 vp; PeVL 52/2005 vp). Viime kädessä muutoksenhakukelpoisuuden arvioivat lain nojalla oikaisuvaatimusviranomainen tai hallintotuomioistuim. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää näin sovellettuna oikeusturvan kannalta riittävänä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan useita muutoksia hallituksen esitykseen.

Ehdotetut muutokset 42 b §:ään laajentaisivat ehdotetun rajoitustoimenpiteen soveltamisalaa siten, että rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi sallittua myös työ- ja päivätoiminnassa. Laajennuksen perusteluna on, että se mahdollistaisi myös haastavampien asiakkaiden osallistumisen työ- ja päivätoimintaan oman asumisyksikön ulkopuolella ja turvaa työ- ja päivätoiminnassa henkilön omaa ja toisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta. Laajennukselle voitaneen katsoa olevan hyväksyttäviä ja riittävän painavia perusteita.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan aiheellisena harkita mielenterveyslakia vastaavien, ulkopuolista arviota hoidon tarpeesta koskevien säännösten sisällyttämistä lakiin. Valiokunta on päätenyt mietintöluonnoksessaan arvioon, jonka mukaan tämä ei ole välttämätöntä. Valiokunnan esittämiä perusteluja voidaan pitää asiallisesti ja oikeudellisesti arvioiden varsin painavina.

Uudet 42 j-n § täsmentäisivät rajoitusten soveltamisedellytyksiä. Säännöksiä voidaan perustella sillä, että perusoikeuksia rajoittavien välineiden ja asusteiden käytöstä on säädettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa, jos niiden käyttöä pidetään välttämättömänä (PeVL 15/2015 vp). Toisaalta säännökset ovat yleisesti arvioiden omiaan lisäämään lakiehdotuksen rajoittamisluonneetta ja kasuistisuutta, mihin sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittää huomiota mietintöluonnoksensa yleisessä osuudessa. Sääntelylle on kuitenkin hyväksyttävät ja painavat perusteet, ja sen voidaan arvioida osaltaan myös selkiyttävän rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä.

Valiokunnan 81 b §:ään ehdottamat muutokset muodostuvat ongelmallisiksi tai ainakin tulkinnanvaraisiksi suhteessa ehdotuksen 81 a §:ään, joka – ainakin sanamuotonsa mukaisesti sovellettuna – sallii muutoksenhaun tilanteissa, jotka valiokunta lisäisi 81 b §:n 1 momenttiin. Valiokunnan ehdottamat muutokset voitaisiin loogisesti ymmärtää myös valituskielloiksi, jotka kohdistuisivat muihin kuin säännöksessä erikseen mainittuihin tilanteisiin. Tämä olisi ongelmallista oikeusturvan saatavuutta edellyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, eikä rajoitukselle ole esitetty sisällöllisiä tai oikeusturvaan liittyviä perusteluja.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakukiellot perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (PeVL 10/2012 vp; PeVL 15/2015 vp). Vastaavanlaiset perustelut on välttämätöntä esittää, jos muutoksenhakukelpoiset päätökset luettelemalla tosiasiallisesti säädetään muutoksenhaun rajoituksista. Joka tapauksessa 81 a §:n ja valiokunnan 81 b §:ään ehdotettamien muutosten välinen suhde olisi vielä välttämätöntä arvioida erikseen ja tarvittaessa selvennettävä.