

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Riitta Burrell, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Lotta Hämeen-Anttila, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Lasse Lehtonen
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, joita vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen ratifiointi edellyttää.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2016.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

Esityksen varsin laajoissa säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 7 §:ään ja 10 §:ään kiinnittyvän henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Perusteluissa on myös arvioitu sääntelyn suhdetta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Sääntelyn sisältämillä rajoitustoimilla katsotaan turvattavan perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta välttämättömään huolenpitoon sekä 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lisäksi sääntelyllä todetaan olevan liittymäkohtia perustuslain 1 §:n sisältämään ihmisarvon loukkamattomuutta koskevaan säännökseen, perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuutta koskevaan säännökseen, perustuslain 80 §:n lailla säätämisen vaatimukseen, perustuslain 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn. Lakiehdotus voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksesta on hallituksen mukaan kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi kullekin rajoitustoimenpiteelle asetettavista erityisistä edellytyksistä. Lakiin sisällytetään myös säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämisen edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Esityksen perustelujen (HE s. 52) mukaan ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on mahdollistaa kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen täysimääräinen toteutuminen. Mainittuun tavoitteeseen kuuluu velvoite vähentää pakon käyttöä. Perusteluissa todetaan, että vastaisuudessaakin tulee kuitenkin olemaan tilanteita, joissa kehitysvammaisen henkilön oman terveyden tai turvallisuuden taikka jonkun toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi joudutaan käyttämään asianomaisen henkilön perusoikeusturvaan kajoavia rajoitustoimenpiteitä. Ehdotuksen toisena tavoitteena onkin säätää rajoitustoimenpiteiden käytöstä perusoikeusjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Lakiin ehdotettujen muutosten katsotaan myös varmistavan sen, että Suomen lainsäädäntö täyttää YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan määräykset. Tämän katsotaan myös mahdollistavan yleissopimuksen ratifioinnin.

Ehdotettu sääntely on kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkää. Tämä käy ilmi myös hallituksen esityksen perusteluista, joissa on seikkaperäisesti käsitelty sääntelyn liityntää sekä perustuslain perusoikeussäännöksiin että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön. Perustuslakivaliokunta voi pääosin yhtyä esityksen perusteluissa esitettyyn, mutta kiinnittää kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta kriittisesti huomiota eräisiin lakiehdotukseen sisältyviin säännöksiin ja esityksen perusteluista ilmeneviin käsityksiin, jotka liittyvät

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

etenkin tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määräämiseen sekä rajoitustoimenpiteiden laajuuteen.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n säännöksen kannalta hallinto-
tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle siltä osin kuin toimivaltaa puuttua erityishuol-
lossa olevan henkilön perusoikeuksiin ehdotetaan annettavaksi myös muulle kuin viranomaisel-
le. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta tästä näkökulmasta.

Arvioinnin lähtökohdat

Sääntelyn taustalla on pyrkimys vahvistaa henkilöiden itsemääräämisoikeutta kehitysvammais-
ten erityishuollossa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu
kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaises-
ta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suo-
jasta. Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä
itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 24/2010 vp, s. 3/I).

Sääntelyn kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen tähtäävät ta-
voitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Viime kädessä kysymys on sään-
telyn kohteena olevan henkilön oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Ehdot-
tettu lainsäädäntö myös toteuttaa jokaiselle perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta
välttämättömään huolenpitoon (vrt. PeVL 5/2006 vp, s. 2/I).

Toisaalta rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely mahdollistaa myös puuttumisen erityishuollos-
sa olevan henkilön itsemääräämisoikeuteen ja muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 9 §:ssä
suojattuun liikkumisvapauteen ja 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Sääntelyä on näin ol-
len arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitus-
edellytysten kannalta (vrt. PeVL 5/2006 vp, s. 2).

Henkilön määräämistä tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon on arvioitava perustuslain
7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Vapautta ei pykälän 3 momentin perusteel-
la saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapautensa menettäneen oi-
keudet turvataan momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla.

Esityksen yhtenä tarkoituksena oleva lakitasoisen sääntelyn täydentämis- ja täsmentämispyrki-
mys on sopusoinnussa perusoikeusuudistuksessa omaksutun sen käsityksen kanssa, että tietyn ih-
misryhmän perusoikeuksia ei voida suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosal-
lan perusteella (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II). Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan henkilön
perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettyvä lailla ja ne tulee oikeuttaa erikseen
kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (PeVL 5/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 34/2001
vp, s. 2/I).

Sääntelyssä on kysymys haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia turvaavasta
sääntelystä. Osa kehitysvammaisista ihmisistä saattaa altistua päivittäin ja koko elämänsä ajan
erilaisten rajoitustoimenpiteiden käytölle. Tästä syystä perusoikeusrajoitusten täsmällisyyden ja
tarkkarajaisuuden vaatimukseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota tämänkaltaisen lainsää-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

dännön arvioinnissa. Sääntelyn on oltava mahdollisimman tyhjentävää. Tämä on keskeistä erityisesti laitoshuollossa olevien kehitysvammaisten ihmisten kannalta, mutta sillä on merkitystä myös hoitohenkilökunnan oikeusturvan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää ymmärtää, että rajoitustoimenpiteistä säätäminen ei merkitse avointa toimivaltaluetteloa rajoitustoimenpiteiden käyttämiselle. Sekä toimenpiteiden käyttämisestä säädettäessä että lakia sovellettaessa on siten otettava korostuneesti huomioon perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Tärkeitä seikkoja ovat muun ohella rajoitustoimenpiteiden käytön viimesijaisuus sekä se, että niiden käytöstä luovutaan heti, kun se on mahdollista. Keskeistä on myös — kuten esityksen perusteluissakin korostetaan —, että rajoitustoimenpiteeseen ei koskaan saa turvautua kurinpidollisessa tai kasvatuksellisessa tarkoituksessa taikka rangaistuksena (HE s. 55; ks. myös PeVL 5/2006 vp, s. 2/II). Valiokunta korostaa tässä yhteydessä voimakkaasti erityishuollon toimintayksikön henkilökunnan koulutuksen ja perehdytyksen merkitystä itsemääräämisoikeuden edistämässä ja rajoitustoimenpiteiden käytön minimoimisessa.

Sääntely on merkityksellistä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen, etenkin sen 5 ja 8 artiklan, kannalta (ks. myös EU:n perusoikeuskirjan 3, 6 ja 7 artikla). Sopimuksen 5 artikla turvaa oikeuden vapauteen ja turvallisuuteen. Määräyksen tarkoituksena on taata, ettei kukaan joudu mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Lisäksi jokaisella vapaudenriiston kohteeksi joutuneella on oikeus saada vapaudenriistonsa laillisuus tutkittavaksi. Sopimuksen 8 artiklassa on turvattu oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän suojasta. Määräyksen keskeisenä tarkoituksena on suojata yksilöä viranomaisten mielivaltaiselta puuttumiselta yksityiselämään.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan perusteella sopimusvaltioiden on varmistettava, että vammaiset henkilöt eivät joudu laittoman tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi, mahdollinen vapaudenriisto tapahtuu lain mukaisesti, eikä vammaisuuden olemassaolo missään tapauksessa oikeuta vapaudenriistoon. Jos vammaisilta henkilöiltä riistetään heidän vapautensa jollakin menettelyllä, heillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden mukaisiin takeisiin ja siihen, että heitä kohdellaan yleissopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti, muun muassa tekemällä kohtuullisia mukautuksia.

Tahdosta riippumaton erityishuolto

Lakiehdotuksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, joiden perusteella henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Lakiehdotuksen 33 §:ssä on säännökset menettelystä, jota noudatetaan päätettäessä henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Lakiehdotuksen 37 §:ään sisältyvät säännökset tahdosta riippumattoman erityishuollon lopettamisesta. Lakiehdotuksen 38 §:ssä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta ja siihen liittyvästä menettelystä.

Tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrääminen merkitsee puuttumista huoltoon määrättävän henkilön perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun vapauteen. Ehdotettu 32 §:n 1 momentin sääntely täyttää vaatimuksen vapaudenriiston perustumisesta lakiin. Lain sovelta-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

misalaan kuuluva henkilö voidaan määrätä erityishuollon toimintayksikköön vain, jos hän ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia, jos hän todennäköisesti vakavasti vaarantaa terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden terveyttä tai turvallisuutta, ja jos hänen hoitoaan ja huolenpitoaan ei voida järjestää muilla tavoin. Nämä melko korkealle asetetut vaatimukset täyttävät epäilyksittä myös vaatimuksen siitä, että vapaudenriisto ei saa olla mielivaltainen. Sääntely on valiokunnan mielestä tältä osin ongelmatonta myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin perusteella erityishuollon johtoryhmä voi määrätä henkilön toimitettavaksi tutkimukseen, jos on ilmeistä, että edellytykset henkilön määräämiselle erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta ovat olemassa. Pykälän 2 momentissa, jota nyt ei ehdoteta muutettavaksi, säädetään tutkimuksen suorittamisajasta. Pykälän 3 momentin mukaan erityishuollon johtoryhmä päättää tutkimuksen suorittamisen jälkeen henkilön määräämisestä erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta. Laista kuitenkin puuttuvat kokonaan tutkimuksen suorittamista koskevat säännökset, vaikka on ilmeistä, että tutkimus voidaan määrätä toimitettavaksi vastoin henkilön tahtoa. Kun otetaan huomioon sekä tutkimukseen määräämispäätöksen että tutkimuksen perusteella tehtävän päätöksen luonne perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvina toimenpiteinä, on lakiehdotuksen 33 §:ää välttämätöntä täydentää ainakin säännöksillä tutkimuksen suorittajasta, sisällöstä ja menettelytavoista (vrt. esim. mielenterveyslain 9-11 §), jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että sääntelyssä voi olla tarpeen ottaa huomioon kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvät erityispiirteet, jotta menettelyt eivät toisaalta muodostu tarpeettoman rasokkaiksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kriittisesti huomiota esityksen perusteluissa (HE s. 53 ja 72) ilmaistuun käsitykseen siitä, että rajaa tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välillä ei ole katsottu olevan mahdollista eikä tarkoituksenmukaista tehdä selväpiirteisemmäksi ehdotettavan lainmuutoksen yhteydessä. Syyksi tähän esitetään kehitysvammalaisissa tarkoitettujen erityishuollon erityispiirteet. Vapaaehtoisen erityishuollon järjestäminen ei perustelujen mukaan kaikissa tapauksissa tosiasiallisesti perustu kehitysvammaisen henkilön omaan tahdonilmaisuun. Toisaalta todetaan, että lain 38 §:stä ilmenevän perusajatuksen mukaan myös tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon määrätty henkilö on erityishuollon piirissä ensisijaisesti omasta tahdostaan.

Perusteluissa esitetty käsitys johtaa tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon rajan hämärtymiseen. Tämä on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusnäkökulmasta kestävä, vaikka kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevaan sääntelyyn voidaankin sinänsä katsoa kuuluvan erityispiirteitä, jotka jossain määrin eroavat esimerkiksi mielenterveyslain tahdosta riippumattoman hoidon sääntelyyn liittyvistä lähtökohdista. Etenkin perustuslain 7 §:n 3 momentin kannalta on joka tapauksessa välttämätöntä, että henkilön määrääminen tahdosta riippumattomaan erityishuoltoon perustuu aina laissa säädettyyn nimenomaiseen päätökseen. Tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että jos erityishuoltoon vapaaehtoisesti saapuneen henkilön asema muuttuu niin, että hänen on katsottava olevan tahdosta riippumattoman erityishuollon piirissä, on tästä tehtävä nimenomainen päätös (vrt. esim. mielenterveyslain 13 §).

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

Erityisen ongelmalliseksi tahdosta riippumattoman ja vapaaehtoisen erityishuollon välisen eron hämärtyminen muodostuu lakiehdotuksen 38 §:ssä. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan henkilöä voidaan pitää erityishuollon toimintayksikössä tahdostaan riippumatta saman tutkimuksen perusteella enintään puolen vuoden ajan. Toisessa virkkeessä käytetty muotoilu ("Jos hän ei sen jälkeen suostu jäämään erityishuollon toimintayksikköön eikä erityishuoltoa ole 37 §:n säännösten perusteella lopetettava, on vähintään puolivuositain uudelleen selvitettävä, ovatko edellytykset määrätä henkilö erityishuollon toimintayksikköön tahdostaan riippumatta edelleen olemassa.") näyttäisi kuitenkin merkitsevän sitä, että vain henkilön oma nimenomainen kieltäytyminen erityishuollosta puolivuosijakson jälkeen voisi johtaa sen selvittämiseen, ovatko erityishuollon edellytykset edelleen olemassa. Muussa tapauksessa henkilö olisi jatkossa tahdosta riippumattomassa erityishuollossa ilman jaksottaista uudelleentarkastelua. Ehdotus on tältä osin ongelmallinen perustuslain 7 §:n kannalta. Lakiehdotuksen 38 §:n toisesta virkkeestä on siksi poistettava maininta henkilön suostumuksesta. Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kehitysvammaisten erityishuoltoon liittyvien erityispiirteiden vuoksi tahdosta riippumattoman erityishuollon jatkamisen tarve voi eräissä tapauksissa olla niin ilmeistä, että huollon edellytysten olemassaolon täysimittainen selvittäminen kuuden kuukauden välein ei ole välttämätöntä. Tämän vuoksi valiokunta pitää mahdollisena säätää siitä, että puolivuositainen selvittämismenettely on kevyempi niissä tapauksissa, joissa tarve henkilön pitämiseksi edelleen erityishuollon toimintayksikössä tahdostaan riippumatta on ilmeinen. Tämän vastapainoksi — ja myös ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. esim. X v. Suomi, 34806/04, 3.7.2012, tuomion kohta 170, ja Rakevich v. Venäjä, 58973/00, 28.11.2003, tuomion kohdat 43—46) — on valiokunnan mielestä kuitenkin välttämätöntä, että lakiin sisällytetään säännös vapaudenriiston kohteena olevan henkilön ja hänen laillisen edustajansa oikeudesta saada tahdosta riippumattoman erityishuollon edellytykset arvioitaviksi erityishuollon aikana (vrt. mielenterveyslain 12 d §).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on myös syytä harkita mielenterveyslakia vastaavien, ulkopuolista arviota hoidon tarpeesta koskevien säännösten (ks. mielenterveyslain 12 a—12 d §) sisällyttämistä kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (ks. PeVL 5/2014 vp, s. 4 ja X v. Suomi, 3.7.2012, tuomion kohta 169).

Rajoitustoimenpiteet

Ehdotetut rajoitustoimenpiteet

Lakiehdotuksen 3 a luvussa mainittuja rajoitustoimenpiteitä ovat kiinnipitäminen (42 f §), aineiden ja esineiden haltuunotto (42 g §), henkilöntarkastus (42 h §) sekä lyhytaikainen erillään pitäminen (42 i §). Lakiehdotuksen 42 d §:n sisältämiä rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiä edellytyksiä sovelletaan kaikkien rajoitustoimenpiteiden käyttöön erityishuollossa. Lisäksi kunkin rajoitustoimenpiteen yhteydessä säädetään toimenpiteen käytön erityisistä edellytyksistä.

Erityishuollossa voidaan lakiehdotuksen 42 d §:n mukaan käyttää mainittuja rajoitustoimenpiteitä ainoastaan silloin, kun erityishuollossa oleva henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia, rajoitustoimenpi-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

teen käyttäminen on välttämätöntä hänen terveytensä tai turvallisuutensa taikka muiden terveyden tai turvallisuuden suojaamiseksi taikka merkittävän omaisuusvahingon ehkäisemiseksi, ja muut lievemmat keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia tai riittäviä. Pykälässä korostetaan lisäksi muun muassa rajoitustoimenpiteen käytön perusteltavuutta, turvallisuutta sekä sitä, että rajoitustoimenpiteen käyttö on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. Ehdotetut yleiset edellytykset ovat omiaan korostamaan rajoitustoimenpiteiden käytön poikkeuksellisuutta, oikeasuhtaisuutta ja viimesijaisuutta käytännön tilanteissa. Yleisten edellytysten sääntelystä ei ole perusoikeuksien rajoituksille asetettävien vaatimusten kannalta huomautettavaa.

Lakiehdotuksen 3 a luvussa on lisäksi säännökset itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta (42 §), toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi (42 a §), rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisalasta (42 b §), virkavastuusta (42 c §), rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä (42 e §), rajoitustoimenpiteen jälkiselvittelystä ja kirjaamisesta (42 j §) sekä rajoitustoimenpidettä koskevasta selvityksestä ja tiedoksiannosta (42 k §). Ehdotettu sääntely korostaa muiden toimien kuin rajoitustoimenpiteiden käytön ensisijaisuutta, ennakkollista ja jälkikäteistä rajoitustoimenpiteiden arviointia ja minimointia sekä pehdytyksen ja koulutuksen merkitystä. Tämä sääntely yhdessä aluehallintoviraston rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan valvontavelvollisuuden (lakiehdotuksen 75 a §) kanssa muodostaa valiokunnan mielestä kokonaisuuden, joka asianmukaisesti toteuttaa rajoitustoimenpiteisiin liittyvien perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta sekä edistää erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja oikeusturvaa.

Ehdotetut säännökset yksittäisistä rajoitustoimenpiteistä vastaavat sisällöltään pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä mielenterveyslaissa (PeVL 34/2001 vp) ja lastensuojelulaissa (PeVL 5/2006 vp) olevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kiinnipitämistä koskevaan lakiehdotuksen 42 f §:ään ei sisälly mainintaa siitä, missä tarkoituksessa kiinnipitäminen tulee kyseeseen (vrt. lastensuojelulain 68 §:n 1 momentti; "lapsen rauhoittamiseksi"). Säännöksen täydentäminen kiinnipitämisen samankaltaisella tarkoitusta kuvaavalla maininnalla on perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta perusteltua, vaikka sinänsä onkin selvää, että rajoitustoimenpiteiden käytön yleisiin edellytyksiin kuuluva tarkoitussäännös (42 d §:n 1 momentin 2 kohta) tulee sovellettavaksi myös näissä tapauksissa.

Muut toimenpiteet

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE s. 54) todetaan, että muiden kuin laissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käyttö ei olisi sallittua. Tämä näkemys vastaa hyvin sitä, että perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 25/1) ja perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 5/2006 vp, s. 2/1 ja PeVL 34/2001 vp, s. 2/1) on irtisanouduttu käsityksestä, jonka mukaan tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavallan perusteella. Jos esimerkiksi laitoshuollossa olevan tai vapautensa menettäneen henkilön perusoikeuksia on tarve rajoittaa, on rajoituksista säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta.

Edellä esitetty lähtökohta huomioon ottaen esityksen perustelut vaikuttavat kuitenkin ongelmallisilta. Niiden perusteella on pääteltävissä, että erityishuollon toimintayksiköissä voitaisiin ilman

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

laissa säädettyä perustetta turvautua eräisiin erityishuollossa olevia henkilöitä ainakin jossain määrin rajoittaviin toimenpiteisiin. Näistä toimenpiteistä ja niiden käyttämisestä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi laissa joko siksi, että niiden katsotaan olevan luonteeltaan ennemminkin hoitotoimenpiteitä tai sen vuoksi, että niillä ei rajoiteta perusoikeuksia vaan säädellään perusoikeuksien käyttämistä.

Esityksen perustelujen (HE s. 55—56) mukaan rajoitustoimenpiteistä on ensinnäkin erotettava perushoitoon kuuluvat toimenpiteet. Perushoitoon kuuluvat esityksen perusteella henkilön hyvinvointiin olennaisesti vaikuttavista toiminnoista kuten levosta, ruokailusta ja puhtaudesta samoin kuin psyykkisistä ja sosiaalisista perustarpeista huolehtiminen. Perustelujen mukaan raja toisaalta hyvän hoidon ja huolenpidon ja toisaalta rajoitustoimenpiteen käytön välillä ei aina ole selkeä ja tarkkarajainen. Arvioitaessa käytetyn toimenpiteen luonnetta on perustelujen mukaan kiinnitettävä huomiota toimenpiteen kestoon ja pakottavuuteen sekä asianomaisen henkilön omaan tahtoon ja näkemykseen toimenpiteen suhteen. Perusteluissa todetaan, että 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 kielletystä toiminnasta.

Perusteluissa myös katsotaan, että henkilön määrääminen tahdostaan riippumatta erityishuollon toimintayksikköön merkitsee sitä, ettei asianomainen henkilö saa poistua toimintayksikön tiloista omasta tahdostaan (HE s. 53—54). Edelleen 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. Silloinkin on perustelujen mukaan syytä ottaa huomioon kehitysvammalaisissa tarkoitettun erityishuollon tarkoitus ja sen erityiset piirteet (HE s. 56—57).

Perusteluissa esitetyt näkemykset näyttäisivät ainakin osin merkitsevän paluuta kohti perusoikeusrajoitusten oikeuttamista laitostavallan perusteella, jota ei voida enää pitää hyväksyttävänä. Sääntelykokonaisuuden arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mielestä sen sijaan otettava huomioon, 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 (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Storck v. Saksa, 61603/00, 16.6.2005, tuomion kohta 143, ja Munjaz v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2913/06, 17.7.2012, tuomion kohdat 79-81). Valiokunta painottaa, että esityksen perusteluissa ei voida pelkästään esimerkiksi perushoitoon vetoamalla oikeuttaa tällaisten toimenpiteiden käyttöä. Rajoitustoimenpiteitä ei siten voida käyttää, jos niistä ei ole säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset asianmukaisesti täyttäen laissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu eräitä esimerkkejä toimenpiteistä ja apuvälineistä, joiden tarkoituksena on turvata erityishuollossa olevan henkilön hygienia, ruokailu ja liikkuminen sekä hänen psyykkiset ja sosiaaliset perustarpeensa ilman, että niihin liittyy itsemääräämisoikeutta, yksityisyyden suoja, liikkumisvapautta tai muuta perusoikeutta rajoittavaa vaikutusta (HE s. 55—56). Onkin ilmeistä, että käytössä on apuvälineitä ja laitteita, jotka eivät ole merkityksellisiä perusoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin toisaalta

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

selvää, että 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 tai pitkäkestoisesti. Täysin ongelmattomasta näkökulmasta ei ole sekään, että rajoitustoimenpiteiden käytön yleiset edellytykset (lakiehdotuksen 42 d §) koskevat lain nojalla vain niitä toimenpiteitä, jotka katsotaan rajoitustoimenpiteiksi.

Perusoikeuksia rajoittavien välineiden ja asusteiden käytöstä on säädettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa, jos niiden käyttöä pidetään välttämättömänä. Perustuslakivaliokunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta arvioida esityksen perustelujen tai muun saamansa selvityksen perusteella täsmällisesti sitä, mitkä tai millaiset välineet tai asusteet on katsottava perusoikeuksia rajoittaviksi. Tämän vuoksi lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on arvioitava huolellisesti välineiden ja asusteiden käyttöä tästä näkökulmasta. Lisäksi välineiden ja asusteiden käyttöala tulee määrittellä mahdollisimman suppeaksi. Keskeistä erityisesti tällaisessa sääntely-yhteydessä on myös, että säännösten perustelut laaditaan huolellisesti ja siten, että ne toimivat jatkossa käytännön toiminnan tukena erityishuollon toimintayksiköissä. Perustuslakivaliokunta pitää asian luonteen vuoksi välttämättömänä, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta saattaa sääntelyn perustuslakivaliokunnan uudelleen arvioitavaksi, jos se päättyy ehdottamaan lakiin säännöksiä rajoittavien välineiden tai asusteiden käytöstä.

Esityksen perustelujen perusteella näyttäisi myös jäävän epäselväksi, kattavatko perushoitoon kuuluvat — ja siten rajoitustoimenpiteiden ulkopuolelle jäävät — toimenpiteet myös sellaiset lääketieteelliset toimenpiteet, joita erityishuollossa oleva henkilö vastustaa. Myös tällaisista toimenpiteistä on säädettävä erikseen perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset (ks. esim. Storck v. Saksa, tuomion kohdat 143—144) täyttävällä tavalla etenkin, jos muualla lainsäädännössä ei ole näihin tilanteisiin soveltuvia säännöksiä.

Vastaavia ongelmia liittyy myös perusteluissa esitettyihin näkemyksiin erityishuollossa olevien henkilöiden toimintayksiköstä poistumisen estämisestä tai rajoittamisesta. Perustelut näyttäisivät jättävän hyvin avoimeksi ja muodostuvien tai jo muodostettujen käytänteiden varaan sen, milloin ja miten erityishuollossa olevan henkilön poistuminen voidaan estää. Epämääräisen maininnan varaan jää erityisesti se, millaisia liikkumisvapauden rajoituksia voidaan asettaa vapaaehtoisessa erityishuollossa olevalle henkilölle. Myös liikkumisvapauden rajoittamisesta on säädettävä perusoikeusrajoitusten edellytykset täyttävällä tavalla, jos erityishuollossa olevien henkilöiden liikkumisvapauden rajoittamista pidetään välttämättömänä. Sääntelyn on tältä osin täytettävä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset (ks. esim. Stanev v. Bulgaria, 36760/06, 17.1.2012, tuomion kohdat 115—120). Tällainenkin mahdollinen lisäys lakiehdotukseen on syytä saattaa vielä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että lakiin ei tule sisällyttää rajoitustoimenpiteitä ikään kuin varmuuden vuoksi, vaan on tarkoin harkittava, voivatko ne jossain tapauksissa olla välttämättömiä. Yhtä lailla tärkeää on sisällyttää säädettäväksi ehdotettaviin rajoitustoimenpiteisiin täsmälliset ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä voimakkaasti rajaavat erityiset edellytykset. Säännöspäätöksessä olisi myös varmistuttava siitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää henkilökunnan vähäisyyden

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

tai muiden vastaavien taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten puuttumisen vuoksi. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä aiemman toteamuksensa siitä, että rajoitustoimenpiteistä säättäminen ei merkitse avointa toimivaltuetteloa rajoitustoimenpiteiden käyttämiselle ja että toimenpiteiden käyttämisestä säädettyä ja lakia sovellettaessa on otettava korostuneesti huomioon perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset.

Muutoksenhakukielto

Erityishuollon johtoryhmän 33 §:n 1 momentin nojalla tekemään päätökseen henkilön määräämisestä toimitettavaksi tutkimukseen ei lakiehdotuksen 81 b §:n 2 momentin perusteella saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukielto vastaa voimassaolevan lain 81 §:n 3 momenttia. Muutoksenhakukieltoa ei ole lainkaan perusteltu nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä tai lain 81 §:n säättämiseen johtaneessa esityksessä (HE 102/1976 vp). Perustuslakivaliokunta toteaa, että muutoksenhakukiellot vaikuttavat lähes poikkeuksetta yksilöiden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että kiellot perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Valiokunta on edellä lakiehdotuksen 33 §:n käsittelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä täydentää tätä pykälää merkittävästi. Näin ollen kun ehdotetun säännöksen sisältö ja sen nojalla tehtävän määräyksen täsmälliset oikeusvaikutukset eivät ole selvillä, ei valiokunta asian tässä vaiheessa pysty valtiosääntöoikeudellisesti arvioimaan muutoksenhakukiellon perusteita. Ehdotuksessa esitettyä 81 b §:n 2 momentin mukaista muutoksenhakukieltoa voidaan siten lopullisesti tarkastella perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen valossa vasta siinä vaiheessa kun 33 §:n sääntelyä on valiokunnan edellyttämällä tavalla täydennetty. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta poistaa muutoksenhakukiellon lakiehdotuksesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, jos valiokunnan sen 33 §:stä ja 38 §:stä sekä rajoitustoimenpiteistä säättämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2015 vp

jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander