

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä 95/2015 vp vuoden 2015 valtiopäivillä lausunnon PeVL 15/2015 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kirjeellään 17.3.2016 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamista muutoksista lakiehdotukseen.

Perustuslakivaliokunnan allekirjoittaneelta pyytämänä kirjallisena lausuntona esitän tämän johdosta kunnioittaen seuraavaa.

1. Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanottojen huomioon ottaminen

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 15/2015 vp, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 33 §:stä ja 38 §:stä sekä rajoitustoimenpiteistä säätämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Lakiehdotuksen 33 §:ään kohdistunut säätämisjärjestys huomautus liittyi siihen, että laista puuttuivat kokonaan siinä tarkoitetun tutkimuksen suorittamista koskevat edellytykset, vaikka on ilmeistä, että tutkimus voidaan määrätä toimitettavaksi vastoin henkilön tahtoa. Kun otet-

tiin huomioon sekä tutkimukseen määräämispäätöksen että tutkimuksen perusteella tehtävän päätöksen luonne perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvina toimenpiteinä, oli lakiehdotuksen 33 §:ää perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä täydentää ainakin säännöksillä tutkimuksen suorittajasta, sisällöstä ja menettelytavoista (PeVL 15/2015 vp, s. 5).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa 33 §:ää on ehdotettu täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan huomautuksen johdosta. Nyt 33 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että laillistetun lääkärin, laillistetun psykologin ja laillistetun sosiaalityöntekijän, jotka ovat virkasuhteessa, sekä tarvittaessa muiden sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden on suoritettava henkilöä koskeva tutkimus. Tutkimuksesta on laadittava tutkimuksen suorittaneiden lääkärin, psykologin ja sosiaalityöntekijän allekirjoittama tutkimuslausunto, jonka on sisällettävä perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdosta riippumatta olemassa.

Myös menettelyä ehdotetaan täsmennettäväksi asettamalla tutkimukselle 14 päivän enimmäisaika sekä säätämällä tutkimuksessa huomioon otettavasta selvityksestä. Myös varsinaisen erityishuollon toimintayksikköön määräämistä koskevaa päätösmenettelyä ehdotetaan täsmennettäväksi asettamalla päätöksen tekemiselle 14 päivän määräaika ja säätämällä päätöksen vähimmäissisällöstä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottamat muutokset täydentävät perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla ehdotettua 33 §:ää ja poistavat näin ollen kyseisen perustuslakiongelman. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei tutkimusta koskevaan menettelyyn ole sisällytetty nimenomaisia säännöksiä tutkimuksen kohteena olevan henkilön oman mielipiteen selvittämisestä eikä hänen laillisten edustajiensa kuulemisesta. Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, että mielenterveyslain 11 §:n mukaan ennen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä on selvitettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Lisäksi alaikäisen tarkkailuun otetun vanhemmille, huoltajille sekä henkilölle, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on ollut välittömästi ennen tarkkailuun ottamista, on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus tulla joko suullisesti tai kirjallisesti kuulluksi. Kun otetaan huomioon, että päätös erityishuollon toimintayksikköön määräämisestä puuttuu voimakkaasti yksilön perusoikeuksiin, olisi vastaavankaltaisen nimenomaisen kuulemissäännöksen sisällyttäminen käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen perusteltua.

Lakiehdotuksen 38 §:n osalta perustuslakivaliokunta piti erityisen ongelmallisena tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välisen eron hämärtymistä. Valiokunnan mukaan ehdotettu säännös näytti merkitsevän sitä, että vain henkilön oma nimenomainen kieltäytyminen erityishuollosta puolivuotisjakson jälkeen voisi johtaa sen selvittämiseen, ovatko erityishuollon edellytykset edelleen olemassa. Muussa tapauksessa henkilö olisi jatkossa tahdosta riippumattomassa erityishuollossa ilman jaksottaista uudelleentarkastelua, mitä valiokunta piti ongelmallisena perustuslain 7 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan 38 §:n toisesta virkkeestä oli poistettava maininta henkilön suostumuksesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan ehdotuksessa 38 §:ää on muokattu asianmukaisesti siten, että se edellyttää kaikissa tapauksissa kirjallisesta päätöstä erityishuollon jatkamisesta vähintään puolivuosisittain, tietyin edellytyksin jo aikaisemmin. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan ehdottamat muutokset poistavat perustuslakivaliokunnan 38 §:ssä osoittaman säätämisympäristöön vaikuttavan perustuslakiongelman.

2. Rajoitustoimenpiteitä koskevat muutosehdotukset

Aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, ettei rajoitustoimenpiteitä voida käyttää, jos niistä ei ole säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset asianmukaisesti täyttävien laissa. Valiokunnan mukaan ainakin tietyt nykyisin käytössä olevat rajoittavat välineet ja asusteet ovat luonteeltaan niin kajoavia, että niiden käyttäminen jo sinänsä merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksiin. Lisäksi ainakin jotkut sinänsä hoidollisiksi apuvälineiksi katsottavista välineistä voivat muodostua perusoikeuksia rajoittaviksi, jos niitä käytetään jatkuvasti ja pitkäkestoisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeuksia rajoittavien välineiden ja asusteiden käytöstä onkin säädetävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa, jos niiden käyttöä pidetään välttämättömänä. Lisäksi perustuslakivaliokunta edellytti, että myös mahdollisista sellaisista lääketieteellisistä toimenpiteistä, joita erityishuollossa oleva henkilö vastustaa, on säädetävä erikseen perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja Euroopan ihmisoikeussopimuksista johtuvat vaatimukset täyttävällä lailla. Myös liikkumisvapauden rajoittamisesta on valiokunnan mielestä säädetävä perusoikeusrajoitusten edellytykset täyttävällä lailla, jos erityishuollossa olevien henkilöiden liikkumisvapauden rajoittamista pidetään välttämättömänä (PeVL 15/2015 vp, s. 8-9).

Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin lausunnossaan, että lakiin ei tule sisällyttää rajoitustoimenpiteitä ikään kuin varmuuden vuoksi, vaan on tarkoin harkittava, voivatko ne jossain tapauksissa olla välttämättömiä. Valiokunnan mielestä yhtä lailla tärkeää on sisällyttää säädettyväksi ehdotettaviin rajoitustoimenpiteisiin täsmälliset ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä voimakkaasti rajaavat erityiset edellytykset. Säännöspäätöksistä olisi myös varmistuttava siitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää henkilökunnan vähäisyyden tai muiden vastaavien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten puuttumisen vuoksi. Valiokunta painotti myös, että rajoitustoimenpiteistä säätäminen ei merkitse avointa toimivaltaluetteloa rajoitustoimenpiteiden käyttämiselle ja että toimenpiteiden käyttämisestä säädettäessä ja lakia sovellettaessa on otettava korostuneesti huomioon perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset (PeVL 15/2015 vp, s. 9-10).

Perustuslakivaliokunnan huomautusten johdosta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa lakiin sisällytettäväksi uudet säännökset välttämättömän terveydenhuollon antamisesta vastustuksesta riippumatta (42 j §), rajoittavien välineiden ja asusteiden käytöstä päivittäisissä toiminnoissa (42 k §), rajoittavien välineiden tai asusteiden käytöstä vakavissa vaaratilanteissa (42 l §), valvotusta liikkumisesta (42 m §) sekä poistumisen estämisestä (42 n §). Kaikkien nyt ehdotettujen uusien rajoitustoimenpiteiden käyttöä rajoittaisivat 42 d §:n säännökset rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä (eli niitä koskisivat mm. vaatimukset toimenpiteiden välttämättömyydestä sekä lievempien keinojen soveltumattomuudesta tai riittämättömyydestä samoin kuin toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta).

Välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksesta huolimatta kohdistuisi erityis- huollossa olevaan henkilöön, joka ei kykene päättämään hoidostaan. Edellytyksenä olisi, että hoitamatta jättäminen uhkaisi vakavasti vaarantaa henkilön terveyden. Päätöksen tekisi virkasuhteessa oleva lääkäri kiireellisiä tilanteita lukuun ottamatta. Ehdotus merkitsisi sinänsä huomattavaa kajoamista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 §) ja henkilön itsemääräämisoikeuteen (PL 7 ja 10 §), ja niin ollen sääntely poikkeaisi potilaan hoitoa koskevista yleisistä periaatteista. Toisaalta tältä osin voidaan ottaa huomioon sääntelyn kohteena oleva henkilöryhmä eli kyse on kehitysvammaisista, jotka eivät itse kykene päättämään hoidostaan ja jotka sen vuoksi tarvitsevat erityistä huolenpitoa. Lisäksi pykälän tarkoittaman pakkohoidon kynnys on asetettu verraten korkealle. Se tulee kyseeseen vain, jos hoitamatta jättäminen uhkaa vakavasti vaarantaa henkilön terveyden. Näin rajattuna katsottuna sääntelyn täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat edellytykset, ml. oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Huo-

mionarvoista on myös, että hoidon antamista koskevaan kirjalliseen päätöksen on 81 b §:n mukaan muutoksenhakuoikeus.

Ehdotetussa 42 k §:ssä säädettäisiin rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttämisestä päivittäisissä toiminnoissa. Edellytyksenä on, että henkilön terveys tai turvallisuus muutoin todennäköisesti vaarantuisi. Rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttämiselle puututtaisiin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 §) ja mahdollisesti myös liikkumisvapauteen (PL 9 § 1 mom.). Rajoittavat välineet ja asusteet on pykälässä täsmennetty tarkoituksensa perusteella ja niille ja niiden käytölle on asetettu myös muita vaatimuksia. Ratkaisun rajoittavan välineen tai asusteen käytöstä tekisi toimintayksikön henkilökuntaan kuuluva sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö toimintayksikön vastaavan johtajan ohjeiden mukaisesti.

Mietintöluonnoksen perustelujen mukaan kysymyksessä on tosiasiallinen hallintotoiminta, joten asiassa ei tehdä hallintopäätöstä (StV:n mietintöluonnos, s. 12). Tämän johdosta päätöstä rajoittavien välineiden ja asusteiden käytöstä ei mainita myöskään 81 b §:ssä muutoksenhakuun oikeuttavina päätöksinä. Tältä osin ongelmana on kuitenkin se, että 42 k § koskee myös tilannetta, jossa erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistetaan säännönmukaisesti ja pitkäkestoisesti tällaisia rajoitustoimenpiteitä. Ainakin silloin, kun kysymys on henkilön perusoikeuteen puuttuvasta pysyvästä rajoituksesta, ei ole riittävää, että se perustuu sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tosiasialliseen ratkaisuun ilman nimenomaista asiaa koskevaa kirjallista päätöstä. Tällaisesta pysyvästä tai pidempiaikaisesta perusoikeusrajoituksesta tulisi tehdä nimenomainen päätös esimerkiksi samalla tavalla kuin 42 l §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi päätöksenteosta koskien rajoittavien välineiden tai asusteiden käyttöä vakavissa vaaratilanteissa. En näe myöskään erityistä syytä sille, miksi tällainen päätös ei voisi olla muutoksenhakuoikeuden piirissä (vrt. 81 b §).

Rajoittavien välineiden tai asusteiden käytölle vakavissa vaaratilanteissa on asetettu 42 l §:ssä korkea kynnyks. Se tulee kyseeseen ainoastaan, jos henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi vakavasti oman terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden eli kyse on henkilön omien tai muiden henkilöiden perusoikeuksien turvaamisintressistä. Pykälä mahdollistaisi siinä asetetuilla edellytyksillä myös henkilön sitomisen, enintään kahdeksaksi tunniksi. Ehdotetussa pykälässä on varsin yksityiskohtaisesti säädetty päätöksentekomenettelystä ja asetettu lisäedellytyksiä sen tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttämiselle. Vaikka kyse onkin varsin pitkälle menevästä puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 § 1 ja 3 mom.), täyttää sääntely tältä osin arvio-

ni mukaan perusoikeuksien rajoitusedellytykset, kun otetaan huomioon rajoitustoimenpiteen käyttämiselle asetetut useat ehdot (esim. henkilön tilan seuranta ja arviointi rajoitustoimenpiteen aikana) ja oikeusturvaa takaavat mekanismit (mm. ilmoitus aluehallintoviranomaiselle 75 a §, muutoksenhakuoikeus 81 b §).

Valvottua liikkumista (42 m §) ja poistumisen estämistä (42 n §) koskevat ehdotukset merkitsevät puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), liikkumisvapauteen (PL 9 § 1 mom.) ja osittain myös yksityiselämän suojaan (PL 10 § 1 mom.). Ehdotettujen säännösten taustalla ovat kuitenkin painavat ja perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvät henkilön oman tai toisten henkilöiden terveyden tai turvallisuuden varmistamiseen liittyvät perusteet. Säännökset on myös asianmukaisesti rajattu ja ne täyttävät arvioni mukaan perusoikeusrajoitukselle asetettavan oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Päätöksentekomenettely takaa riittävästi oikeusturvavaatimuksen, kun otetaan vielä huomioon päätöksiin liittyvä muutoksenhakumahdollisuus (81 b §).

Edellä esitetyn perusteella katson, että ehdotetut uudet rajoitustoimenpiteet täyttävät perustuslakivaliokunnan lausunnossaan asettaman vaatimuksen siitä, että niitä koskevat säännökset sisältävät täsmälliset ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä voimakkaasti rajaavat erityiset edellytykset. Tämän ohella perustuslakivaliokunta edellytti, että ”säännösperusteisesti” olisi myös varmistuttava siitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää henkilökunnan vähäisyyden tai muiden vastaavien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten puuttumisen vuoksi (PeVL 15/2015 vp, s. 9-10). Ehdotettuihin uusiin rajoitussäännöksiin ei näyttäisi sisältyvän suoranaista ”säännösperusteista” varmistusta. Tällaisen säännöksen muotoileminen ei liioin ole aivan yksinkertaista.

Tosin lakiehdotuksen 42 a §:n 4 momenttiin sisältyy yleinen säännös siitä, että erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa. Kun otetaan myös huomioon rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset (42 d §), esimerkiksi lievempien keinojen ensisijaisuus rajoitustoimenpiteiden käyttöön nähden, pidän sinänsä selvänä, etteivät rajoitustoimenpiteiden käytön legitiiminä perusteena voi olla esimerkiksi erityishuollon toimintayksikön puutteelliset henkilöresurssit. Tältä kanalta huomionarvoisena voidaan pitää myös sitä, että jotkut rajoitustoimenpiteistä eivät ylipäätään ole sallittuja, ellei paikalla ole riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilökuntaa. Esimerkiksi sitominen (42 l §) edellyttää nimenomaista terveydenhuollon ammattihenkilön

harjoittamaa sidotun henkilön tilan seuranta ja lääkärin säännöllisin väliajoin toteuttamaa arviointia. Samoin ovien lukitseminen (42 m §) edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa koko lukitsemisen ajan olemalla lukitussa huoneessa olevan välittömässä läheisyydessä.

Turussa 7.4.2016

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)